



Burgers en raadsagenda's

**Een onderzoek naar factoren die van invloed zijn op het gebruik
van het gemeentelijke burgerinitiatief**

Lizette de Hond (290241)
Jesse Wilzing (282251)

Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR)
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Opleiding Parttime Master Bestuurskunde

19 maart 2007

Burgers en raadsagenda's

**Een onderzoek naar factoren die van invloed zijn op het gebruik
van het gemeentelijke burgerinitiatief**

Colofon

Lizette de Hond (290241)

Jesse Wilzing (282251)

Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR)
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Opleiding Parttime Master Bestuurskunde

Eerste lezer: dr. J. Edelenbos (EUR)

Tweede lezer: dr. M.A. Beukenholdt-ter Mors (EUR)

19 maart 2007

Voorwoord

Hoewel u als lezer het voorwoord waarschijnlijk als eerste leest, betekent het schrijven ervan voor ons de afronding van onze scriptie. Na ruim twee en een half jaar studeren zit het er voor ons beiden nu bijna op.

Wij nodigen u uit samen met ons in de wereld van het gemeentelijke burgerinitiatief te stappen. Een wereld waar wij in relatief korte tijd veel van hebben gezien. Toen het vanaf 1 mei 2006 mogelijk werd op landelijk niveau een burgerinitiatief in te dienen, realiseerden we ons dat het instrument in gemeenten al langer bestaat. We realiseerden ons ook dat we geen van beiden ooit met het instrument te maken hadden gehad. Werd er überhaupt gebruik van gemaakt en hoe ging dat dan? Mogelijk stelden meer mensen zich deze vraag, onderzoeken bleken er maar weinig te zijn uitgevoerd. Een om precies te zijn.

Uit de foto op de voorkant van ons onderzoek willen we niet onze voorkeur laten blijken voor de producten van dit bedrijf. We willen er wel mee duidelijk maken dat burgers met het burgerinitiatief een prachtig middel in handen hebben om invloed uit te oefenen op het lokale bestuur. De resultaten van de inzet zijn soms verbluffend en geven de indruk dat burgers meer invloed en macht hebben dan we veronderstellen.

Het resultaat van dit onderzoek mag er in onze ogen zijn. We hopen dat u dat ook vindt. Trots zijn we er in ieder geval op. We hopen overigens ook dat het u iets oplevert; kennis om met het instrument burgerinitiatief om te gaan.

Graag willen we iedereen bedanken die een bijdrage heeft geleverd aan de totstandkoming van deze scriptie. Allereerst willen we Jurian Edelenbos bedanken voor zijn inzet en begeleiding. Dankzij je positieve, maar ook kritische opmerkingen en vragen was het voor ons mogelijk deze scriptie te maken. We vertrokken regelmatig positiever uit je kamer dan we er binnenkwamen. Verder willen we Tilly Beukenholdt-ter Mors bedanken dat zij in onze Examencommissie zitting wilde nemen en bereid was om als tweede lezer te fungeren. Daarnaast willen we de griffiers en initiatiefnemers van de gemeenten Oirschot, Tytsjerksteradiel, Schiedam, Son en Breugel, Tiel en Zoetermeer bedanken voor hun medewerking aan onze scriptie. Dankzij hun medewerking was het voor ons mogelijk de wereld van het burgerinitiatief te verkennen en dit onderzoek succesvol af te ronden.

Tenslotte willen we Mirjam en Mathé in het bijzonder bedanken. Dankzij hun enorme geduld en mentale steun in de afgelopen jaren was het voor ons mogelijk de studie en ons onderzoek af te ronden. De tijd is voorbij dat tentamens en het schrijven van de scriptie voorrang kregen: het wordt nu tijd voor andere leuke dingen!

Lizette de Hond en Jesse Wilzing

Maart 2007

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Inhoudsopgave	4
Samenvatting	7
Inleiding	7
Doelstelling	7
Vraagstelling	7
Van theorie naar analysemodel	7
Onderzoeksmethodologie, opzet en verantwoording	8
Onderzoek en analyse	9
Conclusies	10
Aanbevelingen	11
1 Inleiding	13
1.1 Aanleiding voor dit onderzoek	13
1.2 Doelstelling	14
1.3 Centrale onderzoeksvraag	15
1.4 Leeswijzer	16
2 Theoretische inzichten	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Democratie	17
2.2.1 Enkele typering	17
2.2.2 Representatieve democratie	18
2.2.3 Directe democratie	18
2.2.4 De verhouding tussen democratie en het burgerinitiatief	18
2.3 De Nederlandse gemeente	19
2.3.1 Korte geschiedenis	19
2.3.2 Gedaanten van de huidige gemeente	19
2.3.3 De gemeentelijke organen en hun onderlinge verhoudingen	20
2.3.4 Van monisme naar dualisme	22
2.3.5 Het burgerinitiatief als dualistisch instrument	23
2.4 Interactieve beleidsvorming	23
2.4.1 Beleidsvormingsprocessen in de gemeente	23
2.4.2 Interactieve beleidsvorming	24
2.4.3 Historische ontwikkeling van interactieve beleidsvoering	25
2.4.4 Motieven voor interactieve beleidsvorming	27
2.4.5 Indelingscriteria van gemeentelijke interactieve beleidsinstrumenten	28
2.5 Het burgerinitiatief	32
2.5.1 Wettelijke basis	32
2.5.2 Doelstellingen	32
2.5.3 Definitie	32
2.5.4 Voorwaarden	33
2.5.5 Verschijningsvormen	34
2.6 Conclusies uit eerdere onderzoeken	36
2.7 Het analysemodel	38

2.8	Samenvatting	38
3	Onderzoeksmethodologie, opzet en verantwoording	40
3.1	Inleiding	40
3.2	Methode van onderzoek	40
3.3	Stap 1: Op zoek naar een basislijst	42
3.4	Stap 2: Creatie van een basislijst	43
3.5	Stap 3: Vulling van de basislijst met selectiecriteria uit stap 1	44
3.6	Stap 4: Een nadere selectie	44
3.7	Stap 5: De laatste selectie en de resultaten	45
3.8	Samenvatting	46
4	Onderzoek en analyse	47
4.1	Inleiding	47
4.2	Gemeente Oirschot	47
4.2.1	Schets van de gemeente	47
4.2.2	Interviews Oirschot	49
4.3	Gemeente Tytsjerksteradiel	51
4.3.1	Schets van de gemeente	51
4.3.2	Interviews Tytsjerksteradiel	53
4.4	Gemeente Schiedam	56
4.4.1	Schets van de gemeente	56
4.4.2	Interviews Schiedam	57
4.5	Gemeente Son en Breugel	60
4.5.1	Schets van de gemeente	60
4.5.2	Interviews Son en Breugel	62
4.6	Gemeente Tiel	65
4.6.1	Schets van de gemeente	65
4.6.2	Interviews Tiel	66
4.7	Gemeente Zoetermeer	69
4.7.1	Schets van de gemeente	69
4.7.2	Interviews Zoetermeer	71
4.8	De bevindingen op een rijtje	74
4.8.1	De rode draad	77
4.8.2	Opvallende zaken	78
4.9	Samenvatting	79
5	Conclusies en aanbevelingen	80
5.1	Inleiding	80
5.2	Beantwoording deelvragen	80
5.3	Conclusies	83
5.4	Aanbevelingen	86
5.5	Reflectie	88
5.6	Vervolgonderzoek	89
6	Literatuurlijst	90
	Bijlage 1a	93
	Interviewlijst gemeente/griffiers	93
	Bijlage 1b	94
	Interviewlijst initiatiefnemers	94

Bijlage 2	95
Modelbepalingen Verordening op het burgerinitiatief.....	95
Bijlage 3	100
Overzicht van de selectie te onderzoeken gemeenten.....	100

Samenvatting

Inleiding

Burgers kunnen sinds 1 mei 2006 een onderwerp op de agenda van de Tweede Kamer plaatsen door gebruik te maken van het instrument burgerinitiatief. Deze vorm van burgerparticipatie blijkt echter al langer te bestaan op gemeentelijk niveau. Bij veel Nederlandse gemeenten is het indienen van een burgerinitiatief mogelijk geworden na inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur op 7 maart 2002.

Gemeenten dienen, om burgers in de gelegenheid te stellen een burgerinitiatief in te dienen, een gemeentelijke verordening vast te stellen. Op basis van deze verordening kunnen inwoners rechtstreeks onderwerpen op de agenda van de gemeenteraad plaatsen. Het burgerinitiatief is hiermee een interactief beleidsinstrument.

Maar willen burgers in de praktijk wel gebruik maken van dit instrument? En, als ze dit instrument gebruiken, hoe doen zij dit dan? En vinden zij het een bruikbaar instrument of juist niet? En wat zijn de ervaringen van de gemeenten met het instrument? Er bleek nauwelijks onderzoek te zijn uitgevoerd naar de werking van het burgerinitiatief op lokaal niveau. Kortom, veel vragen, maar tot op heden weinig antwoorden. Reden om ons te verdiepen in dit onderwerp en een onderzoek uit te voeren.

Doelstelling

Ons onderzoek heeft tot doel kennis te vergaren over het gebruik van het gemeentelijke burgerinitiatief. We doen hierbij uitspraken over wat potentiële initiatiefnemers wel of niet moeten doen om de kans van slagen van hun burgerinitiatief te vergroten. We doen dit via explorerend en kwalitatief onderzoek. Op basis van de verworven kennis trekken we conclusies en doen we aanbevelingen aan gemeenten en burgers om hen te helpen bij de invoering en/of uitvoering van het burgerinitiatief.

Vraagstelling

Op basis van de aanleiding van ons onderzoek en de geformuleerde doelstelling hebben we de volgende onderzoeksvraag centraal gesteld:

Welke factoren zijn van invloed op het gebruik van het gemeentelijke burgerinitiatief?

Van theorie naar analysemodel

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is het nodig het onderwerp in een theoretische context te plaatsen. Factoren uit deze theorie zijn gebruikt om, op basis van aannames, een analysemodel te creëren. We zijn gestart met een omschrijving van de begrippen directe en representatieve democratie. Reden hiervoor was dat het burgerinitiatief één van de interactieve instrumenten is die de burger dichter bij het bestuur van een gemeente zou kunnen brengen.

Na deze beschrijving zijn we nader ingegaan op de organen binnen het gemeentelijke bestuur en hun onderlinge verhoudingen. Doel hiervan was om meer zicht te krijgen op de taken en het functioneren van het gemeentelijk bestuur.

Vervolgens plaatsten we het burgerinitiatief in een andere context; die van interactieve beleidsvorming. We beschreven de inhoud ervan en de historie. We vergeleken het

burgerinitiatief met andere lokale interactieve instrumenten op basis van twee criteria en stelden vast dat het instrument uniek is. Vervolgens hebben we het burgerinitiatief inhoudelijk beschreven en toegelicht. De grondslag en doelstellingen van het burgerinitiatief zijn aan de orde gekomen. Daarnaast hebben we de verschijningsvormen en de procedurele en inhoudelijke kant verkend.

Uiteindelijk leidde de theorie tot een zevental factoren die voor ons onderzoek van belang zijn. Deze vormen tezamen het analysemodel dat we als uitgangspunt voor het onderzoek hebben gebruikt. Dit analysemodel ziet er als volgt uit:

Factor	Omschrijving	Element(en)
Politiek	Een ingediend burgerinitiatief kan onderhevig zijn aan de invloed van politieke identiteit, standpunten, verhoudingen en discussies.	<ul style="list-style-type: none"> • Partij specifieke elementen als standpunt en identiteit; • Oppositie vs. coalitie
De griffier	De taakinvulling van de griffier is te onderscheiden naar een administratieve taakinvulling of een procesbegeleidende taakinvulling.	<ul style="list-style-type: none"> • Inhoudelijk taakinvulling of procesmatige taakinvulling; • Mate van begeleiding van initiatief door besluitvormingproces.
Interactie	Het vormgeven van de interactie is een verantwoordelijkheid van alle betrokkenen.	<ul style="list-style-type: none"> • openheid, gelijkwaardigheid, debat invloed.
Motivatie	De zekerheid van behandeling vormt het onderscheid met andere interactieve instrumenten en vormt voor de burger de motivatie om gebruik te maken van dit specifieke instrument.	<ul style="list-style-type: none"> • Motivatie voor gebruik initiatief.
Voorwaarden en inhoud	Een burgerinitiatief dient aan inhoudelijke voorwaarden te voldoen. Over het initiatief vindt geen besluitvorming plaats als niet aan deze voorwaarden is voldaan. De inhoud van het initiatief afgezet tegen financiële haalbaarheid en dergelijke valt hier eveneens onder	<ul style="list-style-type: none"> • Kennis van de initiatiefnemer wat betreft voorwaarden burgerinitiatief en toepassing van deze kennis; • inhoudelijke haalbaarheid.
Bevoegdheid	Het onderwerp of voorstel van een burgerinitiatief bepaalt of besluitvorming een bevoegdheid van de raad of het college is.	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegdheid college van B&W; • Bevoegdheid gemeenteraad.
Activiteiten initiatiefnemer	De activiteiten en inspanningen die een initiatiefnemer verricht om zijn initiatief toe te lichten en te ondersteunen.	<ul style="list-style-type: none"> • Gebruikmaking spreekrecht; • Mate van publiciteit; • Aanwezigheid.

De elementen zoals die zijn genoemd per factor maken het makkelijker de factor op te sporen tijdens het interview of bij de bestudering van relevante stukken.

Onderzoeksmethodologie, opzet en verantwoording

We hebben er voor gekozen een kwalitatief onderzoek uit te voeren. De argumentatie voor dit type onderzoek komt voort uit het feit dat er relatief weinig kennis is over het onderzoeksonderwerp. Ons onderzoek is als gevolg van de beperkte kennis als explorierend te kenmerken. Binnen deze exploratie maken we gebruik van vergelijkingen. We onderzoeken immers diverse cases welke zijn geselecteerd op basis van criteria. Dergelijk onderzoek wordt ook wel een multiple casestudie genoemd. We waren van mening dat we alleen bevindingen en conclusies konden verzamelen aan de hand van praktijkervaringen van zowel de ontvangers van burgerinitiatieven (gemeenten i.c. griffiers) als de initiatiefnemers.

De griffiers en initiatiefnemers die we wilden benaderen dienden ervaring te hebben met het gebruik van het lokale burgerinitiatief. Onderzoek bij zes gemeenten leek ons representatief. We wilden met drie gemeenten praten die een of meerdere initiatieven hadden afgewezen. De andere drie gemeenten dienden een of meer initiatieven te hebben aangenomen.

We hebben de volgende stappen doorlopen om zes representatieve gemeenten nader te selecteren:

- Stap 1: Op zoek naar een basislijst van gemeenten;
- Stap 2: Creatie van een basislijst van gemeenten;
- Stap 3: Vulling van de basislijst van gemeenten met selectiecriteria;
- Stap 4: Een nadere selectie;
- Stap 5: De laatste selectie en de resultaten.

Bij stap een, vier en vijf zijn de volgende selectiecriteria aangehouden;

Stap 1) Beschikt de gemeente over een vastgestelde verordening op het burgerinitiatief?; Wanneer is de verordening vastgesteld en wanneer is deze in werking getreden?

Stap 4) Zijn er sinds de inwerkingtreding burgerinitiatieven ingediend?; Hoeveel burgerinitiatieven zijn ingediend?; In welk jaar vond indiening plaats?

Stap 5) Wat was de inhoud van de ingediende initiatieven?; Zijn de ingediende burgerinitiatieven aangenomen of verworpen?

Bij het doorlopen van elk van deze stappen liepen we regelmatig tegen dilemma's aan. Vrijwel elk dilemma heeft ertoe geleid dat we steeds opnieuw goed stil hebben gestaan bij de gemaakte of te maken keuze. Uiteindelijk leidden de stappen ons naar de volgende gemeenten: Oirschot, Schiedam, Son en Breugel, Tiel, Tytsjerksteradiel en Zoetermeer. De eerste drie behoorden tot de groep van gemeenten met een of meer afgewezen initiatieven, de overige drie tot de groep met aangenomen initiatieven.

We hebben de interviews met griffiers en initiatiefnemers afgenomen door gebruik te maken van topicinterviews in halfgestructureerde vorm. Deze vorm van interviewen hebben we voornamelijk gebruikt omdat het ons de gelegenheid bood zo de verschillende factoren uit ons analysemodel ter sprake te brengen. De geïnterviewden hadden via deze vorm van interviewen ruimte voor eigen inbreng.

Onderzoek en analyse

Vervolgens zijn we overgegaan naar de onderzoeksfase. In hoofdstuk vier hebben we ervoor gekozen elke onderzochte gemeente in een aparte paragraaf weer te geven.

Elke paragraaf is opgedeeld in twee delen. Het eerste deel betrof een korte schets van de onderzochte gemeenten. Deze schets bestaat in ieder geval uit de volgende karakteristieken:

- gemeentegrootte en typering;
- zetelverdeling over de raadsperiode 2002-2006 en 2006-2010;
- reden aanname verordening, datum inwerkingtreding en behandeling tot aanname van de verordening;
- inrichting van de Verordening op het burgerinitiatief, inclusief eventuele bijzonderheden;
- hoeveelheid en aard van de ingediende initiatieven (aangenomen en afgewezen).

In het tweede deel van elke paragraaf hebben we de inhoud van de interviews met de griffier en de initiatiefnemer weergegeven. Dit vormde het belangrijkste onderdeel van het empirisch onderzoek. Opvallend is dat dit onderdeel regelmatig tot interessante en soms onverwachte bevindingen leidde. Ook bleek dat de perceptie op de gang van zaken tijdens het behandelingsproces bij de griffier en de initiatiefnemer nogal eens verschilde. De lading en emotie die hierbij soms naar boven kwam hebben we geprobeerd ondergeschikt te maken aan de objectiviteit. We verwachtten niet dat initiatiefnemers het initiatief uit overwegingen van pressie zouden inzetten en we verwachtten juist dat de politieke verhoudingen en discussies een grotere rol zouden spelen. We ontdekten echter ook buiten ons analysemodel interessante zaken; de samenloop met andere beleidsnota's kan verwarrend zijn en in sommige gevallen zelfs een negatieve invloed hebben op de uitkomst.

In het slot van hoofdstuk vier hebben we een overzicht van alle bevindingen opgenomen. Deze zijn in tabel 4.13 en 4.14 weergegeven. Voor een overzicht van alle bevindingen binnen het opgestelde analysemodel verwijzen wij u naar deze tabellen.

Conclusies

De conclusies zijn gebaseerd op bevindingen die zijn verkregen door het empirisch onderzoek. We hebben de gevonden conclusies gerubriceerd naar de factoren uit ons analysemodel. De conclusies die buiten ons model vielen zijn apart genoemd. Soms is er sprake van onderlinge verbanden tussen de bevindingen en conclusies. Deze hebben we expliciet benoemd. Hieronder treft u de conclusies samengevat aan:

Factor	Conclusie
Politiek	Bij vijf van de onderzochte initiatieven was nauwelijks of geen sprake van politieke discussies die zijn te herleiden naar de standpunten en de identiteit van partijen. Politiek speelt een geringe rol bij de besluitvorming omtrent een burgerinitiatief. Politieke machtsverhoudingen in een gemeente, uitgedrukt in oppositie versus coalitie, spelen ook nauwelijks een rol.
De griffier	Over de opstelling van griffiers valt geen eenduidige conclusie te formuleren. De opstelling en betrokkenheid van een griffier is geen garantie tot succes. Bij het bepalen van de inzet van het instrument en het contact met de burger lijkt de rol van de griffier groter.
Interactie	De wijze waarop raadsleden en initiatiefnemers vorm geven aan de interactie is te kwalificeren als succesfactor en faalfactor. De perceptie op interactie en de grondhouding waarmee raadsleden en initiatiefnemers elkaar ontmoeten vormen daarbij de basis. Alle initiatieven die zijn aangenomen kenmerkten zich door initiatiefnemers die hun wens positief en goed onder woorden brachten en bereid waren in debat te gaan. De sfeer van deze debatten was constructief en positief. In sommige gevallen werd dit zelfs uitgesproken. Ook de motivatie speelt een rol met betrekking tot deze factor. Bij de afgewezen initiatieven was juist sprake van slechte verhoudingen tussen de raad en de initiatiefnemers.
Motivatie	De unieke eigenschap van het burgerinitiatief vormt niet het doorslaggevende argument voor burgers om gebruik te maken van dit instrument. We zagen dat het initiatief ook gebruikt wordt als pressiemiddel (bij de twee afgewezen initiatieven), en dat burgers het instrument inzetten met de motivatie dat aandacht is te genereren waardoor de invloed op de raad groter is.
Inhoud en voorwaarden	Er komen geen initiatieven op de agenda die niet aan de voorwaarden voldoen. Daarnaast is over de inhoud een interessante conclusie te trekken; partijpolitieke discussies speelden nauwelijks een rol. Wel bleek dat de aangenomen initiatieven vooral als 'sympathiek' werden bestempeld. Politieke sensitiviteit lijkt hierdoor van groot belang. De inhoud bepaalt dus de kans van slagen.
Bevoegdheid	In alle gevallen viel het initiatief onder de bevoegdheid van de raad.
Activiteiten initiatiefnemer	Elke initiatiefnemer was actief betrokken. Toch is deze factor niet van doorslaggevende betekenis in de aanneming van een initiatief. Andere factoren, zoals de inhoud van het voorstel, de interactie en de bevoegdheid, maken het ondergeschikt. Wel zijn we van mening dat een actieve opstelling bijdraagt aan de kans van slagen van het voorstel.

Naast het trekken van conclusies op basis van de factoren in ons analysemodel konden we ook andere noemenswaardige conclusies trekken.

<i>Factor</i>	<i>Conclusie</i>
Samenloop met andere beleidsvorming	Samenloop van de behandeling van het initiatiefvoorstel met de behandeling van voor het voorstel relevante beleidsnota's of beleid is niet altijd gunstig. De uitkomst is onvoorspelbaar.
Status van het burgerinitiatief	De helft van de griffiers geeft aan dat het burgerinitiatief geen uitzonderingspositie inneemt in het scala aan interactieve gemeentelijke instrumenten. Griffiers hebben invloed op de inzet van het instrument.
Communicatie en precedentwerking	Communicatie wordt beschouwd als een belangrijk instrument om het aantal initiatieven te laten toenemen. Gek genoeg wordt niet gesteld dat communicatie de kwaliteit van initiatieven kan doen toenemen. Precedentwerking, een als eerste ingediend en aangenomen initiatief leidt tot meerdere initiatieven, lijkt niet van invloed op de hoeveelheid ingediende initiatieven.
Gemeentegrootte, aantal benodigde handtekeningen en aantal ingediende initiatieven	We concluderen dat er een verband bestaat tussen de hoeveelheid ondersteunende handtekeningen en de hoeveelheid ingediende initiatieven. Wanneer het aantal handtekeningen relatief laag ligt (25 handtekeningen) worden meer initiatieven ingediend.

Aanbevelingen

De aanbevelingen hebben we verdeeld naar gemeente en initiatiefnemer. De indeling van ons analysemodel, zoals we die tot nu toe gevolgd hebben, laten we los.

Gemeente

Visie op het instrument

Gemeenten, en in het bijzonder griffiers, dienen duidelijk te krijgen wat hun visie is op het burgerinitiatief. Wanneer men het burgerinitiatief als een van de interactieve instrumenten beschouwd zal het verstrekken van informatie aan de burger over de bestaande mogelijkheden van participatie voldoende zijn. Het is daarbij van belang de verschillen en overeenkomsten helder weer te geven. Een dergelijke positie heeft gevolgen voor de griffier; deze is immers het eerste aanspreekpunt voor de burger. De griffier plaatst de wens van de burger centraal en zoekt naar een geschikt instrument om deze wens kenbaar te maken aan de raad. Het is daarbij van belang dat de burger duidelijk voor ogen heeft welke inzet van hem of haar gevraagd wordt.

Wanneer een gemeente kiest voor stimulering van het burgerinitiatief zal dit onder andere tot uitdrukking komen in communicatie over de mogelijkheid. Dit vraagt extra inzet van de griffier. Daarnaast heeft deze koers gevolgen voor zijn opstelling richting de initiatiefnemer. Het wijzen op en aanbieden van alternatieven zal minder van belang zijn; het adviseren over de inhoud en formulering van het initiatief mogelijk des te meer.

Verwachtingen

Het burgerinitiatief wordt vanuit verschillende motivaties ingediend. Deze verschillen zullen bij initiatiefnemers over het algemeen tot verschillende verwachtingen leiden. Het risico bestaat dat deze verwachtingen niet realistisch zijn en de totale exercitie op een teleurstelling uit loopt. Het is aan de griffier en de gemeente de motivatie en bijbehorende verwachtingen, die overigens niet alleen kunnen voortkomen uit de motivatie, helder te krijgen. Op basis daarvan kan invloed worden uitgeoefend op deze verwachtingen.

Voor zover verwachtingen voortkomen uit een positieve besluitvorming over het onderwerp is het van belang zich te realiseren dat burgers de uitvoering van hun voorstel, daarmee bedoelen we de wijze en de tijdspanne, waarschijnlijk minstens zo belangrijk vinden. Het proces eindigt niet bij aanneming van het besluit.

Initiatiefnemer

Motivatie

Voor een burger die overweegt een burgerinitiatief in te dienen is het van belang zichzelf de vraag te stellen waarom men gebruik wil maken van dit instrument en welke verwachtingen men heeft. Men dient zich te oriënteren op de eigenschappen van het instrument, maar ook op de eigenschappen van andere interactieve instrumenten.

Verwachtingen

Het is van belang zich te realiseren dat het burgerinitiatief geen garantie is tot succes. Voor indiening is het voor een burger van belang zich de vraag te stellen welke verwachting men heeft van dit instrument. Men dient deze verwachting te toetsen op realisme bij de griffier en/of raadsleden.

Neem kennis van de voorwaarden

Initiatiefnemers dienen kennis te nemen van de lokaal gestelde voorwaarden. Men dient na te gaan welke eisen de gemeente stelt aan het initiatief. Ook de vraag wie bevoegd is dient te worden beantwoord voordat tot indiening wordt overgegaan.

Inhoud

Uit ons onderzoek blijkt dat de inhoud van het initiatief van groot belang is. Het voorstel dient realistisch te zijn en ook als zodanig te worden geformuleerd. Burgers dienen na te denken over de formulering en zichzelf de vraag te stellen of het gewenste resultaat haalbaar is. Deze haalbaarheid kan worden getoetst op financieel vlak, maar kan ook van juridische aard zijn of betrekking hebben op ruimtelijke ordening. Indien men tot de conclusie komt dat het voorstel op een of meerdere terreinen mogelijk op grote weerstand stuit, lijkt een overweging over wijziging van de formulering of inhoud op zijn plaats.

De initiatiefnemer

We hebben vastgesteld dat alle initiatiefnemers actief betrokken waren bij hun initiatief. Deze betrokkenheid beslaat meer dan gebruik maken van het insprekrecht. Het is raadzaam contact te zoeken met raadsleden en het voorstel extra onder de aandacht te brengen. Op deze manier kunnen raadsleden overtuigd worden en enthousiast raken over het voorstel. Een andere manier van betrokkenheid tonen is contact te zoeken met de media. De invloed van de media is niet te onderschatten in dit verband. Een betrokken initiatiefnemer die zich constructief opstelt, zal op meer sympathie kunnen rekenen van de raad.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor dit onderzoek

Met ingang van 1 mei 2006 kunnen burgers een onderwerp op de agenda van de Tweede Kamer plaatsen door gebruik te maken van het burgerinitiatief. Clean Air Nederland, een belangenorganisatie met als doelstelling rookvrije publieke ruimtes, kreeg met de indiening van het eerste burgerinitiatief tot een rookvrije horeca landelijke bekendheid.

Deze vorm van burgerparticipatie is al langer mogelijk op gemeentelijk niveau. Via een gemeentelijke verordening worden inwoners in staat gesteld onderwerpen op de agenda van de gemeenteraad te plaatsen. Het indienen van een burgerinitiatief is voor veel gemeenten mogelijk geworden met de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur op 7 maart 2002.

De inwerkingtreding van dit instrument lijkt samen te hangen met het spanningsveld waarin de representatieve democratie zich bevindt. Dit spanningsveld concentreert zich rondom de vraag in hoeverre politieke standpuntbepaling en besluitvorming overeenkomen met de publieke opinie. De Raad voor Openbaar Bestuur publiceerde in 2005 een rapport met als titel "De Staat van de democratie; pleidooi voor herkenbare en aanspreekbare politiek". Centrale vraag in dit onderzoek; "hoe kan de Nederlandse representatieve democratie versterkt worden?"¹. Een van de aanleidingen voor het onderzoek van de Raad wordt als volgt geformuleerd; "na de 'revolte Fortuyn' is de uitslag van het referendum over de Europese Grondwet het jongste teken van zorgwekkende vervreemding tussen politiek en samenleving". Burgerparticipatie wordt in dit rapport gezien als "een belangrijk instrument om de communicatie met de samenleving nieuwe vorm en inhoud te geven en het vertrouwen in de politieke democratie te herstellen".

Recentelijk concludeerde dr. Harry van der Knaap in zijn proefschrift getiteld "Politieke representatie en lokale democratie" dat de kloof tussen burger en de lokale politiek veel kleiner is dan men algemeen aanneemt. Een positiever geluid. Van der Knaap deed onderzoek in 30 Nederlandse gemeenten met minder dan 30.000 inwoners. Het blijkt dat in die gemeenten veel overeenstemming bestaat over de vraag wat de grootste problemen zijn. Van der Knaap concludeert dat "de overeenstemming over de politieke agenda groot is en dat daarin dus geen oorzaak ligt voor de geconstateerde kloof tussen burger en overheid"². Opgemerkt dient te worden dat enige nuancering ten opzichte van deze conclusie op zijn plaats is. Het onderzoek is uitgevoerd in 30 kleine gemeenten. In een kleine gemeente is de kans groot dat er overeenstemming is over de agenda, omdat de afstand tussen overheid en burger kleiner is. Men weet elkaar te vinden. Een vergelijking met grotere gemeenten levert mogelijk andere resultaten. Daarnaast beslaat het totale onderzoek van Van der Knaap maximaal 990.000 inwoners. Het is de vraag of dit aantal representatief is.

Naast het spanningsveld van de representatieve democratie is ook een andere ontwikkeling relevant met betrekking tot het burgerinitiatief; de netwerksamenleving.

In het blad 'Bestuurskunde' publiceerde dr. F. Hendriks een artikel getiteld "Representatieve politiek in de netwerksamenleving". Hierin stelt Hendriks dat de representatieve democratie onder druk staat als gevolg van de netwerksamenleving. Hij schrijft hierover het volgende; "dat de representatieve democratie onder druk staat kan in het algemeen worden verklaard uit een discrepantie tussen enerzijds haar institutionele logica, die in grote lijnen hiërarchisch is, en

¹ http://www.rfv.nl/website/teksten/Rob/Adviezen/PDF_bestanden/Overdestaatvddemocratie.pdf

² <http://www.perssupport.anp.nl/Home/Persberichten.Actueel?itemId=81667&print=true>

anderzijds de institutionele logica van de zich ontwikkelende netwerksamenleving, die in grote trekken niet hiërarchisch of beperkt-hiërarchisch is. Door processen van ontzuiling, individualisering en emancipatie is de samenleving in aanzienlijke mate onthiërarchiseerd. De overzichtelijke verzuilde samenleving van weleer is steeds meer de trekken gaan vertonen van een complexe, vervlochten netwerksamenleving. [...] De opkomst van de netwerksamenleving wordt gestimuleerd door de ontwikkeling van netwerktechnologieën - vooral op het terrein van de ICT- die een horizontalisering, verdichting en vervlechting van relatiepatronen mogelijk maken, en tegelijkertijd bijdragen aan de postmodernisering van de cultuur"³. Over het begrip netwerksamenleving zegt Castells, grondlegger van de theorie over deze ontwikkeling in de samenleving, het volgende; "it is a society that is structured in its dominant functions and processes around networks"⁴. Steeds vaker organiseren zich netwerken rondom maatschappelijke problemen. Deze netwerken bestaan uit belanghebbende partijen met wederzijdse afhankelijkheden.

We zien dat de geschetste ontwikkelingen vragen om nieuwe sturingsinstrumenten. Het creëren van draagvlak staat centraal. Coproductie in de beleidsontwikkeling is noodzakelijk. Netwerken moeten een platform hebben om hun belang onder de aandacht te brengen.

Er is nog niet veel onderzoek gedaan naar het burgerinitiatief als vorm van burgerparticipatie. Dit lijkt logisch waar het gaat om het landelijke initiatief. Het is immers pas sinds mei 2006 mogelijk een dergelijk initiatief in te dienen. We concentreren ons in dit onderzoek echter op het gemeentelijke burgerinitiatief. Tot nu toe gingen onderzoeken over lokale democratie voornamelijk over de werking van het dualisme en de rol van burgerparticipatie daarin. Het burgerinitiatief als op zichzelf staand interactief instrument werd nauwelijks belicht. Vooralsnog deed het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP) in opdracht van de Vernieuwingsimpuls in 2004 alleen een inventariserend onderzoek naar de succes- en faalfactoren. Dit onderzoek werd uitgevoerd onder de raadsgriffiers van alle Nederlandse gemeenten. Opvallend was dat de 163 respondenten communicatie en informatie door de gemeente over het instrument zowel als succes- als faalfactor benoemde. Daarnaast lijkt het erop dat de bereidheid van de gemeenteraad om het ingediende initiatief serieus te behandelen van belang is. Deze inventarisatie trok geen conclusies en deed geen aanbevelingen als het gaat om het succes van het lokale burgerinitiatief.

Een beoordeling van het instrument burgerinitiatief met de geschetste ontwikkelingen als achtergrond is onmogelijk zonder meer informatie over de werking ervan. Via een optelsom van ervaringen van niet alleen gemeenten, maar ook van initiatiefnemers kunnen beoordelende uitspraken worden gedaan. Wij signaleren dit gebrek aan informatie en beschouwen het als onmisbaar voor een correcte evaluatie en beoordeling van het instrument. Op basis hiervan komen wij tot de in paragraaf 1.3 geformuleerde vraagstelling.

1.2 Doelstelling

Onze scriptie heeft tot doel kennis te vergaren over het gebruik van het gemeentelijke burgerinitiatief. We willen uitspraken doen over dat wat potentiële initiatiefnemers wel of niet moeten doen om de kans van slagen van hun voorstel te vergroten. Deze aanbevelingen kunnen bestuurders en burgers helpen bij de invoering en/of uitvoering van het burgerinitiatief.

³ <http://www.bestuurskunde.nl/publicaties/bestuurskunde.php?artikel=2002,11,11,7,1>

⁴ Castells, M. (1996). *The information age: Economy, Society en Culture; Volume I - The rise of the network society* (pag. 17). Blackwell Publishers, Oxford.

1.3 Centrale onderzoeksvraag

Op basis van de aanleiding van ons onderzoek en de geformuleerde doelstelling zijn we tot de volgende centrale onderzoeksvraag gekomen:

Welke factoren zijn van invloed op het gebruik van het gemeentelijke burgerinitiatief?

We beantwoorden deze onderzoeksvraag door de volgende deelvragen te beantwoorden:

- 1. Wat is democratie en hoe verhoudt het burgerinitiatief zich tot democratie?*

In de inleiding hebben we het spanningsveld waarin de democratie zich bevindt beschreven. Het burgerinitiatief kan dit spanningsveld verkleinen. We dienen dan echter meer zicht te hebben op het begrip democratie. We beschrijven de voor ons relevante vormen van democratie; de representatieve en directe democratie. Het burgerinitiatief kan worden beschouwd als een democratisch instrument van directe aard. Enige kennis van de voor- en nadelen van beide democratische vormen is noodzakelijk om het instrument burgerinitiatief beter te begrijpen.
- 2. Wat is de bestuurlijke context van het gemeentelijke burgerinitiatief en wat vormde de aanleiding voor het ontstaan ervan?*

We gaan kort in op de gemeentelijke overheid. Welke organen en personen spelen een rol in die bestuurslaag? In de onderzoeksfase zullen we deze kennis nodig hebben om de gang van zaken rond initiatieven te begrijpen en goede conclusies te trekken. In deze paragraaf gaan we ook in op het dualisme; het burgerinitiatief wordt over het algemeen als een dualistisch instrument beschouwd. In de invoering van het dualisme vinden we een specifieke reden voor het ontstaan van dit instrument.
- 3. Wat is interactieve beleidsvorming?*

In paragraaf 2.4 gaan we dieper in op beleidsvorming. We beschrijven het beleidsvormingsproces; aan bod komen alle fasen van agendering tot evaluatie van beleid. Dat is nodig omdat hierin een onderscheidend element zit van het initiatief ten opzichte van andere interactieve instrumenten. Verder gaan we in op de historie van de interactieve beleidsvorming. Het beeld en de inhoud van interactiviteit is in de loop van de jaren behoorlijk opgeschoven. Door deze geschiedenis begrijpen we de waarde van het burgerinitiatief misschien beter. Tot slot geven we in deze paragraaf motieven voor en nadelen van interactieve beleidsvorming.
- 4. Hoe verhoudt het gemeentelijke burgerinitiatief zich tot andere gemeentelijke interactieve instrumenten?*

We plaatsen het gemeentelijke burgerinitiatief naast een aantal andere gemeentelijke interactieve instrumenten en beschrijven de verschillen en overeenkomsten. Dit doen we aan de hand van een aantal criteria. Met de beantwoording van deze deelvraag doen we een eerste stap in de definiëring van het begrip burgerinitiatief.
- 5. Wat is het gemeentelijke burgerinitiatief? Welke basis, doelstellingen, voorwaarden en verschijningsvormen kent dit instrument?*

Een volgende stap die ons helpt grip te krijgen op het burgerinitiatief. We gaan in op de bepalingen uit de modelverordening die is geformuleerd door de Vernieuwingsimpuls. Deze modelverordening is voor veel gemeenten het uitgangspunt in de formulering van hun verordening. De modelverordening wordt per gemeente aangepast, zodat in de praktijk de verordening op het burgerinitiatief, en dus ook het burgerinitiatief, in allerlei soorten en maten voorkomt.

6. *Hebben de factoren uit ons analysemodel invloed en welke invloed is er? Spelen andere factoren ook een rol?*

In hoofdstuk 4 treft u de resultaten aan van ons onderzoek in een zestal gemeenten. Zowel de griffier van de onderzochte gemeente alsook een initiatiefnemer zijn gevraagd naar de factoren die zij van invloed achten op het wel of niet aannemen van ingediende burgerinitiatieven.

7. *Welke conclusies en aanbevelingen kunnen worden gedaan aan gemeenten en burgers als het gaat om de inzet van het gemeentelijke burgerinitiatief?*

We hopen uiteraard dat de resultaten van ons onderzoek zullen bijdragen aan de inzet en werking van het instrument burgerinitiatief bij gemeenten. In hoofdstuk 5 zijn dan ook de conclusies en aanbevelingen geformuleerd op basis van onze bevindingen.

1.4 Leeswijzer

De opbouw van dit onderzoeksrapport is als volgt: in het eerste hoofdstuk is de aanleiding van het onderzoek uiteengezet en wordt de doelstelling weergegeven. Vervolgens is een centrale onderzoeksvraag geformuleerd met de daarbij behorende deelvragen.

Hoofdstuk 2 vormt het theoretische kader van dit onderzoek. Dit hoofdstuk vormt de basis voor de empirie die in de daaropvolgende hoofdstukken aan bod komt.

Hoofdstuk 3 1 vormt de verantwoording over de aanpak van het onderzoek. We laten in dit hoofdstuk ook zien welke stappen zijn doorlopen om zes gemeenten te selecteren die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd.

Hoofdstuk 4 geeft de onderzoeksresultaten van dit onderzoek weer. Eerst is van de zes geselecteerde gemeenten een korte gemeenteschets gegeven. Vervolgens treft u per gemeente een weergave aan van de gehouden interviews met zowel de griffiers als de initiatiefnemers. Per gemeente staan de bevindingen vermeld. Ten slotte zijn aan het slot van dit hoofdstuk alle bevindingen uit de voorgaande paragrafen schematisch weergegeven.

Hoofdstuk 5 vormt het afsluitende hoofdstuk van dit onderzoek. Hierin worden alle geformuleerde deelvragen uit paragraaf 1.3 beantwoordt, waarna conclusies worden getrokken naar aanleiding van het uitgevoerde onderzoek. U treft in het tweede deel van dit hoofdstuk aanbevelingen aan wat betreft het gebruik van het initiatief door gemeente en initiatiefnemer.

Bijlage 1a en 1b bevatten de vragenlijsten die we tijdens de interviews met de griffiers van de onderzochte gemeenten en de initiatiefnemers hebben gehanteerd. Bijlage 2 bevat de Modelverordening zoals deze door de Vernieuwingsimpuls voor alle Nederlandse gemeenten is geformuleerd. In bijlage 3 is een afdruk van het bestand opgenomen dat de basis heeft gevormd voor het maken van de selectie van te onderzoeken gemeenten.

2 Theoretische inzichten

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk plaatsen we het burgerinitiatief in een democratische, politieke, bestuurlijke en historische context. We komen uiteindelijk tot een definiëring van het gemeentelijke burgerinitiatief. Dat doen we door de verschillen met andere gemeentelijke interactieve instrumenten te duiden en door de modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), voor veel gemeenten een richtlijn, weer te geven.

Sommige informatie in dit hoofdstuk dient als achtergrond. Andere informatie is richtinggevend voor onze onderzoeksfase. Deze informatie hebben we gebruikt om een analysemodel samen te stellen. In dit model treft u factoren die wij van belang achten in de beantwoording van onze onderzoeksvraag; de factoren waar we speciale aandacht voor hebben. Per factor onderscheiden we elementen. Deze, in groen weergegeven, elementen maken de factoren concreter en beter te traceren binnen het proces dat een burgerinitiatief doorloopt. De interviewvragen zijn gebaseerd op deze factoren en elementen. Er is weinig kennis over ons onderzoeksonderwerp. De factoren zijn dan ook grotendeels gebaseerd op aannames. We hebben ons zelf de vraag gesteld wat van invloed zou kunnen zijn. De bevindingen uit de onderzoeken van het Instituut voor Publiek en Politiek & Verenging van Nederlandse Gemeenten en de Raad voor Openbaar Bestuur hielpen ons enigszins.

2.2 Democratie

Omdat het burgerinitiatief een specifiek democratisch instrument is, geven we eerst wat meer inhoud aan het begrip democratie.

2.2.1 Enkele typeringen

Bekkers en Ringeling stellen dat de belangrijkste functie van een democratie, in welke vorm dan ook, de legitimering van beleidskeuzen is. De overheid dient rekenschap af te leggen aan de kiezer ten aanzien van de effectiviteit en de legitimiteit van beleid⁵.

Hague en Harrop typeren democratie als “a form of government offering a workable solution to the fundamental political problem of reaching collective decisions by peaceful means”⁶.

Held definieert democratie als “a form of government in which people rule”⁷. Deze definitie veronderstelt politieke gelijkheid van het volk.

De drie verschillende aspecten waarop deze typeringen een beroep doen, namelijk legitimiteit, pragmatisch realisme en het gelijkheidsideaal, geven een redelijk compleet beeld van het begrip democratie.

Er zijn verschillende vormen van democratie te onderscheiden. We behandelen de twee vormen die de meeste raakvlakken hebben met ons onderwerp en het genoemde spanningsveld: de representatieve en de directe democratie.

⁵ Bekkers, V.J.J.M. & Ringeling, A.B. (eds.) (2003). *Vragen over Beleid – Perspectieven op waardering* (p. 21). Eerste druk. Lemma, Utrecht.

⁶ Hague, R. & Harrop, M. (2004). *Comparative government and politics, An introduction* (p. 36). 6th Edition fully revised and updated. Palgrave MacMillan, New York.

⁷ Held, D. (1996). *Models of democracy, 2nd edition* (p. 1 en 2). Polity, Cambridge.

2.2.2 Representatieve democratie

De Nederlandse democratie laat zich het best omschrijven als een representatieve of parlementaire democratie. Bij deze vorm van democratie ligt het mandaat gedurende een maximale periode van vier jaar bij de volksvertegenwoordiging.

James Mill (1773–1836) beschreef de representatieve democratie als “the grand discovery of modern times” waarin “the solution of all difficulties, both speculative and practical, would be found”⁸. Mill stelde dat de optelsom van elk individueel belang het algemene belang vormt. Door frequente verkiezingen en korte regeerperioden kon worden voorkomen dat 'representatives' in hun eigen belang bestuurden. Whig en Rousseau, tijdgenoten van Mill, hadden de nodige kritiek op deze stelling. Zij stelden respectievelijk dat niet iedere burger een stem hoefde te hebben om toch vertegenwoordigd te zijn en dat representatie gelijk stond aan het verbeurd verklaren van de eigen vrijheid.

Onze westerse wereld is druk doende onze versie van de democratie te exporteren naar, in onze ogen, minder democratisch georganiseerde landen. We gaan daar mee door terwijl er steeds meer oog lijkt te zijn voor de zwakheden van de representatieve democratie. Daemen benoemt er enkele⁹:

- System weakness; no system of political representation can guarantee that elected politicians perfectly reflect the political preferences of voters;
- Weakness of the elected officials; often elected officials seem unable to bridge the communication gap between them and their voters;
- Weakness of the electors; usually voters seem to be unable to perform their “political duties” like voting on relevant criteria, remaining informed or being involved in public affairs.

Daemen stelt dat de tekortkomingen van de representatieve democratie geaccepteerd moeten worden. Er kunnen echter wel elementen worden toegevoegd vanuit de directe democratie.

2.2.3 Directe democratie

De meest pure vorm van democratie zou van directe aard zijn. Athene is de bakermat van deze vorm van democratie. Athene werd bestuurd volgens deze vorm van democratie en ging uit van een verregaande vorm van zelfsturing door haar burgers doordat aan hen per onderwerp om hun stem gevraagd. In de Griekse oudheid viel hierbij ieder verschil tussen bestuurder en burger weg. In de huidige democratie zijn echter elementen van deze vorm van democratie terug te vinden. Het referendum is hiervan een voorbeeld.

Ook bij deze vorm van democratie zijn echter kanttekeningen te plaatsen. Burgers kunnen immers niet voortdurend om hun stem gevraagd worden door middel van bijvoorbeeld een referendum. Held stelt dan ook dat een dergelijke vorm van democratie zich voor met name een relatief kleine en overzichtelijke gemeenschap goed leent (Athene telde in de periode 461 tot 322 voor Christus 40.000 inwoners. Slaven, vrouwen en vreemdelingen evenals onvolwassen mannen waren uitgesloten van stemrecht)¹⁰.

2.2.4 De verhouding tussen democratie en het burgerinitiatief

De typering van democratie volgens Bekkers en Ringeling en de eerstgenoemde zwakheid van Daemen houden verband met het burgerinitiatief.

⁸ <http://plato.stanford.edu/entries/james-mill/#1>

⁹ Daemen, H. Deepening democracy; bringing the people back in (uit reader EUR: Sturing in de publieke sector, studiejaar 2005-2006).

¹⁰ Held, D. (1996). *Models of democracy, 2nd edition* (p. 36 en 37). Polity, Cambridge.

Beleid dat via een burgerinitiatief tot stand komt, vindt zijn oorsprong op 'straat'. De kans is groot dat hiertegen minder weerstand zal zijn. Het burgerinitiatief is hiermee ook een instrument van 'directe' aard. Er is geen vertaling van de wens nodig door de politiek. Het gaat echter te ver om het indienen van een initiatief als 'zelfsturend' te kwalificeren. De politiek kan immers altijd anders beslissen. Het burgerinitiatief appelleert echter wel sterk aan het zelfsturende vermogen van de burger.

2.3 De Nederlandse gemeente

Omdat we ons in dit onderzoek alleen richten op het burgerinitiatief dat bij gemeenten wordt ingediend, achten wij het noodzakelijk in te gaan op de inrichting van het gemeentelijke bestuur en de positie van de Nederlandse gemeente in ons democratische stelsel. We beschrijven de spelers in de gemeentelijke bestuurslaag en gaan kort in op de functie van de gemeente. Omdat het burgerinitiatief een dualistisch instrument is gaan we ook in op de ontwikkeling van het lokale dualisme. We beschrijven waarom het burgerinitiatief daarin een plaats heeft gekregen.

2.3.1 Korte geschiedenis

Thorbecke legde in de Gemeentewet van 1851 een bestuursstructuur vast die van toepassing zou zijn op elke Nederlandse gemeente. De Gemeentewet vindt zijn oorsprong in de in 1848 in de Grondwet opgenomen bepaling dat samenstelling, inrichting en bevoegdheid van de gemeentebesturen door de wet moest worden geregeld. Vóór 1848 bestond er zo goed als geen invloed op het gemeentebestuur¹¹.

2.3.2 Gedaanten van de huidige gemeente

Elzinga beschrijft in zijn rapport "Contouren van het gemeentelijk bestel" verschillende gedaanten van de gemeentelijke overheid en de daarbij behorende taken:

- Behartigen van de lokale belangen; belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen komen meestal in een vroegtijdig stadium terecht bij het gemeentebestuur. Hieruit vloeien de volgende taken voort;
 - het formuleren van lokaal beleid dat anticipeert op relevante maatschappelijke ontwikkelingen;
 - administratief bestuurlijke taken zoals het verlenen van vergunningen en het verstrekken van uitkeringen;
 - taken gericht op het goed functioneren van de gemeentelijke overheid en de handhaving en verbetering van lokale voorzieningen, zoals uitvoeren van besluiten en het verlenen van goede dienstverlening
- lokale democratische rechtstaat; de gemeentelijke bestuurslaag bevindt zich dicht bij de burgers. Elzinga beschouwt de lokale democratie als gevolg daarvan als veelzijdig en vitaal. Het vormt een ideale bestuurslaag waar het gaat om de ontwikkeling van interactieve beleidsvorming¹².
- Publieke ondernemer/dienstverlener; net als bij de nationale overheid is op lokaal niveau een beweging zichtbaar waarbij taken worden verzelfstandigd in aparte bestuursorganen of overgelaten aan de markt, al dan niet met een vorm van toezicht.

¹¹ Franssen, mr. B. en Schouwenaar, mr. J.M. (1993) *Staatsinrichting van Nederland* (p. 147) Dertigste herziene druk. Uitgeverij Wolters-Noordhoff, Groningen.

¹² Staatscommissie dualisme en lokale democratie i.o.v. het ministerie van Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties – directoraat-generaal Openbaar Bestuur onder voorzitterschap van prof. mr. D.J Elzinga. *Dualisme en lokale democratie - deel B; Contouren van het Nederlandse bestel* (p. 40 en 41).

2.3.3 De gemeentelijke organen en hun onderlinge verhoudingen

In deze paragraaf beschrijven we de voor ons onderzoek relevante gemeentelijke organen.

Gemeenteraad en raadscommissies

Aan het hoofd van de gemeente staat de gemeenteraad¹³. De gemeenteraad is een vertegenwoordiging van de gehele bevolking van de gemeente¹⁴ en bestaat uit leden van politieke partijen. Binnen een gemeenteraad is sprake van oppositiepartijen en coalitiepartijen. Partijen die onderdeel zijn van de coalitie in een gemeente hebben meer invloed op het beleid van de gemeente. Zij vormen immers altijd een meerderheid in de verdeling van zetels. De verdeling tussen oppositie en coalitie wordt zichtbaar wanneer in de raad gestemd dient te worden over een specifiek onderwerp. Oppositiepartijen proberen hun invloed te laten toenemen door invloed uit te oefenen op de coalitiepartijen. In veel gevallen gebeurt dit door debat in commissie- en raadsvergaderingen.

De gemeenteraad heeft in het duale stelsel drie te onderscheiden rollen:

- Volksvertegenwoordigende rol; in deze rol vertegenwoordigt de raad de lokale bevolking. Het signaleren van problemen, het onderkennen van beleidsmogelijkheden en het onderhouden van contacten valt binnen deze taak;
- Kaderstellende rol; de raad stelt vast wat de doelstellingen en effecten van beleid zijn en stelt de kaders. Het college geeft vervolgens uitvoering aan dit beleid;
- Controlerende rol; het college legt verantwoording af aan de raad over het uitgevoerde beleid. De raad kan consequenties verbinden aan beleid dat onvoldoende is uitgevoerd.

Een groot deel van de Nederlandse gemeenten hebben er voor gekozen raadscommissies in te stellen. Artikel 82 van de Gemeentewet biedt hier de ruimte voor: “De raad kan raadscommissies instellen die besluitvorming van de raad kunnen voorbereiden...”. Voorbereiden betekent in dit geval dat deze raadscommissies een gezamenlijk advies uitbrengen aan de gemeenteraad. Hierdoor is het voor de gemeenteraad eenvoudiger een goed gefundeerd besluit over een bepaald onderwerp te nemen.

Een raadscommissie wordt ingesteld door de gemeenteraad en bestaat doorgaans uit een groep van raadsleden (meestal van elke fractie één). In een raadscommissie zitten ook vaak burgerleden. Zij maken geen deel uit van de gemeenteraad. Een raadscommissie kan formeel zelf geen enkel besluit nemen.

Gemeenteraad en raadscommissies en het burgerinitiatief

In veel gevallen zal een raadscommissie een ingediend burgerinitiatief behandelen. In een later stadium zal de gemeenteraad erover stemmen.

Politiek

De onderhevigheid van een ingediend burgerinitiatief aan de invloed van politieke standpunten, verhoudingen en discussies.

Burgemeester en wethouders

Artikel 160 van de Gemeentewet stelt dat het college van burgemeester en wethouders deel uitmaken van het dagelijkse bestuur van de gemeente. Hiertoe behoort het voorbereiden en uitvoeren van beslissingen van de raad.

¹³ Grondwet, art. 125.

¹⁴ Gemeentewet, art. 7

De burgemeester is voorzitter van de gemeenteraad en van het college van burgemeester en wethouders. Daarnaast heeft een burgemeester ook enkele specifieke, eigen bevoegdheden. Deze zijn genoemd in de artikelen 170 tot en met 180 van de Gemeentewet. Een voorbeeld hiervan is dat de burgemeester bevoegd is tot handhaving van de openbare orde.

Wethouders tenslotte kunnen vanuit, maar ook van buiten de raad, worden benoemd. Wethouders maken sinds de invoering van het dualisme in 2002 geen deel meer uit van de gemeenteraad; het wethouderschap is volgens de Gemeentewet vanaf dat moment onverenigbaar met het raadslidmaatschap. Burgemeester en wethouders dragen verantwoordelijkheid voor hun portefeuille.

Burgemeester en wethouders en het burgerinitiatief

Burgemeester en wethouders dragen verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het aangenomen burgerinitiatief wanneer het onderwerp zich in hun portefeuille bevindt. De raad controleert op de uitvoering van het aangenomen initiatief.

Griffier

Alle gesprekken in de onderzoeksfase zijn gevoerd met de griffiers van de betreffende gemeenten. Het is daarom goed enig inzicht te geven in de specifieke functie van de griffier.

Met de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur werd het vanaf 7 maart 2002 voor alle Nederlandse gemeenten verplicht een griffier aan te stellen. Op grond van artikel 107e van de Gemeentewet dient een griffier door de raad te worden benoemd. Dit diende uiterlijk 7 maart 2003 te hebben plaatsgevonden (er gold dus een overgangsrecht van één jaar). In de praktijk is de griffier vaak een speciaal hiervoor aangestelde medewerker, benoemd voor en door de raad. Ook komt het (met name bij kleinere gemeenten) voor dat de griffier een medewerker uit de bestaande ambtelijke organisatie is die de functie van griffier op parttime basis vervult. De inhoud die aan de functie van griffier wordt gegeven, bepaald vaak (de omvang van) het dienstverband. De gemeenteraad maakt hierin een keuze.

In de Gemeentewet staat dat de griffier de raad en de door de raad ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde staat. De raad stelt in een instructie nadere regels over de taak en de bevoegdheden van de griffier¹⁵. Deze kunnen variëren van een administratieve tot inhoudelijke en procesmatige ondersteuning van de raad.

Een administratieve of secretariële taakinfilling houdt in dat de griffier ondersteunend is aan de raad. In deze hoedanigheid woont hij dan ook de raadsvergaderingen bij. Het mede vaststellen van de agenda, de verslaglegging en de verzending van vergaderstukken behoren dan tot zijn bezigheden. Wanneer de griffier vooral de inhoudelijke ondersteuning van de raad vervult liggen de belangrijkste taken bij het voorbereidende werk en onderzoek van de raad in het kader van zijn kaderstellende en controlerende functies. De inhoudelijke ondersteuning omvat dan bijvoorbeeld ook de technische bijstand bij het opstellen van bijvoorbeeld notities en amendementen.

Veel gemeenten kiezen echter voor een griffier met een procesmatige taakinfilling. Wanneer de griffier als procesmanager optreedt, vervult deze in de relaties van gemeenteraad met het college, de ambtelijke organisatie en de buitenwereld een spilfunctie. De griffier is dan dus eigenlijk vooral de bewaker van afspraken en procedures.

¹⁵ Gemeentewet, art. 107a, lid 1 en 2.

De griffier kan een belangrijke rol spelen bij het uitwerken en uitvoeren van interactieve processen, waarbij de raad burgers wil laten participeren bij of in de aanloop naar (nog te maken) keuzes. Burgers die iets onder de aandacht willen brengen van de gemeenteraad hebben verschillende mogelijkheden om dit te doen. Burgers die onbekend zijn met de mogelijkheden of twijfelen over de inzet van een instrument kunnen de griffier bellen om duidelijkheid te krijgen. Een griffier met een administratieve taakinving zal de burger vermoedelijk wijzen op de mogelijkheden. Zijn rol is informierend. Een griffier met een procesmatige taakinving zal het onderwerp van de burger verkennen en mogelijk enig advies geven over de inzet van het meest geschikte instrument. De rol van deze griffier is informierend, maar ook adviserend en sturend.

De griffier en het burgerinitiatief

De taakinving van de griffier, zoals hierboven geschetst, houdt verband met het burgerinitiatief. In veel gevallen zal de indiener zijn burgerinitiatief moeten richten aan de voorzitter van de raad, maar draagt de griffier zorg voor een correcte behandeling in de gemeente en agendering op de raadsagenda. De griffier draagt zorg voor het contact met de indiener tijdens de behandeling.

De communicatie over het burgerinitiatief zal in veel gevallen ook door de griffier worden uitgevoerd. Het betreft niet alleen de communicatie met betrekking tot ingediende initiatieven, maar ook communicatie over de mogelijkheid van het indienen van een burgerinitiatief. Deze laatste vorm van communicatie vindt vaak plaats door middel van folders/brochures, informatie op de gemeentelijke website en de lokale krant.

De griffier

De taakinving van de griffier is te onderscheiden naar een administratieve taakinving of een procesbegeleidende taakinving.

2.3.4 Van monisme naar dualisme

Met de totstandkoming van de Gemeentewet in 1851 legde Thorbecke een monistische bestuursstructuur vast. Deze formele bestuursstructuur ging uit van een vervlechting van de posities van de raad en het college. Wethouders werden benoemd door en uit de raad. Controle en uitvoering raakten hierdoor vermengd.

Op 7 maart 2002 is de Wet dualisering gemeentebestuur van kracht geworden. Deze wet beoogde door een duidelijkere rolverdeling tussen gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders de herkenbaarheid van het lokale bestuur, en daarmee ook het politieke karakter ervan, te versterken.

De belangrijkste onderwerpen uit deze Wet zijn¹⁶:

- *ontvlechting van wethouderschap en raadslidmaatschap*. Wethouders mogen niet langer tegelijkertijd raadslid zijn. Ook niet-raadsleden kunnen wethouder worden;
- *versterking van de volksvertegenwoordigende en controlerende functie van de raad*: de raad krijgt op dit vlak een aantal nieuwe bevoegdheden (bijvoorbeeld een onderzoeksrecht en een recht op ambtelijke bijstand), terwijl bestaande bevoegdheden wettelijk en laagdrempelig worden verankerd (bijvoorbeeld het recht van initiatief en het recht van amendement);
- *invoering van een rekenkamer en een griffier voor alle gemeenten*: de rekenkamer en de griffier worden verplicht voor alle gemeenten. Overigens kon in plaats van een rekenkamer ook worden volstaan met een invoering van de rekenkamerfunctie.

¹⁶ http://www.minbzk.nl/grondwet_en/dualisme_en_lokale

2.3.5 Het burgerinitiatief als dualistisch instrument

Met inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur werd de mogelijkheid tot indienen van een burgerinitiatief gecreëerd. Het burgerinitiatief sluit aan op de versterking van de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad. Burgers hebben het recht om punten op de agenda van de gemeenteraad te plaatsen. Hiermee is het initiatief een van de instrumenten om geluiden uit de samenleving op de politieke agenda te plaatsen.

Opgemerkt dient te worden dat het initiatief weliswaar de volksvertegenwoordigende rol van de raad dient te versterken, maar dat de raad tegelijkertijd beperkt wordt in het bepalen van de politieke agenda. Burgers dienen immers zelf het initiatief in.

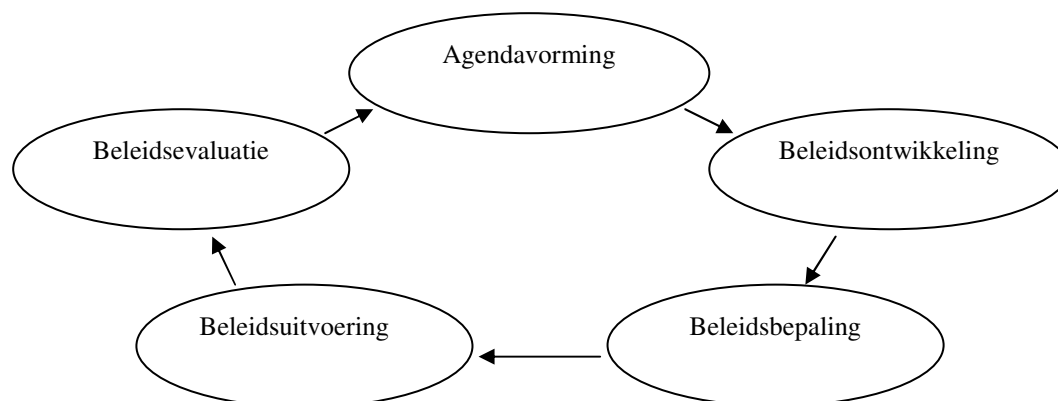
2.4 Interactieve beleidsvorming

Het burgerinitiatief is een interactief beleidsinstrument. In deze paragraaf beschrijven we het proces van beleidsvorming in een gemeente. We gaan nader in op interactieve beleidsvorming en op de geschiedenis van en de motieven voor deze vorm van beleidsvorming.

2.4.1 Beleidsvormingsprocessen in de gemeente

Beleidsvorming laat zich definiëren als 'het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde beleidskeuzen'¹⁷. Over het algemeen doorlopen beleidsvormingsprocessen de cyclus zoals deze in figuur 2.1 is weergegeven. Deze cyclus is overigens niet uniek voor gemeenten. Het betreft een eenvoudige weergave van een dergelijk proces.

Figuur 2.1 – De beleidscyclus



De fasen kunnen als volgt worden omschreven;

- **Agendavorming:** problemen worden op de politieke agenda geplaatst door volksvertegenwoordigers of burgers;
- **Beleidsontwikkeling:** verschillende beleidvoorstellen ten aanzien van het probleem worden in overweging genomen en beoordeeld op hun effect;
- **Beleidsbepaling:** de keuze voor specifiek beleid als oplossing voor het probleem;
- **Beleidsuitvoering:** de gekozen beleidrichting wordt uitgevoerd;
- **Beleidsevaluatie:** evalueren (of monitoren) van de opgetreden effecten en de mate waarin het probleem is opgelost.

Gemeentelijk beleid is vaak in opdracht van het college van burgemeester en wethouders voorbereid door ambtenaren. Afhankelijk van het onderwerp van het beleid neemt het college of de gemeenteraad een besluit over de inhoud van het beleid. Het college kan een genomen besluit

¹⁷ Hoogerwerf, prof. dr. A. en Herweijer, prof. dr. M.(2003). *Overheidsbeleid; Een inleiding in de beleidswetenschap*. 7^e geheel herziene druk. Uitgeverij Kluwer, Alphen aan den Rijn.

als voorstel aan de gemeenteraad voorleggen. De gemeenteraad dient dan alsnog een definitief besluit over het voorstel te nemen. Het betreft dan vooral voorstellen die betrekking hebben op de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad. Deze definitieve besluiten worden genomen in de openbare raadsvergaderingen.

Beleid met betrekking tot de dagelijkse bedrijfsvoering (bijvoorbeeld besluiten over aangevraagde kapvergunningen) kunnen eventueel door het college en/of gemeenteraad aan ambtenaren worden gemandateerd. College en gemeenteraad blijven echter te allen tijde verantwoordelijk voor deze besluiten.

Hoewel de beleidscyclus in figuur 2.1 zeer eenvoudig is weergegeven, is het ontwerpen en uitvoeren van beleid vaak geen eenvoudige zaak. Zo dient bij elk beleidsproces rekening te worden gehouden met juridische, economische en politieke afwegingen die voortdurend verschuiven qua importantie. Ook de grote hoeveelheid actoren die in het beleidsproces betrokken kunnen zijn en het netwerk waarbinnen zij bewegen, kunnen het beleidsproces complex maken¹⁸.

2.4.2 Interactieve beleidsvorming

Van Dale omschrijft 'interactie' als 'op elkaar inwerkend' en 'in wisselwerking'. Edelenbos omschrijft interactieve beleidsvorming als “het vroegtijdig betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij de vorming van beleid, waarbij in openheid en op basis van gelijkwaardigheid en onderling debat problemen in kaart worden gebracht en oplossingen worden verkend die van invloed zijn op het uiteindelijke politieke besluit”¹⁹. Vervolgens onderkent Edelenbos 4 kernelementen in deze definitie, te weten openheid, gelijkwaardigheid, debat en invloed.

Edelenbos werkt de 4 kernelementen vervolgens nader uit. In tabel 2.1 is dit weergegeven.

¹⁸ Koppenjan, J. & Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks*. Routledge, London and New York.

¹⁹ Edelenbos, J.(2000). *Proces in vorm: procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten* (p. 39). Proefschrift. Uitgeverij Lemma, Utrecht.

Tabel 2.1 - Uitwerking kernelementen interactieve beleidsvorming volgens Edelenbos

Kernelementen	Veronderstellingen	Onderscheid
<i>Openheid</i>	<ul style="list-style-type: none"> • iedere burger is in staat tot oordeelsvorming te komen; • er wordt rekening gehouden met pluriformiteit en geldigheid van belangen en perspectieven. 	<ul style="list-style-type: none"> • inhoudelijke openheid: er is ruimte voor nieuwe ideeën en afwijking; • procesmatige openheid; iedereen kan deelnemen aan het proces van beleidsvorming en er is voldoende transparantie; • actor-openheid; 'de mate van ontvankelijkheid van actoren'
<i>Gelijkwaardigheid</i>	<ul style="list-style-type: none"> • inbreng van belanghebbenden moet van gelijke waarde zijn voor het beleidsproces 	<ul style="list-style-type: none"> • natuurlijke ongelijkheid; niet iedere actor kan beschikken over dezelfde eigenschappen (kennis, deskundigheid, steun van de achterban etc.); • ondanks deze natuurlijke ongelijkheid, dient er een zo gelijk mogelijke verdeling van middelen tussen de deelnemers te zijn.
<i>Debat</i>	<ul style="list-style-type: none"> • de redelijke inhoud van argumenten bepalen de kracht van het vertoog (en niet positie, hiërarchie en macht). 	<ul style="list-style-type: none"> • debat op basis van redelijkheid; betrokkenen overtuigen en laten zich overtuigen op basis van de juistheid of onjuistheid van argumenten; • machtsdebatteren; debat op basis van macht met als doel eigen belangen en posities te behouden of te versterken; • symbolisch debatteren; niet alleen rationele argumentatie, maar ook symboliek speelt een belangrijke rol. Door aandacht te vragen voor symboliek krijgt men gevoel voor de emotionele, irrationele en instinctieve kanten van politiek-bestuurlijke besluitvorming.
<i>Invloed</i>	<ul style="list-style-type: none"> • oplossingen liggen niet op voorhand vast, maar ontstaan door beïnvloeding van het beleidsproces door deelnemers 	<ul style="list-style-type: none"> • het stadium waarin het beleidsproces zich bevindt; • de mate en vorm waarin burger en bestuur vormgeven aan interactiviteit.

De kernelementen van Edelenbos veronderstellen een bepaalde grondhouding bij de initiatiefnemers, bestuurders en raadsleden. Met inachtneming van deze elementen kan een goede inhoudelijke discussie worden gevoerd.

Interactie

Het vormgeven van deze interactie is een verantwoordelijkheid van alle betrokkenen.

2.4.3 Historische ontwikkeling van interactieve beleidsvoering

Sinds de jaren zestig nemen we een ontwikkeling waar in de interactie tussen bestuur en burger bij het tot stand komen van beleid. We kunnen enkele perioden onderscheiden.

In de jaren '60 en '70; Inspraak

In de jaren zestig werd het politieke bestuur beter in staat een zorgvuldiger afweging te maken en tot effectiever en meer legitiem beleid te komen. Inspraak werd gedefinieerd als "een door de overheid mogelijk gemaakt platform voor meningsuiting over beleidsvoornemens voor

burgers”²⁰. De Raad voor het Openbaar Bestuur beschrijft twee perspectieven op inspraak. In de representatieve democratische opvatting geldt inspraak als een aanvulling op besluitvorming. De burger mag er vanuit gaan dat hun inspraak serieus wordt meegenomen in de afweging en besluitvorming. Het participatieve perspectief ging verder; de burger kreeg zelfbestuur. In de praktijk werd hier nauwelijks mee geëxperimenteerd. De Raad constateerde dat de representatieve variant niet ging om versterking van de representatie, maar om effectiviteit en legitimiteit. Daarnaast kwamen de uitkomsten van inspraak over het algemeen terecht bij het dagelijkse bestuur en niet bij de volksvertegenwoordiging. Er is de nodige kritiek geuit op inspraak. Er werd niet serieus gekeken naar de inspraak en er zou sprake zijn geweest van geringe representativiteit. Verder zou een inspraakprocedure een vertragende werking hebben op de beleidsvorming²¹.

Inspraak in de jaren zestig en zeventig is gedefinieerd als een vorm van interactief bestuur. Deze vorm van burgerparticipatie, de reguliere inspraak, wordt daarom de 1^e generatie van participatieve instrumenten genoemd. Toch is er een verschil met het huidige perspectief op interactief bestuur. Bij inspraak was de communicatie tussen overheid en burger veelal beperkt, omdat het zou gaan over een bestaand beleidsvoorstel. Interactief bestuur in onze tijd veronderstelt meerzijdige communicatie die zich moet herhalen. Daarnaast wordt getracht tot gemeenschappelijke beeldvorming over een probleem en de oplossingsrichting te komen²².

In de jaren '90; interactieve beleidsvorming neemt een vlucht

In de jaren negentig neemt interactief bestuur een vlucht onder invloed van de dramatische omstandigheden bij de gemeenteraadsverkiezingen in 1990. Het lokale bestuur werd verondersteld het dichtst bij de bevolking te staan, maar verloor nu zijn legitimiteit. Verder bleek dat de burger niet zozeer stemde uit betrokkenheid, maar uit burgerzin²³. Burgers en politici wisten elkaar niet te vinden.

Op basis van deze onthutsende bevindingen besloten veel gemeenten werk te maken van burgerparticipatie en interactieve beleidsvorming. Er worden diverse initiatieven gestart om de burgers een plaats te geven in het beleidsvormingsproces. De gedachte was dat als burgers een plaats kregen om hun mening te uiten en hun ideeën te ventileren, er voldoende uitvoering was gegeven aan de gedachte van interactieve beleidsvorming.

Edelenbos en Monnikhof delen de initiatieven in naar structuurwijzigingen en instrumenten om de alledaagse democratie te versterken. De structuurinitiatieven hebben vooral betrekking op een wijziging in de structuur; een gekozen burgemeester en 'wethouders van buiten de raad'. Vernieuwingen op instrumenteel niveau dienden er voor te zorgen dat de burger betrokken raakt bij de besluitvorming²⁴. Alle instrumenten die in de jaren negentig ontwikkeld zijn, hebben bijgedragen aan de huidige plaats van en visie op interactief bestuur in onze samenleving.

²⁰ Raad voor het openbaar bestuur i.o.v. de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onder voorzitterschap van prof. dr. J.A. van Kemenade (2002). *Primaat in de polder. Nieuwe verbindingen tussen politiek en samenleving* (p. 22)

²¹ Raad voor het openbaar bestuur i.o.v. de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onder voorzitterschap van prof. dr. J.A. van Kemenade (2002). *Primaat in de polder. Nieuwe verbindingen tussen politiek en samenleving* (p. 27)

²² Raad voor het openbaar bestuur i.o.v. de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onder voorzitterschap van prof. dr. J.A. van Kemenade (2002). *Primaat in de polder. Nieuwe verbindingen tussen politiek en samenleving* (p. 29).

²³ Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming onder het vergrootglas* (p6). Eerste druk, Lemma, Utrecht.

²⁴ Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming onder het vergrootglas* (p6). Eerste druk, Lemma, Utrecht.

In de 21^e eeuw

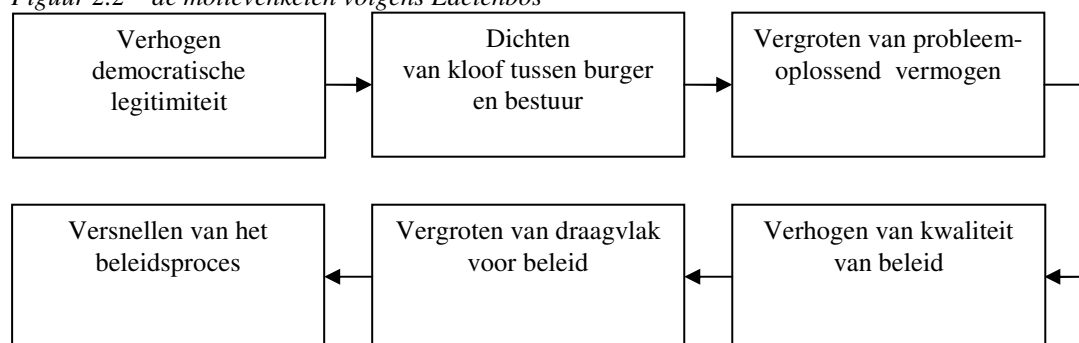
Inmiddels is de visie op participatie weer veranderd. De overheid zelf is gaan participeren. Bij deze generatie nemen het maatschappelijke middenveld, particulieren en de overheid initiatieven tot beleid. Belanghebbenden definiëren gezamenlijk een probleem en ontwikkelen gezamenlijk beleid. Men houdt hierbij zoveel mogelijk rekening met elkaars standpunten en wensen. De overheid brengt de belanghebbenden bij elkaar en regisseert de gezamenlijke beleidsvorming. Hierin schuilt het verschil met de eerste en tweede generatie instrumenten; initiatieven en problemen vragen om een overheid die vooral veel "ruimte" geeft²⁵. De verantwoordelijkheid en vrijheid komen hierdoor bij meer betrokkenen te liggen. De overheid begeeft zich in een andere rol; die van regisseur.

2.4.4 Motieven voor interactieve beleidsvorming

Welke argumenten zijn nu eigenlijk aan te dragen voor interactieve beleidsvorming? De Jong en Mulder schrijven het volgende; "Gemeenschappelijk element in deze ontwikkelingen is het tot stand brengen van interactieve processen en patronen, om te komen tot sturing van complexe systemen in turbulente omgevingen. In dergelijke omgevingen kan beleid niet binnen een 'ivoren toren' ontwikkeld en vanaf een 'troon' opgelegd worden, maar moet het in interactie met betrokkenen en omgeving tot stand komen"²⁶. Het argument van de complexe en turbulente omgeving lijkt overeen te komen met de in de inleiding beschreven complexe en vervlochten netwerksamenleving van Castells. In zijn doctoraalscriptie benoemt de politicoloog Van Dijk drie andere motieven; vergroten van de legitimiteit, kwaliteit en effectiviteit van beleid²⁷. De lokale, maar ook de landelijke overheid heeft geconstateerd dat er sprake is van verwijdering in de relatie tussen burger en bestuur. Burgers beschouwen voorgestelde beleidsmaatregelen niet meer als vanzelfsprekend en willen inbreng bij het tot stand komen van beleid. Het motief van de effectiviteit hangt hier mee samen. Wanneer burgers in beperkte mate legitimiteit toekennen aan beleid, zal de effectiviteit achterblijven. Men is immers eerder geneigd de maatregel in twijfel te trekken of zelfs te negeren. Wanneer burgers betrokken zijn bij beleid met hun kennis, vaardigheden en mening zal een kwalitatief beter besluit worden genomen.

Ook Edelenbos onderscheidt een aantal motieven voor interactieve beleidsvorming. Deze komen grotendeels overeen met Van Dijk. Sommige motieven hangen, volgens Edelenbos, zo sterk samen dat er sprake is van een motievenketen:

Figuur 2.2 – de motievenketen volgens Edelenbos



Door interactieve beleidsvorming te beschouwen als een vorm van directe democratie wordt bijgedragen aan de verhoging van democratische legitimiteit. Hierdoor wordt de betrokkenheid van burgers vergroot en de kloof tussen burger en bestuur (enigszins) gedicht. Doordat burgers directer betrokken zijn bij beleidsvorming wordt hun kennis, informatie, deskundigheid en

²⁵ <http://cms3.enschede.nl/gemeente/stadsdelen/LPB/terugblik/>

²⁶ <http://www.bestuurskunde.nl/publicaties/bestuurskunde.php?artikel=2000,1,9,1,1>

²⁷ Dijk, P. van (2002). *Democratie in interactie. Over de democratisering van interactief bestuur* (p. 12 en 13). Doctoraalscriptie. Amsterdam.

ervaring vooral gebruikt in de analyse van problemen en de zoektocht naar mogelijke oplossingen. Verschillende vormen van kennis en perspectieven op de problemen en de oplossingen zorgen er bovendien voor dat betere oplossingen worden gevonden, die deze verschillende belangen en perspectieven integreren. Hiermee wordt de kwaliteit van beleid verhoogd en oplossingen worden duurzamer en robuuster. Omdat deelnemers (veel van) hun wensen en belangen terug zien in het uiteindelijke beleid zullen ze niet zo snel geneigd zijn het mede door hen in coproductie ontwikkelde beleid te dwarsbomen. Op deze manier kunnen vertragingen in het beleidsproces worden voorkomen en zelfs worden versneld. Daarnaast kan de bestuurlijke slagvaardigheid hiermee ook worden vergroot²⁸.

2.4.5 Indelingscriteria van gemeentelijke interactieve beleidsinstrumenten

Onze deelvraag 'wat is interactieve beleidsvorming?' is nu zo goed als beantwoord. De volgende stap is de beantwoording van de vraag wat het burgerinitiatief onderscheid van andere interactieve instrumenten. Dit onderscheid maken we allereerst door een aantal gemeentelijke interactieve instrumenten in te delen volgens twee criteria; de fase in het beleidsvormingsproces waarin participatie plaatsvindt en de mate van participatie. We geven van elk instrument een korte beschrijving. We zijn overigens niet volledig in de weergave van de instrumenten. We hebben de meest bekende of relevante instrumenten meegenomen in de indeling. Het rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en de website van het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP) biedt nog meer informatie over tal van andere instrumenten. Daardoor wordt het verschil met het burgerinitiatief mogelijk nog duidelijker. Als slot van deze paragraaf kunnen we door deze vergelijking onderbouwen waarom het burgerinitiatief een uniek instrument is.

criterium 1: De inzet in het beleidsvormingsproces

De Raad voor het Openbaar Bestuur hanteert in hun rapport "Burgers betrokken, betrokken burgers; een handleiding voor burgerparticipatie" de inzet van instrumenten in het beleidsvormingsproces als criterium bij de indeling van de diverse participatieve instrumenten. De verschillende fasen binnen een beleidsproces zijn eerder verwoord (zie hiervoor paragraaf 2.4.1). Vervolgens zijn de interactieve instrumenten over de verschillende beleidsfasen verdeeld. Hiervoor is gedeeltelijk gebruik gemaakt van een verdeling zoals deze door de Raad voor het Openbaar Bestuur reeds was gemaakt²⁹.

De fase van agendavorming

Voorbeelden van instrumenten die bij de fase van agendavorming horen zijn:

- *Burgerinitiatief*: een nadere beschrijving volgt in paragraaf 2.5;
- *Volksinitiatief*: komt volgens de Raad voor het Openbaar Bestuur slechts in een drietal gemeenten in Nederland voor (o.a. Nijmegen). Het betreft hier het recht van burgers om via een minimaal aantal handtekeningen concrete onderwerpen op de agenda van de volksvertegenwoordiging te plaatsen. Wanneer het desbetreffende orgaan een ingediend voorstel afwijst, dienen burgers hierover geraadpleegd te worden via een volksraadpleging. In Nederland komt alleen de indirect-gematigde variant voor. Deze variant lijkt op het burgerinitiatief;

De fase van beleidsontwikkeling

Bij deze fase behorende instrumenten zijn:

- *Burgerjury*: deze jury bestaat uit een representatief panel van burgers die gedurende korte tijd bijeen komen om een nauw afgebakend onderwerp te onderzoeken. Deze jury

²⁸ Edelenbos, J.(2000). *Proces in vorm: procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten* (p. 89). Proefschrift. Uitgeverij Lemma, Utrecht.

²⁹ Raad voor het openbaar bestuur i.o.v. de minister voor Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties onder voorzitterschap van prof. dr. J.A. van Kemenade (2005). *Burgers betrekken; Een handleiding voor burgerparticipatie* (p. 16-18)

krijgt informatie van deskundigen en stelt vragen. Het resultaat is een niet-bindende uitspraak c.q. aanbeveling van de jury over het desbetreffende onderwerp. Tot nu toe blijkt in Nederland slechts eenmaal van het instrument gebruik te zijn gemaakt;

- *Burgerpanel*: het betreft een permanent panel van burgers dat periodiek bij elkaar komt voor de beoordeling van onderwerpen op verschillende beleidsterreinen. De volksvertegenwoordiging is verplicht de oordelen mee te nemen in de beraadslagingen. De volksvertegenwoordiging selecteert de onderwerpen. In Nederland is dit instrument de afgelopen jaren een aantal keren ingezet.

De fase van beleidsbepaling

Voorbeelden van instrumenten die bij de fase van beleidsbepaling horen zijn:

- *Keuze-enquête*; het betreft een enquête onder burgers over een bepaald onderwerp, waarbij bij ieder alternatief de gevolgen worden aangegeven. Dit in tegenstelling tot het referendum waar alleen een ‘ja’ of ‘nee’-vraag wordt gesteld. Het resultaat van een keuze-enquête is een advies van het volk over een bepaalde zaak aan de volksvertegenwoordiging. In Nederland is een bindende keuze-enquête ongrondwettelijk. Er heeft al diverse keren een keuze-enquête plaatsgevonden, onder andere in de gemeente Delft;
- *Raadplegend of raadgevend referendum*; op gemeentelijk niveau bestaan verschillende vormen van referenda. De vorm met enige overeenkomsten met het burgerinitiatief is het raadplegende of raadgevende referendum. Het referendum bestaat sinds januari 2002 en biedt inwoners de mogelijkheid een verzoek tot het houden van een raadgevend referendum in te dienen. Wanneer men het niet eens is met een bepaalde verordening kan een referendumverzoek worden ingediend. Afhankelijk van de grootte van de gemeente moet dit verzoek worden ondersteund door 5 tot 10% van de kiesgerechtigde inwoners om daadwerkelijk tot een referendum te leiden. Hoewel de raad zich niet aan de uitslag van het referendum hoeft te houden, zal hij er wel rekening mee dienen te houden. Een referendum kan overigens ook op initiatief van de gemeente worden gehouden³⁰. Daarnaast kan een referendum ook van bindende aard zijn. De desbetreffende overheid, meestal de gemeente, dient zich in de besluitvorming dan te houden aan de uitslag. In Nederland is op lokaal niveau veel ervaring opgedaan met referenda;
- *Wijkaandelensysteem*: bewoners worden bij planvorming en besluitvorming rond stedelijke herstructurering betrokken. Bewoners en gebruikers van bedrijfsruimten kunnen wijkaandeelhouder worden door het accepteren van een wijkaandeel en het bijbehorende reglement. Het resultaat van dit instrument is een besluit van wijkbewoners over de inrichting van hun leefomgeving. Delft heeft met dit instrument ervaring opgedaan.

De fase van beleidsuitvoering

Bijbehorende instrumenten:

- *Burgerteam*; een dergelijk team bestaat uit een groep personen – meestal burgers en betrokken ambtenaren - die voor uiteenlopende beleidsterreinen of beleidsprojecten de beleidsuitvoering proberen te realiseren. Deze vorm heeft een semi-permanent karakter met een groep representatieve burgers. Zo vond in Zwolle een wijkgericht experiment plaats met bewoners van verschillende wijken;
- *Burgeruitvoeringsproject*; idem als een burgerteam, maar van tijdelijke aard en geconcentreerd rondom een specifiek benoemd project. Burgers worden hiermee verantwoordelijk voor een specifiek deel van hun leefomgeving. In verschillende plaatsen is een burgeruitvoeringsproject in gebruik; dergelijke projecten zijn

³⁰ <http://www.overheid.nl/home/zowerktdeoverheid/wievormendeoverheid/degemeente/>

voornamelijk te vinden in de aanleg en onderhoud van speeltuinen en groenvoorzieningen;

- *Buurtfacetteam*: idem als een burgerteam, maar dan voor een bepaald beleidsterrein in plaats van specifiek benoemd project. De overheid heeft hierdoor een groter draagvlak voor haar maatregelen en de hulp van burgers. Dit instrument is ingezet in Eindhoven.

De fase van beleidsevaluatie

Voorbeelden van instrumenten die bij de fase van beleidsevaluatie horen zijn:

- *Burgerhandvest*: burgers verlenen keurmerken aan uitmuntend presterende overheidsorganisaties. Het resultaat is betere dienstverlening aan de burger en een vergroting van de legitimatie. Dit instrument is reeds in Haren ingezet;
- *Kwaliteitspanel*: representatief samengestelde groep personen die de kwaliteit van overheidsdiensten toetst. Hiermee kan input worden verkregen over de kwaliteit van de uitvoering van beleid. In Rotterdam heeft dit panel een vaste plaats verworven;
- *Kwaliteitsschouw*: rondgang door een wijk of buurt door burgers en ambtenaren om eventuele problemen te signaleren. Burgers voelen zich hierdoor gehoord omdat ze betrokken worden bij het wijkbeheer. Dit instrument is in Amsterdam-Zuidoost ingezet.

criterium 2: De mate van participatie; de participatieladder

Een veelgebruikt instrument om tot een indeling van interactieve beleidsinstrumenten naar de mate van participatie te komen is de participatieladder van Sherry Arnstein. Zij was een Amerikaanse bestuurskundige die de ladder heeft ontwikkeld in 1969.

In deze ladder wordt een continuüm gegeven dat loopt van geen participatie naar volledige participatie. Vervolgens worden bestaande instrumenten ingedeeld. De participatieladder is nadien door velen bewerkt. Het originele model hanteert termen als 'manipulatie' en 'een arrogante houding van bestuurders ten opzichte van de werkelijkheid'. Over het algemeen zijn de bewerkingen positiever van aard. De nadruk ligt op de gradaties waarin daadwerkelijk sprake is van participatie. Dit positivisme is mogelijk verklaarbaar vanuit het feit dat interactieve beleidsvorming een behoorlijke vlucht heeft genomen de afgelopen jaren.

In ons onderzoek hanteren wij echter de compacte en positieve bewerking zoals het IPP³¹ deze gebruikt. De mate van participatie en de bijbehorende instrumenten worden op hoofdlijnen als volgt door hen ingedeeld.

Raadplegen

Het politieke bestuur bepaalt in hoge mate zelf de agenda, maar ziet betrokkenen zoals burgers wel als gesprekspartner bij de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich echter niet bij voorbaat aan de resultaten die uit de gesprekken voortkomen.

Bijbehorende instrumenten kunnen zijn:

- *Burgerjury*; de beschrijving van dit instrument door het IPP komt grotendeels overeen met de eerder gegeven beschrijving van de ROB;
- *Raadplegend/correctief referendum*; ook deze beschrijving is vergelijkbaar met de beschrijving van de ROB;
- *Debat (digitaal/stadsdebat etc.)*; mensen vormen zich door middel van een debat, in welke vorm dan ook, een mening. De betrokkenheid wordt hiermee vergroot. Daarnaast stelt het gemeentebesturen in staat meningen te vergaren.

³¹ http://www.publiek-politiek.nl/thema_s/lokaal_regionaal/burgerparticipatie/instrumenten

Adviseren

Het politieke bestuur stelt de agenda samen, maar geeft betrokken burgers en/of organisaties de gelegenheid om problemen aan te dragen en/of oplossingen te formuleren. Politieke bestuurders verbinden zich niet aan de resultaten van het participatietraject.

Voorbeelden van bijbehorende instrumenten zijn:

- *Inspraak*; burgers hebben de mogelijkheid op concrete plannen te reageren en mogelijke wijzigingen aan te laten brengen. Het doel hiervan is het draagvlak van besluiten te vergroten. Inpraak is een formeel vastgelegde - vaak wettelijk verplichte - vorm van burgerparticipatie in het laatste deel van het beleidsvormingsproces;
- *Adviesraad*; benoemde burgers en vertegenwoordigers van organisaties geven structureel advies over beleidsterreinen. Het doel is beleid beter te laten aansluiten op de situatie van mensen op wie het beleid betrekking heeft;
- *Consensus conferentie*; burgers stellen een beleidadvies op vanuit hun eigen perspectief. Dit advies houdt de overheid een spiegel voor en laat zien hoe burgers het beleidsprobleem zouden aanpakken. Hiermee beoogt men de legitimiteit en effectiviteit te vergroten.

Coproduceren

Het politieke bestuur en betrokken burgers en/of organisaties komen gezamenlijk een probleemdefinitie overeen, waarna eveneens gezamenlijk naar oplossingen wordt gezocht. Bestuurders kunnen bij de uiteindelijke besluitvorming beargumenteerd afwijken van de inbreng van de deelnemers, maar hun commitment is zwaarder dan bij participatieniveau 'adviseren'.

Een bijbehorend instrument is:

- *Burgerinitiatief*; een beschrijving hiervan volgt in paragraaf 2.5.

Meebeslissen

Besluitvorming wordt aan de betrokkenen gedelegeerd. Het politieke bestuur verbindt zich aan deze besluiten.

Voorbeelden van bijbehorende instrumenten zijn:

- *Bindend referendum*; deze vorm van een referendum is vergelijkbaar met een raadplegend of raadgevend referendum, met dien verstande dat deze vorm van een referendum voor het bestuur bindend is;

Op basis van beide indelingscriteria kunnen we twee zaken concluderen; Er staan de burger diverse interactieve instrumenten ter beschikking. Het burgerinitiatief neemt een unieke plaats in omdat het een coproducerend instrument is in de agendabepalende fase van de beleidscyclus. In de omschrijving 'coproducerend' komen burger en bestuur gezamenlijk een probleemagenda overeen. Dit wekt de indruk dat er sprake is van een 'onderhandeling' over de agenda. Waar dit het burgerinitiatief aangaat is daar geen sprake van. Wanneer het burgerinitiatief voldoet aan de gestelde inhoudelijke en procedurele voorwaarden wordt het aangedragen onderwerp eenvoudigweg op de raadsagenda geplaatst. Verder wekt het woord 'probleemagenda' de indruk dat 'het probleem' van een specifiek onderwerp eerst gedefinieerd dient te worden alvorens op de agenda te worden geplaatst. Ook dat blijkt niet zo te zijn. Het burgerinitiatief kan een voorstel of onderwerp betreffen dat door de politiek niet eerder als probleem is besproken of zelfs maar is onderkend. Hier gaan we later verder op in.

Een laatste opmerking; het petitierecht geeft het recht aan een ieder, en dus ook aan groepen van personen, zich met schriftelijke verzoeken tot het bevoegde gezag te richten, zoals een gemeentebestuur, een Minister of de Tweede Kamer. Meer in het algemeen kan ook worden

gesteld dat het gaat om “elke instantie die in het staatsbestel met bepaalde taken en bevoegdheden is bekleed”³². Dit interactieve instrument vertoont inhoudelijk enige gelijkenis met het burgerinitiatief.

2.5 Het burgerinitiatief

We weten nu waar we het gemeentelijke burgerinitiatief niet mee moeten verwarren. We kennen de inhoud echter nog niet. Deze paragraaf brengt daar verandering in. We gaan in op de grondslag en doelstellingen van het initiatief. We verkennen de verschijningsvormen en de procedurele gang van zaken. In deze paragrafen dienen enkele gemeenten als voorbeeld in de tekst. De genoemde gemeenten zijn volstrekt willekeurig gekozen en dienen alleen ter illustratie.

2.5.1 Wettelijke basis

Het gemeentelijke burgerinitiatief is een uitgewerkte vorm van het petitierecht. Dit recht vindt zijn wettelijke basis in artikel 5 van de Grondwet en luidt als volgt: “ieder heeft het recht verzoeken schriftelijk bij het bevoegd gezag in te dienen”³³. Het burgerinitiatief verschilt van het petitierecht doordat de raad zich verplicht door burgers ingediende onderwerpen of voorstellen op zijn agenda te zetten en te behandelen. Het burgerinitiatief staat niet als zodanig genoemd in enige Nederlandse wet. De Vernieuwingsimpuls heeft een zogenaamde modelverordening met modelbepalingen opgesteld. Met deze modelbepalingen wordt gemeenten een handreiking gedaan over de mogelijke invulling van hun Verordening op het burgerinitiatief. Een zoektocht op internet naar te onderzoeken gemeenten wijst uit dat veel gemeenten, die een verordening hebben vastgesteld, zich hebben gebaseerd op deze modelverordening. De modelverordening is als bijlage 2 in deze scriptie gevoegd.

2.5.2 Doelstellingen

Het burgerinitiatief wordt door de Vernieuwingsimpuls omschreven als "een instrument dat is bedoeld als verbindingsschakel tussen de representatieve democratie en de participatieve democratie. Het is een van de mogelijkheden om participatie van burgers bij beleidsvorming te stimuleren"³⁴.

De Vernieuwingsimpuls benoemt de zekerheid dat een ingediend initiatief behandeld wordt door de gemeenteraad overigens eveneens als doelstelling.

Motivatie

De zekerheid van behandeling vormt het onderscheid met andere interactieve instrumenten en vormt voor de burger de motivatie om gebruik te maken van dit specifieke instrument.

2.5.3 Definitie

In de handreiking burgerinitiatief van de Vernieuwingsimpuls wordt voor het burgerinitiatief de volgende definitie gehanteerd:

Het burgerinitiatief is een activiteit van een of meer burgers gericht op bevordering van het algemeen belang met een meerwaarde voor de gemeenschap welke plaatsvindt in het publieke domein en waarbij de overheid op enig moment een rol speelt, maar waarbij de initiatiefnemer "geestelijk eigenaar" blijft

³² <http://www.grondweteuropa.nl/9326000/1fj9vvgjazrhmix9/vgrnbh5ce2zu>

³³ Art. 5 Grondwet

³⁴ <http://www.vernieuwingsimpuls.nl/publicaties/handreikingen/burgerinitiatief/1.html>

Het IPP hanteert nagenoeg dezelfde definitie. Bovenstaande definitie heeft als nadeel dat er weinig nadruk wordt gelegd op het onderscheidende element van het burgerinitiatief; er is sprake van interactie die start bij de burger. De burger wordt niet door het bestuur uitgenodigd tot participatie rondom specifiek beleid; het initiatief ligt bij de burger zelf. Daarnaast is de bepaling "op enig moment" in de definitie in onze ogen te vrijblijvend. Het burgerinitiatief is uniek, omdat er sprake is van agendabepaling. Daarmee is moment waarop de overheid een actieve rol gaat spelen bepaald.

2.5.4 Voorwaarden

Gemeenten hebben de vrijheid een lokale invulling te geven aan de verordening. Er zijn echter wel enkele voorwaarden. De Vernieuwingsimpuls onderscheidt een bij wet vastgelegde voorwaarde; er mogen geen initiatieven worden ingediend over onderwerpen die al door de raad zijn afgehandeld of al op de agenda van de gemeenteraad staan. Deze voorwaarde komt vooral voort uit het gegeven dat het burgerinitiatief de bevoegdheid van de raad, om de eigen agenda vast te stellen, aantast. In Artikel 4 vinden we nog een aantal belangrijke voorwaarden.

Een burgerinitiatief kan geen betrekking hebben op:

- a. een onderwerp dat niet behoort tot de bevoegdheid van het gemeentebestuur;*
- b. een vraag over het gemeentelijk beleid;*
- c. een klacht in de zin van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht;*
- d. een bezwaar in de zin van hoofdstuk 7 van de Algemene wet bestuursrecht tegen een besluit van het gemeentebestuur, of een onderwerp waarover korter dan ... voor indiening van het burgerinitiatief door de raad een besluit is genomen, tenzij nieuwe argumenten tot een nieuwe afweging zouden kunnen leiden.*

Een burgerinitiatief over een onderwerp of voorstel dat niet behoort tot de bevoegdheid van de raad, maar wel valt onder de bevoegdheid van het gemeentebestuur, zal door de raad, eventueel vergezeld van zijn advies, worden doorgezonden naar het college of naar de burgemeester in de hoedanigheid van portefeuillehouder.

Voorwaarden en inhoud

Een burgerinitiatief dient aan inhoudelijke voorwaarden te voldoen. Over het initiatief vindt geen besluitvorming plaats als niet aan deze voorwaarden is voldaan. De inhoud van het initiatief afgezet tegen financiële haalbaarheid en dergelijke valt hier eveneens onder.

Het is niet efficiënt de raad te belasten met een beraadslaging over een onderwerp waarover de raad geen beslissende bevoegdheid heeft. Een burgerinitiatief over l dat niet behoort tot de bevoegdheid van de raad, maar wel onder de bevoegdheid van het gemeentebestuur, zal door de raad, eventueel vergezeld van een advies, worden doorgezonden naar het college of naar de burgemeester in de hoedanigheid van portefeuillehouder. Het college of de burgemeester zal een onderwerp of voorstel behandelen als ware het een burgerinitiatief.

Bevoegdheid

Het onderwerp of voorstel van een burgerinitiatief bepaalt of besluitvorming een bevoegdheid van de raad of het college is.

2.5.5 Verschijningsvormen

Gemeenten hebben de vrijheid een eigen invulling te geven aan hun verordening burgerinitiatief. Sterker nog, gemeenten zijn niet verplicht een verordening burgerinitiatief vast te stellen. In deze paragraaf behandelen we de verschijningsvormen van de gemeentelijke verordeningen op het burgerinitiatief inhoudelijk en procedureel. Alle genoemde gemeenten dienen slechts ter illustratie en zijn volstrekt willekeurig gekozen.

Inhoud

Tijdens het selecteren van gemeenten voor ons onderzoek bleek dat veel gemeenten met een verordening de onderstaande tekst hanteren voor wat betreft de inhoud van een burgerinitiatief³⁵:

Het burgerinitiatief dient te bevatten:

- *een nauwkeurige omschrijving van het burgerinitiatiefvoorstel;*
- *een toelichting op het burgerinitiatiefvoorstel;*
- *de achternaam, de voornamen, het adres, de geboortedatum en de handtekening van de verzoeker en zijn plaatsvervanger (ook wel initiatiefnemers)*
- *een lijst met handtekening, naam, adres en geboortedatum van ingezetenen van .. jaar en ouder (ook wel initiatiefgerechtigden).*

De vier genoemde elementen vormen vrijwel altijd de uitgangspunten voor een verdere beschrijving van het burgerinitiatief. Er zijn echter nogal wat varianten. We behandelen de vier uitgangspunten hieronder.

- *een nauwkeurige omschrijving van het burgerinitiatiefvoorstel;*
- *een toelichting op het burgerinitiatiefvoorstel;*

Gemeenten hebben de vrijheid initiatiefnemers een uitgewerkt voorstel of een onderwerp op de agenda te laten plaatsen. Bij de eerste mogelijkheid kunnen burgers alleen een compleet uitgewerkt voorstel indienen voordat deze door de ontvanger ontvankelijk wordt verklaard. De raad kan beslissen of nadere uitwerking noodzakelijk is.³⁶ Bij de tweede mogelijkheid is het benoemen van een onderwerp voldoende. Een uitgebreide beschrijving en toelichting is niet noodzakelijk. De toelichting op een voorstel bestaat in sommige gemeenten uit een raming van de gemoeide realisatiekosten van het burgerinitiatief dient te bevatten. Ook willen sommige gemeenten het door de burgers beoogde doel opgenomen zien in het burgerinitiatief.

Uit praktische overwegingen kiezen veel gemeenten ervoor een burgerinitiatief te laten indienen via een standaardformulier (artikel 5, lid 3, modelverordening)

- *de achternaam, de voornamen, het adres, de geboortedatum en de handtekening van de verzoeker en zijn plaatsvervanger (ook wel initiatiefnemers);*

De modelverordening zegt hierover het volgende; initiatiefgerechtigd zijn alle ingezetenen en belanghebbenden³⁷. Voor de beoordeling of iemand belanghebbende is, is de situatie op de dag van indiening van het verzoek bepalend. De meest gangbare definitie van initiatiefgerechtigd lijkt te zijn; degenen die kiesgerechtigd zijn voor de verkiezing van de leden van de gemeenteraad alsmede ingezetenen van de gemeente van zestien jaar en ouder die met uitzondering van hun leeftijd voldoen aan de vereisten voor het kiesrecht voor de leden van de gemeenteraad.

³⁵ Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale Democratie (2004). *Handreiking burgerinitiatief*. Tweede gewijzigde druk. VNG Uitgeverij, Den Haag.

³⁶ <http://www.vernieuwingsimpuls.nl/publicaties/handreikingen/burgerinitiatief/31.htm#documenttop>, art. 1

³⁷ <http://www.vernieuwingsimpuls.nl/publicaties/handreikingen/burgerinitiatief/31.htm#documenttop>, art. 3

Bij de initiatiefgerechtigde leeftijd zien we verschillen optreden. In Leiden en Almere kan men vanaf 16 jaar een initiatief indienen en in Dalfsen vanaf 12 jaar. Oirschot en Tiel kennen daarentegen weer een leeftijdsgrens van 18 jaar.

- *een lijst met handtekening, naam, adres en geboortedatum van ingezetenen van .. jaar en ouder (ook wel initiatiefgerechtigden).*

Gemeenten kunnen in hun verordening opnemen dat een x aantal initiatiefgerechtigden het onderwerp/voorstel moeten ondersteunen door middel van vermelding van hun personalia. Argumenten voor indiening door één persoon; het gaat om laagdrempeligheid en kwaliteit van het initiatief. Argument tegen; de raad kan overspoeld worden door individuele initiatieven over hetzelfde onderwerp³⁸.

Ook hierin verschillen de Nederlandse gemeenten onderling sterk; steden als Den Haag en Utrecht hebben vastgesteld dat de hoeveelheid ondersteunende handtekeningen afhangt van de reikwijdte van het initiatief. Een initiatief dat betrekking heeft op een straat/buurt dient in Den Haag en Utrecht voorzien te zijn van 250 handtekeningen. Een initiatief dat betrekking heeft op een wijk dient van 1000 handtekeningen te zijn voorzien. Een initiatief dat betrekking heeft op de stad dient zelfs voorzien te zijn van 2500 handtekeningen. In Soest, Lelystad en IJsselstein dient elk initiatief voorzien te zijn van 50 handtekeningen, in Leiden van 10 handtekeningen. In Heerhugowaard kan één persoon een voorstel indienen.

Procedureel

Naast de inhoudelijke voorwaarden kent het burgerinitiatief ook procedurele stappen. Bij de indiening van (vrijwel) elk burgerinitiatief worden de volgende stappen doorlopen:

1. Indienen van het verzoek

Het verzoek tot plaatsing van een burgerinitiatief op de agenda van de vergadering van de raad wordt schriftelijk ingediend bij de voorzitter van de raad: de burgemeester. In de praktijk wordt het verzoek vaak ingediend bij de griffie. De griffie zal de initiatiefnemer gedurende de verdere procedure adviseren en begeleiden.

2. Agendering

De raad agendeert het burgerinitiatief voor zijn eerstvolgende vergadering na de datum van indiening van het initiatief. Voorwaarde is dan wel dat het initiatiefvoorstel voldoet aan de vereisten zoals gesteld in de artikelen met de inhoudelijke voorwaarden (veelal artikelen 4 en 5 van de modelverordening). Volgens hetzelfde artikel dient er ten minste twee weken te liggen tussen de dag van indiening van het burgerinitiatief en de dag van de vergadering waarin over het burgerinitiatief wordt beslist.

3. Behandeling in de gemeenteraad

De voorzitter van de raad nodigt de initiatiefnemer schriftelijk uit voor de vergadering waarvoor het burgerinitiatief is geagendeerd. De initiatiefnemer (of diens plaatsvervanger) heeft tijdens de vergadering de gelegenheid om het burgerinitiatief mondeling nader toe te lichten (spreekrecht). Er zijn overigens meer manieren om het initiatief toe te lichten of onder de aandacht te brengen. Denk aan het genereren van publiciteit en aanwezigheid van ondersteuners tijdens de behandelingen in een commissie of raad. Voor de vaststelling van een behandelingstermijn dient een termijn te worden gekozen die niet te lang is, maar voldoende mogelijkheid biedt het initiatief te kunnen controleren (toelichting van artikel 6 uit de modelverordening van de Vernieuwingsimpuls).

³⁸ <http://www.vernieuwingsimpuls.nl/publicaties/handreikingen/burgerinitiatief/31.htm#documenttop>, art.4

4. Besluitvorming

Zo spoedig mogelijk nadat de raad over het initiatief een besluit heeft genomen, wordt dit besluit bekendgemaakt door een kennisgeving van het besluit of van de zakelijke inhoud ervan in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze. De initiatiefnemer wordt daarna ingelicht over de vervolgstappen betreffende de uitwerking van het burgerinitiatief. Tegelijkertijd met de bekendmaking wordt van het besluit mededeling gedaan aan de initiatiefnemer. Wanneer de raad het initiatief niet op de agenda plaatst, kan op basis van de Algemene wet bestuursrecht bezwaar en beroep hiertegen worden ingediend. Wanneer de raad besluit tot agendering is er sprake van een zogenaamde voorbereidingsbeslissing. Deze beslissing is niet vatbaar voor bezwaar en beroep.

Wanneer een burgerinitiatief is afgewezen, is sprake van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht waartegen bezwaar en beroep open staat.

Afhankelijk van de inhoud van de beslissing op het initiatief zelf, kan sprake zijn van bezwaar en beroep. Het betreft immers een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Hierbij is het onderwerp van het initiatief leidend. Er kan geen bezwaar en beroep worden aangetekend tegen de aanpassing van een verordening met een initiatief als aanleiding. Bezwaar en beroep is weer wel mogelijk bij bijvoorbeeld subsidieverlening op basis van een initiatief.

Eventueel kan een raadscommissie wel het inhoudelijk voorbereidende werk doen. Het is echter de gemeenteraad die een besluit dient te nemen (zie artikel 5 en 6 van de modelverordening).

5. Rapportage

De burgemeester tenslotte dient in zijn burgerjaarverslag verslag uit te brengen over de werking van het burgerinitiatief in de praktijk. Hierbij kan worden gedacht aan een getalsmatige weergave (aantal ingediende initiatieven, aantal toegewezen en afgewezen initiatieven), aan een beknopt overzicht van de inhoud, de besluiten en de motivering voor de besluitvorming (artikel 7 modelverordening) of aan een combinatie hiervan. De burgemeester bepaalt dit.

2.6 Conclusies uit eerdere onderzoeken

Ons onderzoek staat op zichzelf. Toch is het goed even terug te blikken en te kijken welke conclusies uit soortgelijk of aanverwant eerder onderzoek naar voren zijn gekomen. Hieronder volgen de resultaten van de onderzoeken die zijn verricht naar het gemeentelijke burgerinitiatief.

Raad voor het Openbaar bestuur

Onder voorzitterschap van prof. dr. J.A. van Kemenade bracht de Raad voor Openbaar Bestuur in november 2004 een onderzoeksrapport uit met de titel “Burgers betrokken, betrokken burgers; een handleiding voor burgerparticipatie”. De toenmalige Minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, de heer Th. De Graaf, vroeg de raad om adviezen ter versterking van de representatieve democratie. Het gemeentelijk burgerinitiatief werd eveneens onder de loep genomen. De voor- en nadelen op een rij.³⁹

³⁹ Raad voor het openbaar bestuur i.o.v. de minister voor Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties onder voorzitterschap van prof. dr. J.A. van Kemenade (2005). *Burgers betrekken; Een handleiding voor burgerparticipatie* (p. 18)

Voordelen:

- Burgers kunnen zelf besluitvorming afdwingen over door hen gewenste voorstellen en onderwerpen;
- Door het instellen van een handtekeningdrempel zullen burgers alleen die onderwerpen agenderen die hen echt aan het hart gaan.

Nadelen:

- Er kan onbegrip ontstaan bij burgers als onderwerpen door procedurele redenen ongeldig worden verklaard;
- De kwaliteit van ingediende voorstellen kan erg uiteenlopend zijn;
- Burgers hebben niet altijd duidelijk voor ogen op welke terreinen de desbetreffende volksvertegenwoordiging bevoegd is maatregelen te treffen, waardoor onderwerpen geagendeerd kunnen worden die niet behoren tot de desbetreffende bevoegdheid;
- De betrokkenheid van burgers bij het door hen ondersteunde initiatief hoeft niet groot te zijn, omdat de meesten alleen maar hebben geparticipeerd door het plaatsen van een handtekening.

Instituut voor Publiek en Politiek (IPP) en Vernieuwingsimpuls

Het IPP en de Vernieuwingsimpuls deden in augustus 2004 onderzoek naar het burgerinitiatief. Aan alle raadsgriffiers werd gevraagd een digitale enquête in te vullen. De respons bedroeg 46%. 98 Respondenten gaven aan dat hun gemeente een verordening op het burgerinitiatief had vastgesteld. De volgende knelpunten, succesfactoren en faalfactoren zijn geïnventariseerd.⁴⁰

Knelpunten:

- Burgers zijn niet op de hoogte van het bestaan van het instrument;
- Raadsleden weten niet wat ze moeten doen met de burgerinitiatieven of wat er onder wordt verstaan.

Succesfactoren:

- Goede informatie en communicatie;
- De raad of de gemeente moet willen luisteren en de burger serieus nemen;
- Betrokken en gemotiveerde burgers dragen bij aan het succes;
- Het instrument dient laagdrempelig te worden gehouden.

Faalfactoren:

- Gemeenten gaan niet serieus met burgerinitiatiefvoorstellen om;
- Er is slechte informatie en communicatie rondom het instrument;
- Burgers bereiden de voorstellen onzorgvuldig voor.

⁴⁰ Instituut voor Publiek en Politiek (2004). *Startdocument IPP - resultaten inventarisatie*.

2.7 Het analysemodel

Enkele factoren hebben onze speciale aandacht in de onderzoeksfase. We onderzoeken de initiatieven met name op deze factoren. Ze zijn samengebracht in onderstaand analysemodel. Per factor treft u een omschrijving aan en enkele elementen. Deze elementen zijn de concrete vertalingen van de factoren; datgene wat in de praktijk van het proces plaatsvindt. U trof ze aan in de tekst. Onze vragenlijst is grotendeels gebaseerd op deze factoren en elementen.

Tabel 2.2 - Analysemodel

Factor	Omschrijving	Element(en)
Politiek	Een ingediend burgerinitiatief kan onderhevig zijn aan de invloed van politieke identiteit, standpunten, verhoudingen en discussies.	<ul style="list-style-type: none"> • Partij specifieke elementen als standpunten en identiteit; • Oppositie vs. coalitie; • Debat en macht
De griffier	De taakinvulling van de griffier is te onderscheiden naar een administratieve taakinvulling of een procesbegeleidende taakinvulling.	<ul style="list-style-type: none"> • Inhoudelijk taakinvulling of procesmatige taakinvulling; • Mate van begeleiding van het initiatief tijdens het besluitvormingproces.
Interactie	Het vormgeven van de interactie is een verantwoordelijkheid van alle betrokkenen.	<ul style="list-style-type: none"> • openheid, gelijkwaardigheid, debat invloed.
Motivatie	De zekerheid van behandeling vormt het onderscheid met andere interactieve instrumenten en vormt voor de burger de motivatie om gebruik te maken van dit specifieke instrument.	<ul style="list-style-type: none"> • Motivatie voor gebruik initiatief.
Voorwaarden en inhoud	Een burgerinitiatief dient aan inhoudelijke voorwaarden te voldoen. Over het initiatief vindt geen besluitvorming plaats als niet aan deze voorwaarden is voldaan. De inhoud van het initiatief afgezet tegen financiële haalbaarheid en dergelijke valt hier eveneens onder.	<ul style="list-style-type: none"> • Kennis van de initiatiefnemer wat betreft voorwaarden burgerinitiatief en toepassing van deze kennis; • inhoudelijke haalbaarheid.
Bevoegdheid	Het onderwerp of voorstel van een burgerinitiatief bepaalt of besluitvorming een bevoegdheid van de raad of het college is.	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegdheid college van B&W; • Bevoegdheid gemeenteraad.
Activiteiten initiatiefnemer	De activiteiten en inspanningen die een initiatiefnemer verricht om zijn initiatief toe te lichten en te ondersteunen.	<ul style="list-style-type: none"> • Gebruikmaking spreekrecht; • Mate van publiciteit; • Aanwezigheid.

2.8 Samenvatting

Dit hoofdstuk begonnen we met een omschrijving van de begrippen directe democratie en representatieve democratie. Het burgerinitiatief is één van de interactieve instrumenten om de burger dichter bij het bestuur van een gemeente te brengen. Om meer zicht te krijgen op de taken en het functioneren van het gemeentelijk bestuur hebben we beschreven hoe de gemeente in elkaar zit, welke organen de gemeentelijke organisatie kent en wat de onderlinge verhoudingen zijn.

Vervolgens hebben we geprobeerd meer zicht te krijgen op de interactieve beleidsvorming bij, met name, de gemeenten. Interactieve beleidsvorming blijkt al een uitgebreide historie te kennen en wordt al sinds geruime tijd in gemeentelijke beleidsvormingsprocessen toegepast. Ook hebben we gezien dat het burgerinitiatief één van de mogelijke interactieve beleidsvormende instrumenten is. In de paragraaf waarin we dit instrument uitgebreid hebben onderzocht hebben we niet alleen gekeken naar de wettelijke basis en de definitie, maar hebben we ook stilgestaan bij de voorwaarden en de verschijningsvormen van de Verordening op het burgerinitiatief. In het

laatste geval hebben we ons zowel op de inhoudelijke als de procedurele kant georiënteerd. Hierdoor kregen we meer zicht op de verschillende factoren die van belang zijn in ons onderzoek naar het burgerinitiatief.

Uiteindelijk hebben alle factoren geresulteerd in het analysemodel zoals deze in paragraaf 2.7 is gepresenteerd. Dit model vormt de basis voor de interviews en de verwerking ervan in hoofdstuk 4.

Voordat we de verschillende gemeenten kunnen interviewen is het van belang de selectie van deze gemeenten goed gefundeerd plaats te laten vinden. In hoofdstuk 3 zullen we u meenemen in het proces dat wij hiervoor hebben doorlopen.

3 Onderzoeksmethodologie, opzet en verantwoording

3.1 Inleiding

Ons onderzoek is erop gericht uitspraken te doen over de inzet van het lokale burgerinitiatief. In dit hoofdstuk verantwoorden we de wijze waarop wij ons onderzoek hebben uitgevoerd. Het grootste gedeelte van dit hoofdstuk beslaat de beschrijving van de wijze waarop we tot een selectie van gemeenten en initiatiefnemers zijn gekomen. Een goede selectie was voorwaarde om tot gerechtvaardigde conclusies te komen. We geven de stappen zoals die zijn doorlopen in dit hoofdstuk weer.

Het hoofdstuk vormt hiermee de overgang tussen het theoretische kader en het empirische gedeelte.

3.2 Methode van onderzoek

Kwalitatief en explorerend

We hebben er voor gekozen een kwalitatief onderzoek uit te voeren. De argumentatie voor dit type onderzoek komt voort uit het feit dat er relatief weinig kennis is over het onderzoeksonderwerp. Een kwalitatief onderzoek laat zich kenmerken door een bevraging van de geïnterviewde naar de beleving wat betreft het onderwerp. Ons onderzoek is als gevolg van de beperkte kennis als explorerend te kenmerken. Binnen deze exploratie maken we gebruik van vergelijkingen. We onderzoeken immers diverse cases die op basis van criteria zijn geselecteerd. Dergelijk onderzoek wordt ook wel een multiple casestudie genoemd.

Methoden van informatieverzameling

In ons onderzoek hebben we gebruik gemaakt van topicinterviews in halfgestructureerde vorm. Deze interviewtechniek bood ons enerzijds de gelegenheid elke respondent dezelfde vragen te stellen. Anderzijds bood deze vorm de geïnterviewde volop de ruimte voor eigen inbreng. Dit betekende in de praktijk dat we in ieder geval onze vooraf opgestelde vragenlijst aan bod zouden laten komen, maar dat ons interview ook volop ruimte bood om andere bijzonderheden ter sprake te brengen. We stelden in hoofdstuk twee al dat we ons zelf de ruimte wilden geven bevindingen op te nemen die buiten ons analysemodel zouden vallen. Het type interview bood ons die ruimte en sloot daar op aan. In de verwerking van de bevindingen van de interviews treft u om die reden het kopje 'opvallende zaken' aan.

De interviews zijn voornamelijk gebruikt om de factoren ter sprake te brengen. Veel informatie, bijvoorbeeld de politieke kleur van een gemeente, de behandeling van een voorstel in de raad of de vraag of er überhaupt een verordening is, is verzameld via internet of door notulen van vergaderingen op te vragen. De invulling vond voornamelijk plaats door gemeentelijke websites te raadplegen. Burgerjaarverslagen waren hierbij zeer bruikbaar. We benaderden in een aantal gevallen griffiers van gemeenten. We deden dit over het algemeen via e-mail.

Deze informatie hebben we beschreven en geïnterpreteerd. We hebben dat zodanig gedaan dat correcte resultaten konden worden gepresenteerd⁴¹.

Wie interviewen we? Waarom en hoe?

We hebben nu aangegeven hoe we informatie verzameld hebben, maar nog niet bij wie we dat hebben gedaan en waarom we dat zo gedaan hebben. In de paragrafen 3.3 tot 3.7 beschrijven we

⁴¹ Baarda, D.B., Goede, M.P.M. de & Teunissen, J. (1995). *Basisboek Kwalitatief onderzoek, praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Eerste druk. Educatieve Partners Nederland BV, Houten.

de stappen die zijn gezet om representatieve gemeenten te selecteren. We gaan nu in op de vraag wie we benaderden binnen die gemeenten.

Om gegevens te verzamelen hebben we ervoor gekozen de direct betrokkenen te interviewen; de griffier en de initiatiefnemer. De griffier is betrokken als ontvanger van het initiatief en bewaker van het proces. De griffier is als ambtelijke vertegenwoordiging van de raad naar ons idee het best op de hoogte van ingediende burgerinitiatieven en daarbij behorende procedures. De griffier moet ons hierdoor de voor ons onderzoek relevante informatie kunnen verstrekken of anderszins weten waar deze informatie alsnog te verkrijgen zou zijn⁴². De initiatiefnemer kon naar onze mening de andere kant van het ingediende burgerinitiatief toelichten. Naar onze mening leidde een dergelijke keuze tot een evenwichtige en representatieve weergave van het onderzochte initiatief en daarmee tot een betere vergelijking.

We hebben er voor gekozen niet met raadsleden in gesprek te gaan. De mening van meerdere raadsleden zou dan noodzakelijk zijn. Politieke standpunten kunnen dan immers een rol gaan spelen.

We hebben er voor gekozen eerst een interview uit te voeren met de betrokken griffier. Dit bood ons de gelegenheid thuis te raken in het gemeentelijke beleid en de ingediende initiatieven. Op basis van dit gesprek bepaalden we, mede op basis van het advies van de griffier, met welke initiatiefnemer we het beste in gesprek konden gaan. Criteria hiervoor was dat er sprake diende te zijn van een daadwerkelijk in de raad behandeld initiatief. Een initiatief mocht dus niet voor de behandeling zijn teruggetrokken of afgewezen. Verder diende sprake te zijn van een afgewezen initiatief bij gemeenten die volgens de criteria van indeling van gemeenten die we in het vervolg van dit hoofdstuk beschrijven, ingedeeld waren in groep twee. Gemeenten uit groep drie dienden een interview met een initiatiefnemer van een aangenomen initiatief op te leveren. In de praktijk verwezen griffiers naar initiatiefnemers met een duidelijke mening over het proces dat hun initiatief doorliep. Deze mening was niet altijd positief ten aanzien van het optreden van de griffier en/of de gemeenteraad.

Tijdens het interview met de griffier van Tytsjerksteradiel bleek dat er slechts een initiatief op de agenda van de raad was terecht gekomen. Het initiatief dat we wilden onderzoeken voldeed niet aan de definitie die we hadden geformuleerd. We waren dan ook genoodzaakt met de initiatiefnemer van het aangenomen initiatief in gesprek te gaan. Dit terwijl Tytsjerksteradiel was ingedeeld in groep twee. Hiermee kwam de verhouding tussen groep twee en drie anders te liggen. We hebben dit gecompenseerd door zo nu en dan met een schuin oog naar niet onderzochte en afgewezen initiatieven bij alle gemeenten te kijken. Dit compenseerde de verhoudingen en betrouwbaarheid enigszins.

Alle griffiers zijn geïnterviewd in het gemeentehuis van de betreffende gemeente. Alle initiatiefnemers zijn telefonisch geïnterviewd.

Uitgangspunt; zes representatieve gemeenten!

We hebben er voor gekozen zes gemeenten te benaderen. Elke benaderde gemeente leverde twee interviews op; een met de griffier en een met de initiatiefnemer.

Zes gemeenten is onze ogen een representatief aantal, zeker gelet op het feit dat we een kwalitatief onderzoek uitvoeren. Daarnaast kunnen we niet ontkennen dat pragmatische redenen meespeelden.

Ons doel was drie gemeenten te selecteren met ogenschijnlijk slechte ervaringen met het burgerinitiatief. De indicatie hiervoor was dat een of meerdere van de initiatieven moest zijn

⁴² Zie ook paragraaf 2.3.3 van deze scriptie – de griffier

afgewezen. De drie andere gemeenten dienden positieve ervaringen te hebben met het burgerinitiatief. De indicatie hiervoor was dat er minimaal een initiatief moest zijn aangenomen.

3.3 Stap 1: Op zoek naar een basislijst

Om onze selectie goed te starten dienden we voor elke van de 458 gemeenten in Nederland, antwoord te krijgen op de volgende vragen:

- Beschikt de gemeente over een vastgestelde verordening op het burgerinitiatief?;
- Wanneer is de verordening vastgesteld en wanneer is deze in werking getreden?;

Deze vragen vormden tegelijkertijd onze selectiecriteria. Uitgangspunt was dat we gemeenten wilden onderzoeken met zoveel mogelijk ervaring met het burgerinitiatief. Onze aanname was dat een vroege datum van inwerkingtreding tot meer ervaring met het burgerinitiatief binnen de betreffende gemeente zou leiden. Omdat het burgerinitiatief bij veel gemeenten pas is ingevoerd na 7 maart 2003 kozen we ervoor gemeenten te selecteren die hun verordening hebben vastgesteld op uiterlijk 7 maart 2003. Met deze datum hielden we rekening met het feit dat de Wet dualisering gemeentebestuur in werking trad op 7 maart 2002. Er was echter sprake van een invoerings- en overgangstermijn van één jaar. Op 7 maart 2003 dienden alle bepalingen uit de Wet dualisering gemeentebestuur bij alle gemeenten geïmplementeerd te zijn. Het burgerinitiatief kan hierdoor bij de betreffende gemeenten al over een periode van drie jaren gebruikt zijn.

Omdat de samenstelling van een dergelijke lijst behoorlijk tijdrovend zou zijn en er mogelijk al gegevens beschikbaar waren hebben we de volgende organisaties benaderd: de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Vernieuwingsimpuls en de Vereniging van Griffiers (VvG). Deze organisaties staan het dichtst bij de gemeenten die met het burgerinitiatief te maken kunnen hebben en zijn om deze reden geselecteerd.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

In deze vereniging zijn alle Nederlandse gemeenten verenigd. Het doel van de VNG is de krachten van alle lokale besturen te bundelen waardoor ze gezamenlijk sterker staan. Daarnaast probeert de VNG ook dienstverlenend te zijn voor de gemeenten zelf. Vooral het delen van informatie voor en door overheden zou een opening kunnen bieden voor de door ons gezochte lijst⁴³. Uit telefonisch overleg met de VNG bleek dat zij ons niet konden helpen: een dergelijke lijst was hen niet bekend. Men verwees ons door naar de Vernieuwingsimpuls.

Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale Democratie

Direct na het contact met de VNG is contact gezocht met het programma Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale Democratie⁴⁴. De Vernieuwingsimpuls is een gezamenlijk project van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de VNG. Dit project stimuleert de invoering van het dualisme en de daarbij behorende cultuurvernieuwing binnen de Nederlandse gemeenten⁴⁵. Helaas bleek ook hier dat de door ons gezochte lijst niet bestond. Men gaf wel aan dat het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP) in 2004 in opdracht van de Vernieuwingsimpuls een inventarisatie had uitgevoerd naar de ervaringen van gemeenten met burgerinitiatieven. Men adviseerde ons daarom navraag te doen bij het IPP.

Vereniging van Griffiers (VvG)

Navraag bij deze vereniging leerde ons dat men geen inhoudelijke ervaring met ons onderwerp had⁴⁶. Deze organisatie behartigt de belangen van de aangesloten griffiers en heeft als primaire

⁴³ www.vng.nl

⁴⁴ Bron: Cerieel Springveld, medewerker Vernieuwingsimpuls

⁴⁵ www.vernieuwingsimpuls.nl

⁴⁶ Bron: Anouk van Nieuwenburg, secretaresse VvG

doelstelling een kwalitatieve verbetering van het openbaar bestuur, met name het lokale bestuur, te bewerkstelligen. Informatie over burgerinitiatieven was niet beschikbaar.

Instituut voor Publiek en Politiek (IPP)

Tenslotte zochten we contact gezocht met het IPP. Reden hiervoor was dat deze organisatie in 2004 al een inventarisatie hadden uitgevoerd naar de gemeentelijke ervaringen met het burgerinitiatief. Het doel van deze inventarisatie was na te gaan in hoeverre er op dat moment gebruik werd gemaakt van het burgerinitiatief. Omdat men destijds ook tegen het probleem aanliep dat een overzichtslijst, zoals wij die nodig hadden, niet beschikbaar was, heeft men alle griffiers van Nederland digitaal een enquête toegestuurd. De resultaten van dit onderzoek trof u reeds aan in hoofdstuk twee. Ook hier bleek een overzichtslijst niet beschikbaar te zijn.

Ons werd duidelijk dat we zelf een lijst dienden te creëren. In de volgende paragraaf treft u daarom de volgende stap aan.

3.4 Stap 2: Creatie van een basislijst

Nederland telde op 1 mei 2006, de datum dat wij startten met ons onderzoek, 458 gemeenten. Van alle gemeenten hebben we een aantal basisgegevens verzameld; naam, provincie en het aantal inwoners. De peildatum van het aantal inwoners was 1 januari 2005. De inwoneraantallen van 1 januari 2006 waren op het moment van samenstellen nog niet op de website van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) beschikbaar.

Vervolgens classificeerden we het aantal inwoners. Deze classificatie bleek niet uniform; er zijn verschillende classificaties in omloop. Het CBS hanteert echter wel een indelingscategorie die aanknopingspunten biedt⁴⁷. Deze indeling is als volgt:

- minder dan 5.000 inwoners;
- 5.000 - 20.000 inwoners;
- 20.000 - 50.000 inwoners;
- 50.000 - 100.000 inwoners;
- meer dan 100.000 inwoners.

Opgemerkt dient te worden dat we ons hebben afgevraagd of gemeentegrootte relevant is voor de beantwoording van onze onderzoeksvraag? Onze gedachte was dat dit niet zo zou zijn. We onderzoeken immers niet óf de gemeentegrootte van invloed is op de werking van het burgerinitiatief. Toch hebben we besloten dit selectie criterium toe te passen. De gemeentegrootte is een gangbaar wetenschappelijk indelingscriterium in het doen van onderzoek. Daarnaast bood het ons de gelegenheid te onderzoeken of er verschillen met het oog op ons vraagstelling. Een mooie bijkomstigheid, maar dus niet het uitgangspunt van ons onderzoek. Het inwoneraantal vormde dus een eerste criterium. De CBS-classificatie vormde het uitgangspunt voor een eigen classificatie. De argumentatie van deze classificatie ligt erin dat we van elke groep twee gemeenten wilden benaderen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat we de gemeenten met een inwoneraantal van minder dan 5.000 en de gemeenten met een inwoneraantal tussen de 5.000 en 20.000 hebben samengebracht ten behoeve van de werkbaarheid.

De gehanteerde classificatie ziet er als volgt uit:

- | | |
|-----------------|-----------------------------|
| 1 = klein | (0 – 20.000 inwoners) |
| 2 = middelgroot | (20.000 – 50.000 inwoners) |
| 3 = groot | (50.000 – 100.000 inwoners) |
| 4 = zeer groot | (> 100.000 inwoners) |

⁴⁷ Derksen, W. en Schaap, L. (2004). *Lokaal Bestuur* (p.14). Reed business information, Den Haag.

Uitgangspunt was dat de gemeenten in groep twee en drie een vertegenwoordiging uit elke klasse zou krijgen.

3.5 Stap 3: Vulling van de basislijst met selectiecriteria uit stap 1

Het resultaat van de vorige stap was een lijst van 458 gemeenten met enkele data. De vragen uit stap 1 dienden nog per gemeente te worden beantwoord.

De uitvoering van deze stap bleek bijzonder arbeidsintensief. De benodigde tijd per gemeente bedroeg gemiddeld 20 minuten. We besloten daarom voorlopig genoeg te nemen met de resultaten van 93 tot dan toe onderzochte gemeenten. Als voorlopig resultaat van deze stap bleek dat:

- 77 gemeenten een verordening hadden;
- 9 gemeenten geen verordening hadden;
- bij 7 gemeenten na onderzoek via website en e-mail geen uitsluitsel was te geven.

Op basis hiervan was ons doel bij 50 van de 77 gemeenten de selectievragen, zoals genoemd in stap vier, te beantwoorden. Op basis van de bevindingen zouden we vaststellen of verdere invulling van de basislijst noodzakelijk was.

3.6 Stap 4: Een nadere selectie

De volgende selectievragen werden losgelaten op deze 77 gemeenten;

- Zijn er sinds de inwerkingtreding burgerinitiatieven ingediend?;
- Hoeveel burgerinitiatieven zijn ingediend?;
- In welk jaar vond de indiening plaats?;

Uitgangspunt was dat er minstens één initiatief moest zijn ingediend. Deze gemeenten zouden immers kunnen spreken vanuit hun ervaring met het gebruik van het burgerinitiatief.

We hebben vervolgens de keuze gemaakt hoe we de 50 gemeenten uit onze basiselectie verder wilden indelen. De door ons gewenste indeling moest er als volgt uit komen te zien:

- Groep 1: gemeenten met een verordening, maar zonder ingediende initiatieven;
- Groep 2: gemeenten met minimaal één ingediend en afgewezen initiatief;
- Groep 3: gemeenten met minimaal één ingediend en aangenomen initiatief.

Voor ons onderzoek is groep een niet interessant. Deze gemeenten kunnen immers geen bijdrage leveren aan de beantwoording van de vraag of en hoe de factoren hebben bijgedragen aan de ingediende burgerinitiatieven. Dit zou onze selectie een stap dichterbij de zes gezochte gemeenten brengen. De verdeling zou er als volgt uit komen te zien:

Tabel 3.1 - Verdeling te selecteren gemeenten

	Kleine gemeenten (classificatie 1)	Middelgrote gemeenten (classificatie 2)	Grote gemeenten (classificatie 3/4)
Gemeenten groep 1	-	-	-
Gemeenten groep 2	1	1	1
Gemeenten groep 3	1	1	1

De selectie om tot deze 50 gemeenten te komen is uitgevoerd op basis van willekeurigheid. We hielden alleen rekening met gemeentegrootte. Toen bleek dat we nog vrijwel geen gemeenten

hadden onderzocht die in de groep van gemeentegrootte een pasten (0 tot 20.000 inwoners), werd in de basislijst een extra onderzoek gedaan op basis van de eerste selectievragen. Onze basislijst vormde het uitgangspunt.

Wanneer we vervolgens deze selectiecriteria op de eerste 77 onderzochte gemeenten toepasten bleek dat slechts 25 gemeenten door deze selectie kwamen. Het vinden van 50 gemeenten beschouwden we als een zeer arbeidsintensieve opgave. We dienden onze basislijst immers aan te vullen. We besloten daarom onze doelstelling van 50 gemeenten bij te stellen en vooralsnog genoeg te nemen met de 25 gemeenten die tot dan toe onderzocht waren.

De resultaten bij deze 25 gemeenten was als volgt:

- bij 13 gemeenten is minimaal een initiatief ingediend;
- bij 9 gemeenten zijn geen initiatieven zijn ingediend;
- bij 3 gemeenten is het antwoord op de vragen onbekend gebleven, omdat geen antwoord werd verkregen. Deze gemeenten vielen dan ook buiten verdere selecties.

We stonden hiermee voor een dilemma; boden de tien overgebleven gemeenten voldoende basis voor een representatief onderzoek? Ons besluit was dat we verder zouden gaan met deze tien gemeenten. Het gaat immers niet om het aantal gemeenten waarmee we gestart zijn, maar om het feit dat de geselecteerde gemeenten wel degelijk op een representatieve wijze zijn gevonden. We hielden rekening met de mogelijkheid dat een herhaling van de voorgaande stappen noodzakelijk was in het geval de uitkomsten van deze tien gemeenten tegenvielen.

3.7 Stap 5: De laatste selectie en de resultaten

Omdat we ons na het uitvoeren van stap vier realiseerden dat het aantal ingediende initiatieven ook iets kan zeggen over de opgedane ervaring, besloten we dat het aantal ervaringen van de tot dan toe geselecteerde gemeenten met het burgerinitiatief de doorslag zou geven in onze eindselectie.

In de selectie van deze tien gemeenten dienden de volgende vragen tot de definitieve indeling te leiden:

- Wat was de inhoud van de ingediende initiatieven?;
- Zijn de ingediende burgerinitiatieven aangenomen of verworpen?

Of een initiatief wel of niet is aangenomen bepaalde de indeling van de gemeente in groep twee of drie. De gemeenten waar ingediende initiatieven waren afgewezen werden ingedeeld in groep twee (zie de bepaling hiervan in § 3.6). De gemeenten waar één of meer burgerinitiatieven zouden zijn ingediend die door de gemeenteraad waren aangenomen, werden ingedeeld in groep twee. Dit leverde het volgende resultaat op:

- Groep twee: vijf gemeenten
- Groep drie: vijf gemeenten

Voor alle zekerheid hebben we op de tien overgebleven gemeenten nogmaals alle selectiecriteria toegepast. Vervolgens is rekening houdend met de geclassificeerde gemeentegrootte bekeken welke gemeenten tot de groepen twee en drie behoorden. Het resultaat is zichtbaar in figuur 3.1.

Alleen bij de selectie op basis van gemeentegrootte in groep twee kwamen meerdere gemeenten tevoorschijn. Omdat het aantal initiatieven als indicatie voor ervaring met het burgerinitiatief in een dergelijke situatie leidend was, leidde dit niet tot problemen.

Het eindresultaat van onze selectie voor groep twee, de gemeenten met afgewezen initiatieven, betrof de gemeenten Oirschot, Tytsjerksteradiel en Assen. De gemeenten Son en Breugel, Tiel en Zoetermeer kwamen uit onze selectie van gemeenten in groep drie te voorschijn.

Voor het geval zich onverwachts problemen bij een gemeente zouden voordoen, werden reservegemeenten geselecteerd. Mogelijk wilden gemeenten niet meewerken of was een griffier niet betrokken geweest bij de initiatieven. Bij het benaderen van een reservegemeente diende uiteraard rekening te worden gehouden met de gemeentegrootte.

We maakten gebruik van de reservegemeente Schiedam toen bleek dat de griffier van Assen zelf nooit betrokken is geweest bij de ingediende initiatieven. Het bleek dat de griffier destijds net was aangesteld en dus niets kon meedelen over ervaringen met burgerinitiatieven. De griffier van Assen wilde overigens graag medewerking verlenen aan ons onderzoek.

Nadat we alle stappen hadden doorlopen zag onze eindselectie er als volgt uit:

Tabel 3.2 – Eindselectie te onderzoeken gemeenten

	Kleine gemeenten (classificatie 1)	Middelgrote gemeenten (classificatie 2)	Grote gemeenten (classificatie 3/4)
Gemeenten groep 1	-	-	-
Gemeenten groep 2	Oirschot	Tytsjerksteradiel	Schiedam
Gemeenten groep 3	Son en Breugel	Tiel	Zoetermeer

3.8 Samenvatting

In dit hoofdstuk hebben we beschreven via welke methoden we onderzoek hebben gedaan. Verder hebben we verantwoord welke criteria leidend waren in het benaderen van respondenten en waarom we met zowel griffiers als initiatiefnemers hebben gesproken.

Om de voor ons onderzoek noodzakelijke informatie te verzamelen voerden we kwalitatief onderzoek uit. Ons onderzoek is verder te kwalificeren als explorerend en vergelijkend. Ons uitgangspunt was dat ‘ervaringsdeskundigen’, gemeenten en initiatiefnemers, ons de beste de basisinformatie konden geven. We hebben om die reden ervoor gekozen van elk van de zes geselecteerde gemeenten de gemeentegriffier en een initiatiefnemer te interviewen.

We kozen voor een interviewmethode waarin we, op basis van topics, vragen stelden in halfgestructureerde vorm. Voorafgaand aan de daadwerkelijke uitvoering van de onderzoeksfase bepaalden we welke vragen en onderwerpen we in ieder geval ter sprake wilden brengen. We wilden de geïnterviewde persoon tijdens het interview ruimte geven voor andere, eigen inbreng.

Om tot een representatieve selectie van gemeenten te komen dienden we antwoord te krijgen op enkele vragen. Een belangrijk uitgangspunt in de selectie vormde de noodzaak van ervaring in het gebruik van het burgerinitiatief. Er was echter sprake van meer criteria.

Bij het doorlopen van de stappen kwamen we verschillende dilemma’s tegen die aanpassing in onze onderzoeksopzet noodzakelijk maakte. In alle gevallen was de centrale vraag; blijft ons onderzoek representatief en betrouwbaar als we deze aanpassing uitvoeren? Uiteindelijk heeft onze zoektocht, met het risico dat we gemeenten die nog representatiever waren niet zijn tegengekomen in onze selecties, tot een zestal nader te onderzoeken gemeenten. Het betroffen de gemeenten Oirschot, Schiedam, Son en Breugel, Tiel, Tytsjerksteradiel en Zoetermeer.

4 Onderzoek en analyse

4.1 Inleiding

Welke factoren zijn van invloed op het gebruik van het gemeentelijke burgerinitiatief?

Deze vraag staat centraal in ons onderzoek. De informatie in de vorige hoofdstukken vormden de bouwstenen, nu de praktijk. In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten van de gehouden interviews met de griffiers van de geselecteerde gemeenten en de initiatiefnemers van burgerinitiatieven.

We starten elke paragraaf met een korte schets van de onderzochte gemeenten. Deze schets bestaat in ieder geval uit de volgende karakteristieken:

- gemeentegrootte en typering;
- zetelverdeling over de raadsperiode 2002-2006 en 2006-2010;
- reden aanname verordening, datum inwerkingtreding en behandeling van het voorstel om een verordening aan te nemen;
- inrichting van de Verordening op het burgerinitiatief, inclusief eventuele bijzonderheden;
- hoeveelheid en aard van de ingediende initiatieven (aangenomen en afgewezen).

Vervolgens treft u per gemeente een weergave van de gehouden interviews aan. De beantwoording van de vragen door griffier en initiatiefnemer zijn samengebracht in de gespreksweergave. Op basis van deze weergave concluderen we welke factoren een rol hebben gespeeld in deze gemeente. De beschrijving vindt plaats op basis van de factoren uit ons analysemodel. In de voorlaatste paragraaf van dit hoofdstuk cumuleren we alle onderzoeksresultaten.

We zijn, binnen het kader van onze vraagstelling, ook opvallende zaken tegen gekomen tijdens ons onderzoek bij gemeenten. Zaken die niet zijn opgenomen in ons analysemodel. We wilden ze u niet onthouden. Ze zijn daarom apart vermeld.

Soms, in het bijzonder met betrekking tot de factor bevoegdheid, hebben we met een schuin oog gekeken naar de overige dertien ingediende burgerinitiatieven die u zult tegenkomen als onderdeel van de gemeentebeschrijving. We hebben dit gedaan omdat de zes onderzochte initiatieven allemaal onder de bevoegdheid van de raad vielen en er vooraf dus maar één conclusie mogelijk was; de raad is bij die initiatieven altijd bevoegd.

4.2 Gemeente Oirschot

4.2.1 Schets van de gemeente

De gemeente Oirschot bestaat uit de dorpen Oirschot, Spoorдонk (inclusief Stille Wille), Oostel-, Westel- en Middelbeers. Alle dorpen zijn in 1997 samengevoegd tot de huidige gemeente Oirschot. De gemeente is van oudsher een agrarisch ingestelde gemeente. Het totale grondoppervlak van de gemeente Oirschot beslaat een oppervlakte van 10.214 hectare en kende op 1 januari 2006 een aantal van 17.811 inwoners.

Zetelverdeling

De gemeenteraad van Oirschot bestaat uit 17 raadsleden. Deze inwoners van Oirschot zijn tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van 7 maart 2006 gekozen voor een periode van vier jaar.

De zetelverdeling (gemeenteraad) in de raadsperiode 2002-2006 en 2006-2010 was/is als volgt:

Tabel 4.1 – zetelverdeling gemeente Oirschot

Partij	Toelichting	Zetelverdeling 2002-2006	Zetelverdeling 2006-2010
Dorpsvisie	Dorpsvisie	3	4
PvdA	Partij van de Arbeid	2	4
DGM	De Gewone Man	2	3
CDA	Christen Democratisch Appel	6*	4
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie	4**	2

* CDA had 5 zetels en de Dorpsvisie '96 slechts 1 zetel. Na de verkiezingen zijn zij samen verder gegaan als CDA (6 zetels).

** VVD en VDP (Vrije Democratische Partij) zijn sinds de verkiezingen van 2002 samen verder gegaan.

Reden aanneming verordening, datum inwerkingtreding en behandeling van het voorstel

De Verordening op het burgerinitiatief is door de gemeenteraad van Oirschot vastgesteld op 26 november 2002. De Verordening is vervolgens eind november 2002 in werking getreden. Aanleiding voor de vaststelling van deze Verordening was de toepassing van de gewijzigde Gemeentewet en enige andere wetten in verband met dualisering van de inrichting, de bevoegdheden en de werkwijze van het gemeentebestuur.

Bij de vaststelling van de Verordening op het burgerinitiatief in 2002 is er bewust voor gekozen de drempel niet te laag te leggen. Het aantal handtekeningen van kiesgerechtigden is toen gesteld op 125 personen. Hoewel de partij Dorpsvisie destijds een motie indiende om de grens te verlagen naar 50 personen, werd dit door de gemeenteraad unaniem afgewezen. Bij de verkiezingen in 2006 werd de partij Dorpsvisie de grootste, coalitievormende partij. De partij heeft toen een motie uit 2002 opnieuw ingediend. Deze werd overgenomen. De grens van kiesgerechtigden ligt hierdoor vanaf het moment van installering van de nieuwe gemeenteraad wel op 50 personen.

Inrichting van de Verordening op het burgerinitiatief

De gemeente Oirschot heeft ervoor gekozen burgers vanaf 18 jaar zelf onderwerpen op de agenda van de gemeenteraadsvergadering te laten plaatsen. In vergelijking met andere, door ons onderzochte gemeenten, is deze leeftijdsgrens hoog. De belangrijkste voorwaarde is dat het initiatiefvoorstel ondersteund moet worden door tenminste 50 initiatiefgerechtigden. Gerelateerd naar het inwoneraantal bij de andere gemeenten kan het aantal van 50 handtekeningen als veel worden beschouwd. Ook dient het onderwerp van het burgerinitiatiefvoorstel duidelijk omschreven te worden, maar is een volledige uitwerking van het voorstel (nog) niet noodzakelijk.

Bijzonderheden

De gemeenteraad van Oirschot wilde met de Verordening op het burgerinitiatief bereiken dat de burger sneller en makkelijker toegang tot hen zou krijgen. Men heeft echter na de verkiezingen van maart 2006 geconstateerd dat deze verwachting niet is uitgekomen. Mede om deze reden heeft de nieuwe gemeenteraad vervolgens besloten het roer om te gooien. Zo is besloten anders invulling te geven aan de wens de burger ook op andere manieren meer bij de beleidsvorming te gaan betrekken. De nieuwe raad heeft ervoor gekozen meer met burgerparticipatie te gaan doen. De eerste brede participatieavond, gehouden op dinsdag 14 november 2006, was een succes. De verwachting van de gemeente Oirschot is dat deze wijze van burgerparticipatie meer succes zal hebben dan het gebruik van de Verordening op het burgerinitiatief.

Ingediende initiatieven

Sinds de inwerkingtreding van de Verordening op het burgerinitiatief zijn 2 initiatiefvoorstellen ingediend. In tabel 4.2 zijn de initiatieven kort uitgewerkt:

Tabel 4.2 – Ingediende burgerinitiatieven gemeente Oirschot

Datum indiening	Initiatiefnemers	Inhoud initiatief & resultaat	Datum 1 ^e behandeling in raad	Datum besluitvorming raad
Begin 2004	Atletiekvereniging Oirschot	Atletiekvereniging Oirschot greep de mogelijkheid van een burgerinitiatief aan om de afwezigheid van een accommodatie onder de aandacht van de gemeenteraad te brengen. Omdat het hier ging om een onderwerp dat geen bevoegdheid van de gemeenteraad was, kon het voorstel niet als burgerinitiatief in behandeling worden genomen. De behandeling van het onderwerp is in handen van B&W gegeven.	-	-
8-6-2006	Namens de bewonerscommissie Stille Wille; de heer Meulendijks	Legalisatie permanente bewoning recreatiepark Stille Wille. Het initiatief is afgewezen, omdat de gemeenteraad legalisatie van permanente bewoning op recreatieparken niet toestaat. Dit beleid is in dezelfde raadsvergadering vastgesteld.	12-9-2006	19-12-2006

4.2.2 Interviews Oirschot

Het gesprek met de gemeente Oirschot is gevoerd op 15 november 2006 en heeft plaatsgevonden met de griffier van de gemeente, de heer H. Struijs. Het gesprek met de initiatiefnemer van het ingediende burgerinitiatief legalisatie bewoning recreatiepark Stille Wille is gevoerd op 14 december 2006 en heeft plaatsgevonden met de heer F. Meulendijks. Hij is voorzitter van de bewonerscommissie die het burgerinitiatief heeft ingediend.

Gespreksweergave

De heer Meulendijks maakte gebruik van het burgerinitiatief, omdat alle andere methoden om met de gemeente in gesprek te komen over dit onderwerp niet tot het gewenste resultaat leidde. Opvallend is dat eerste initiatief eveneens met deze motivatie werd ingediend. Voorafgaand aan en tijdens de behandeling van het onderzochte initiatief was sprake van een gespannen verhouding tussen initiatiefnemers(s) en raadsleden. De heer Meulendijks verwijt de gemeente Oirschot nooit naar de initiatiefnemers te hebben geluisterd. Contactlegging met de gemeente over de permanente bewoning van het recreatiepark bleek een onmogelijke opgave. Gebruikmaking van het burgerinitiatief was naar zijn mening de enige mogelijkheid om het onderwerp alsnog op de (politieke) agenda te krijgen. Het feit dat de gemeente geen beleid had geformuleerd over de legalisatiemogelijkheden of enigszins de indruk wekte dit beleid voor de initiatiefnemers aan te willen passen op hun wensen, maakte de spanning tussen politiek en initiatiefnemers alleen nog maar groter.

Het burgerinitiatief werd als voorstel ingediend op het moment dat het college beleid formuleerde over dit onderwerp. Of de initiatiefnemers hiervan op de hoogte waren is bij de griffier niet bekend. De gemeenteraad heeft dit beleid vastgesteld gelijktijdig met de behandeling van het burgerinitiatief (19 december 2006). Voor dit initiatief is steeds een grote groep bewoners, pers en andere betrokkenen gemobiliseerd. Toch heeft dit er niet toe geleid dat de raad zich onder druk gezet voelde om een ander standpunt in te nemen dan zij van mening was. De grondslag voor afwijzing lag in de beleidsnota om permanente bewoning van recreatiewoningen niet toe te staan.

Beide initiatieven zijn overhandigd aan de griffier en niet vooraf besproken met de griffier. Bij het onderzochte initiatief is de agendering door omstandigheden anders verlopen. Wegens ziekte van de griffier nam de plaatsvervangende griffier de behandeling over. Deze was niet volledig op de hoogte van de voorwaarden rondom de behandeling en ging niet over tot agendering. Dit had negatieve reacties van de initiatiefnemers tot gevolg. De heer Struijs geeft aan dat hij, na zijn terugkomst, geprobeerd heeft een alternatief traject te doorlopen. Hij heeft er voor gekozen niet alleen de procesbegeleidende rol te vervullen, maar ook de rol van mediator op zich te nemen. Er heeft onder andere een informatieavond plaatsgevonden. Na indiening vond volgens de heer

Meulendijks geen communicatie met de griffier meer plaats. Uiteindelijk heeft de besluitvorming ruim zes maanden op zich laten wachten.

De heer Meulendijks is niet over de opstelling van de griffier te spreken. De griffier zou elke vorm van inspraak weigeren en wil zelfs niet naar hen luisteren. De door de griffier belegde informatieavond ziet de heer Meulendijks dan ook niet als een positieve bijdrage in het proces. De heer Struijs vraagt zich sterk af of het gebruik van het burgerinitiatief het juiste middel was. Beide initiatieven werden ingezet als pressiemiddel (het onderwerp van het eerste initiatief was ten tijde van de indiening al geruime tijd in behandeling bij het college, maar ging naar de mening van de initiatiefnemers niet snel genoeg).

De heer Struijs meent dat beide burgerinitiatieven onderstrepen dat burgers in Oirschot het indienen van een burgerinitiatief alleen als laatste redmiddel zien. Men gebruikt het als men van mening is dat andere middelen geen of onvoldoende resultaat bieden. De onderwerpen en achtergronden van beide initiatieven onderstrepen zijn mening.

Omdat het vertrouwen van de initiatiefnemers in de gemeente volledig weg was, heeft de heer Meulendijks alle stappen rondom agendering, behandeling en besluitvorming op een speciaal hiervoor ontwikkelde website geplaatst; <http://legalisatiestillewille.googlepages.com/>. Iedereen die bij het initiatief betrokken was kon op eenvoudige wijze op de hoogte blijven van de voortgang in het proces.

De politiek bestuurlijke factoren hebben, in combinatie met het feit dat de gemeente weigert te luisteren naar de bewonerscommissie, tot gevolg dat een goede inhoudelijke beoordeling nog steeds niet heeft plaatsgevonden, aldus de heer Meulendijks. Hij is echter wel van mening dat het burgerinitiatief een goed instrument is om aandacht te krijgen. Hij meent echter ook dat zijn burgerinitiatief door de gemeente niet serieus is behandeld. De griffier geeft aan dat het kenmerkend is voor de gemeente Oirschot dat veel burgers zich relatief snel massaal voor een onderwerp willen inzetten. Dit uit zich door het aantal handtekeningen en de grote opkomst bij de behandeling van de initiatieven. Alle 238 bewoners van het recreatiepark ondertekenden het initiatief. Het initiatiefvoorstel overschreed hiermee ruimschoots het minimum aantal handtekeningen van 50. Het verzamelen van de handtekeningen vormde geen enkel probleem. De bewonerscommissie heeft een goed beargumenteerd en uitgewerkt voorstel ingediend bij de gemeente Oirschot. Men verwachtte dat de kans op overname door de gemeenteraad hierdoor groter zou zijn. De teleurstelling was dan ook enorm groot, aldus de heer Meulendijks.

Wat betreft de inrichting is de heer Struijs van mening dat een lager aantal handtekeningen ertoe kan bijdragen dat in de toekomst meer burgerinitiatieven worden ingediend.

Bevindingen

Politiek

Niet van invloed.

De griffier

De griffier heeft een bijzondere rol moeten vervullen om het onderzochte initiatief alsnog te kunnen behandelen. De griffier begeleidde het proces van behandeling op actieve wijze en functioneerde als bemiddelaar tussen de raad en de initiatiefnemers. De beleving bij en mening van de initiatiefnemer is weliswaar tegenovergesteld; de opstelling van de griffier lijkt positief en gericht op bemiddeling.

Interactie

De verhoudingen tussen initiatiefnemers en gemeenteraad waren zeer gespannen. Het is moeilijk vast te stellen welke invloed er is geweest op de besluitvorming en de interactie.

Motivatie

Het initiatief is ingediend vanuit frustratie over de opstelling van gemeenteraad en bestuur. Het initiatief wordt door zowel de griffier als initiatiefnemer gezien als pressiemiddel.

Inhoudelijke voorwaarden

Het initiatief voldeed aan de inhoudelijke voorwaarden en is afgewezen op inhoudelijke argumenten.

Bevoegdheid

Er was sprake van een onderwerp dat onder de bevoegdheid van de raad viel. Het initiatief dat betrekking had op de accommodatie van de atletiekvereniging is afgewezen omdat het niet onder de bevoegdheid van de raad viel en is handen gesteld van het college van Oirschot.

Activiteiten initiatiefnemer

Uit de digitale ondersteuning via de website mag blijken dat er sprake was van een actieve initiatiefnemer. Tijdens de behandeling in commissie en raad waren ook steeds initiatiefnemers aanwezig. Ook de pers werd benaderd. Het door de initiatiefnemers gewenste resultaat bleef uit.

Opvallende zaken

Hoewel alleen het tweede initiatief is onderzocht, geeft de heer Struijs aan dat ook het eerste initiatief is ingediend uit frustratie bij de initiatiefnemers over de opstelling van de politiek en het bestuur. Men maakte gebruik van het burgerinitiatief om pressie uit te oefenen op de raad.

Besluitvorming met betrekking tot het initiatief vond plaats op basis van gelijktijdige behandeling van een beleidsnota met betrekking tot hetzelfde onderwerp. De nota diende als uitgangspunt voor het besluit betreffende het initiatief.

Ondanks het relatief hoge aantal benodigde handtekeningen vormde het verzamelen ervan geen enkel probleem. De legitimiteit, tot uitdrukking komend in het aantal handtekeningen, is niet leidend geweest in de besluitvorming. De inhoud van het voorstel vormde uitgangspunt voor de besluitvorming. Hierbij dient te worden opgemerkt dat alle ondertekenaars van het initiatief bewoners waren van het recreatiepark.

4.3 Gemeente Tytsjerksteradiel

4.3.1 Schets van de gemeente

Tytsjerksteradiel is een middelgrote, landelijke gemeente. Per 1 januari 2006 telde de gemeente 32.137 inwoners. De totale oppervlakte bedraagt 161,41 km². De gemeente bestaat uit zestien kernen: Noardburgum, Hurdegaryp, Burgum en Gytsjerk zijn daarvan de grootste. Gezamenlijk tellen deze vier kernen meer dan de helft van het totale inwonertal.

Zetelverdeling

De gemeenteraad bestaat uit 23 leden. Er zijn momenteel 7 partijen actief. Na de uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2006 zijn de partijen CDA en PvdA een coalitie aangegaan. Beiden leveren twee wethouders. De vorige coalitie bestond uit CDA, FNP en PvdA.

De zetelverdeling in de raadsperiode 2002-2006 en 2006-2010 is als volgt:

Tabel 4.3 – Zetelverdeling gemeente Tytsjerksteradiel

Partij	Toelichting	Zetelverdeling 2002-2006	Zetelverdeling 2006-2010
CDA	Christen Democratisch Appel	8	7
FNP	Friese Nationale partij	3	3
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie	3	2
Christenunie	Christenunie	1	1
Gemeentebelangen	Gemeentebelangen	2	1
Groenlinks	Groenlinks	2	2
PvdA	Partij van de Arbeid	4	7

Reden aannname verordening, datum inwerkingtreding en behandeling van het voorstel

De werkgroep dualisme, bestaande uit verschillende raadsleden, werd door de VNG gewezen op de mogelijkheid. De griffier, de heer Dijkstra, geeft aan dat het paste bij de identiteit van de gemeente om nieuwe bestuurlijke mogelijkheden snel in te voeren. De verordening werd door de toenmalige raad vastgesteld op 28 november 2002 en trad in werking op 1 januari 2003. De verordening is na twee jaar geëvalueerd.

Inrichting van de Verordening op het burgerinitiatief

De Verordening op het burgerinitiatief in Tytsjerksteradiel spreekt van een voorstel. Dit voorstel dient te bestaan uit een nauwkeurige omschrijving van en toelichting op het voorstel. Er worden geen verdere inhoudelijke eisen gesteld. De verordening dient te zijn ondertekend door 50 initiatiefgerechtigden. De heer Dijkstra gaf aan dat dit aantal enerzijds laat zien dat een onderwerp blijkbaar leeft onder de bevolking. Tegelijkertijd vormt het geen onoverkomelijke drempel. Er zijn geen leeftijdsgrenzen; elke inwoner kan een voorstel indienen. Er is een standaardverzoek beschikbaar. Het initiatief is laagdrempelig wat betreft de leeftijd van de initiatiefnemers, maar kent een relatief hoge drempel waar het gaat om het aantal benodigde handtekeningen in relatie tot het inwonertal.

Bijzonderheden

Bijzonder is het dat de Verordening op het burgerinitiatief op 23 februari 2006 is geëvalueerd. In het raadsbesluit is besloten dat;

- het burgerinitiatief als mogelijkheid voor burgerparticipatie gehandhaafd blijft;
- het burgerinitiatief meer en beter onder de aandacht van burgers wordt gebracht;
- het burgerinitiatief te beperken tot onderwerpen die behoren tot de algemene bevoegdheid van de raad;
- de betrokkenheid van het college formeel te regelen door toevoeging van het volgende artikel; *tevens wordt het college om een schriftelijke reactie gevraagd.*

Verder is besloten dat de drempel van 50 handtekeningen niet zou worden gewijzigd.

Ingediende initiatieven

Sinds de inwerkingtreding van de verordening in 2003 zijn twee initiatieven ingediend.

Tabel 4.4 - Ingediende burgerinitiatieven gemeente Tytsjerksteradiel

Datum indiening	Initiatief nemer(s)	Inhoud initiatief & resultaat	Datum 1^e behandeling in raad	Datum besluitvorming raad
09-06-2004	Initiatiefnemers: De heer H. van der Meer en mevrouw U. Veenstra potentiële kopers).	De potentiële kopers verzoeken de gemeenteraad om wijziging van het bestemmingsplan betreffende perceel Burgurdam 26 van bedrijfsbestemming naar woon/werkbestemming. De indieners overwegen het pand te kopen van de heer Huizinga. Na overleg met de heer van der Meer is initiatief ingetrokken. Op basis daarvan heeft de raad besloten het voorstel niet te honoreren. Het betreffende pand ligt in een zone die als gevolg van stankoverlast en uitstoot niet bewoond mag worden.	26-08-2004	26-08-2004
23-02-2005	Initiatiefnemers: Dorpsbelangen Burgum, TJAC (Tytsjerksteradiel Jeugd Advies Commissie) en SWT (Stichting Welzijn Tytsjerksteradiel) mede ondertekent door andere dorpsbelangen en diverse jongeren.	Op basis van het rapport jongeren huisvesting wordt de raad gevraagd startende jongeren expliciet te benoemen als eerste aandachtsgroep m.b.t. huisvesting en hiervoor de nodige stappen te ondernemen. Het initiatief is aangenomen. De gehele raad stemde voor.	10-03-2005	10-03-2005

4.3.2 Interviews Tytsjerksteradiel

Het gesprek met de griffier van de gemeente Tytsjerksteradiel, de heer S. Dijkstra, is gevoerd op 28 november 2006. Het gesprek met een van de initiatiefnemers van het tweede initiatief, de heer K. Koudstaal van de Stichting Welzijn Tytsjerksteradiel, vond plaats op 15 februari 2007.

Belangrijk!

Hoewel we in Tytsjerksteradiel een initiatiefnemer dienden te interviewen van een afgewezen initiatief, bleek tijdens het onderzoek dat het afgewezen initiatief niet aansloot bij onze definitie daarvan. De initiatiefnemers hadden voor de behandeling in de gemeenteraad besloten hun initiatief in te trekken. Hierdoor hebben we in, overleg met de griffier, besloten de initiatiefnemers van het andere ingediende initiatief te interviewen. Dit heeft voor ons onderzoek tot gevolg dat we met vier initiatiefnemers hebben gesproken waarvan het initiatief is aangenomen en met twee initiatiefnemers waarvan het initiatief is afgewezen.

Gespreksweergave

De heer Koudstaal geeft aan dat de garantie op agendering in de gemeenteraad een belangrijk argument vormde om een burgerinitiatief in te dienen. Het initiatief is als voorstel ingediend. Met het initiatiefvoorstel werd een door de initiatiefnemers opgesteld rapport overhandigd over het probleem van de jongerenhuisvesting. Door gebruik te maken van het burgerinitiatief dienden de raadsleden kennis te nemen van de inhoud van het rapport.

De verhoudingen tussen partijen, raadsleden en college waren goed. Er heeft geen discussie plaatsgevonden over de bevoegdheid van de raad of het college betreffende de ingediende initiatieven. Met betrekking tot het tweede initiatief gaf de heer Dijkstra aan dat uitvoering van de toezegging van het college om met een plan te komen lang op zich liet wachten.

Beide initiatieven zijn ingediend bij de griffier. Het eerste initiatief is, in overleg met de initiatiefnemers, niet op de agenda van de raad geplaatst, omdat dit niet zinvol leek. Uit documentatie blijkt dat de griffier beide initiatiefnemers schriftelijk op de hoogte heeft gesteld

van de correcte ontvangst van het initiatief de datum van agendering. De heer Koudstaal geeft over het proces van agendering en behandeling aan dat de samenwerking met de griffier als prettig werd ervaren. Deze ging na ontvangst van het initiatief direct over tot agendering.

De heer Dijkstra ziet het burgerinitiatief als het laatste redmiddel voor burgers. Wanneer burgers hem om advies vragen over de inzet van instrumenten om een onderwerp onder de aandacht van de raadsleden te krijgen, kijkt hij altijd ook naar andere beschikbare middelen. Eén van de mogelijke middelen is in contact treden met een raadslid of partij die bezig is met hetzelfde onderwerp. Er zijn volgens de heer Dijkstra voor burger en politiek eenvoudiger middelen om een gesteld doel te bereiken. Het burgerinitiatief vraagt de nodige inzet van beide partijen. De heer Dijkstra geeft aan dat de inrichting van de verordening niet zozeer de inzet van het instrument of het succes bepaalt. De griffier geeft aan dat het wel of niet inzetten van het instrument begint met het probleem van de burger. Daar wordt het juiste middel bijgezocht. Het burgerinitiatief wordt beschouwd als een van de opties om de burgers te betrekken bij het bestuur. Er zijn geen plannen om de Verordening af te schaffen of er extra aandacht aan te besteden. Wel wordt elke week een advertentie geplaatst in de plaatselijke krant. Er is een folder beschikbaar en er staat informatie op de gemeentelijke website.

De heer Dijkstra geeft aan dat de massale opkomst van jongeren en de media-aandacht indruk heeft gemaakt op de raadsleden. De wijze waarop de initiatiefnemers het onderwerp onder de aandacht brachten en hielden, heeft hierin een grote rol gespeeld. Het initiatief werd onder grote lokale en regionale media-aandacht overhandigd aan de griffier. Zowel bij de agendering als tijdens de behandeling bleven de initiatiefnemers deze media-aandacht genereren. Tijdens de behandelingen in commissies en raad waren ook veel jongeren aanwezig. De voorzitters van het TJAC en de SWT maakten op heldere en scherpe wijze gebruik van het inspreekrecht tijdens deze vergaderingen.

De heer Koudstaal geeft verder aan dat ook voor de behandeling is gepraat met de vertegenwoordigers van de politieke partijen. Deze gesprekken hadden tot gevolg dat alle politieke partijen de problematiek helder voor ogen hadden. Daarnaast werd op deze manier draagvlak gecreëerd bij de politieke vertegenwoordigers. De gesprekken vooraf hadden ook tot gevolg dat tijdens de commissie- en raadsbehandeling inhoudelijk kon worden gediscussieerd en vervolgsafspraken konden worden gemaakt.

Volgens de heer Koudstaal wordt het TJAC door de gemeente als een serieuze gesprekspartner beschouwd doordat zij constructief meedenken en onderbouwde en concrete voorstellen doen. Ook speelde de inhoud van het voorstel een rol. Het voorstel had betrekking op een onderwerp van algemeen belang; jongeren als expliciete aandachtsgroep beschouwen en een plan van aanpak met betrekking tot jongerenhuisvesting schrijven. De inhoud van het initiatief vond weerklank bij de raadsleden en vormde geen aanleiding tot partijpolitieke discussies. De inhoud van het initiatief heeft hier ook op een andere manier aan bijgedragen. De heer Dijkstra geeft aan dat de indieners politieke sensitiviteit aan de dag hebben gelegd door te pleiten voor extra aandacht voor en visie op jongerenhuisvesting. De behandeling en uitkomst van het onderwerp was mogelijk anders geweest wanneer bijvoorbeeld gevraagd was 50 goedkope woningen te bouwen. Een dergelijk voorstel was mogelijk gestuit op politieke discussies. De raadsleden waardeerden de wijze waarop het initiatief werd ingediend en boden de initiatiefnemers voldoende ruimte en gelegenheid. Zij stonden positief tegenover het voorstel en gaven dit ook te kennen. Dit blijkt uit de notulen van de betreffende raadsvergadering⁴⁸.

Het eerste initiatief is niet in stemming gebracht in de raad omdat het geen kans had op overname. Dit als gevolg van de stankoverlast van een kadaververwerkend bedrijf. Dit voorstel

⁴⁸ Ferslach fan de iepenbiere gearkomste fan de gemeenteried fan Tytsjerksteradiel. Tongerdei 10 maart 2005, Burgum, pag 3-4.

zou overigens via geen enkel ander instrument zijn gehonoreerd. Ondanks de te voorspellen uitkomst is het initiatief toch in stemming gebracht en vervolgens afgewezen. In dit geval zorgde het onderwerp en niet het instrument dus voor een falen van het initiatief.

Bevindingen

Politiek

De inhoud van het voorstel gaf geen aanleiding tot discussies van politieke aard.

De griffier

De griffier stelde zich in de fase van behandeling op als begeleider van het proces en had regelmatig contact met de indieners.

Interactie

De behandeling vond plaats in alle openheid en gelijkwaardigheid. Omdat het voorstel sympathiek was en weinig aanleiding bood tot discussie bleef de interactie positief.

Motivatie

Het zeker stellen van de agendering in de raad door indiening van het initiatief vormde de motivatie om gebruik te maken van het instrument. Dit sluit bij de unieke eigenschap van het instrument.

Inhoudelijke voorwaarden

Het onderzochte initiatief voldeed aan de inhoudelijke voorwaarden. Het was geen vraag of klacht.

Bevoegdheid

De raad was bevoegd tot besluitvorming over dit onderwerp. Hierover heeft geen discussie plaatsgevonden.

Activiteiten initiatiefnemer

Tijdens de behandelingen in de commissie en raad waren de initiatiefnemers aanwezig en maakte men gebruik van de mogelijkheid in te spreken. Daarnaast was er regelmatig contact met de pers, raadsleden en politieke partijen. Dit getuigt van enthousiasme en wilskracht en de vaardigheid draagvlak te creëren.

Opvallende zaken

Het initiatief van het TJAC e.d. was zeer succesvol. Toch is dit niet gevolgd door meerdere initiatieven.

De initiatiefnemers hebben goed nagedacht over de inhoud van het initiatief. De wens die men naar voren bracht was haalbaar en sympathiek.

Het burgerinitiatief wordt door de griffier niet beschouwd en behandeld als uniek instrument. Het probleem of wens van de burger bepaalt in de visie van de griffier de keuze voor het instrument. Hiermee is dus gezegd dat het effect van het burgerinitiatief niet altijd als groot wordt gezien.

Het eerste initiatief was niet haalbaar en is op basis van landelijke regelgeving afgewezen. Er is geen inhoudelijk standpunt over ingenomen door de gemeenteraad. Een dergelijke voorspelbare afloop kan worden beschouwd als de keerzijde van de medaille van het burgerinitiatief; burgers

verdiepen zich onvoldoende in de vraag in hoeverre een onderwerp zich leent voor gebruikmaking van het burgerinitiatief.

In een vergelijking met Tiel, wat betreft de verhouding tussen het aantal inwoners en het aantal ondertekenaars, zijn voor een ontvankelijk burgerinitiatief in Tytsjerksteradiel relatief veel handtekeningen nodig.

4.4 Gemeente Schiedam

4.4.1 Schets van de gemeente

Schiedam kent op 1 januari 2006 een aantal van 75.372 inwoners. Daarmee is het in ons onderzoek een grote gemeente. Schiedam valt onder het samenwerkingsverband Stadsregio Rotterdam. In totaal maken daarvan 18 gemeenten deel uit. Deze gemeenten werken op diverse terreinen samen.

Zetelverdeling

De Schiedamse gemeenteraad bestaat uit 35 leden. Er zijn momenteel negen partijen actief. Na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2006 zijn PvdA, CDA en SP een coalitie aangegaan. De coalitie over de raadsperiode 2002-2006 bestond uit Leefbaar Schiedam, CDA, VVD en Gemeentebelangen.

Tabel 4.5 laat de zetelverdeling na de verkiezingen van 2002 en 2006 zien:

Tabel 4.5 – Zetelverdeling gemeente Schiedam

Partij	Toelichting	Zetelverdeling 2002-2006	Zetelverdeling 2006-2010
Leefbaar Schiedam	Leefbaar Schiedam	7*	3
PvdA	Partij van de Arbeid	7	13
CDA	Christen Democratisch Appel	6	5
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie	5	4
Gemeentebelangen	Gemeentebelangen	3**	1
SP	Socialistische Partij	2	5
Groenlinks	Groenlinks	3	2
AOV	Algemene Ouderen Verbond	1	1
D66	Democraten '66	1	1

* Leefbaar Schiedam splitste in deze raadsperiode in Schiedamse Volkspartij en eenmansfractie

** Gemeentebelangen splitste in deze raadsperiode in Schiedam Lokaal en eenmansfractie

Reden aanneming verordening, datum inwerkingtreding en behandeling van het voorstel

De Verordening op het burgerinitiatief is op 3 juni 2002 aangenomen door de raad en trad zes weken later in werking. Tijdens het interview met de heer Gordijn, griffier in Schiedam, blijkt dat er destijds sprake was van een verslechterde relatie in de raad en tussen raad en college. Met het aantreden van de nieuwe raad in 2006 is er gelegenheid geweest een inhaalslag te maken wat betreft de ontwikkeling van een dualistische bestuurscultuur. Ondanks de spanningen is het burgerinitiatief snel mogelijk gemaakt. Een aantal leden van de toenmalige raad zagen in het burgerinitiatief een middel om de burger dichter bij de raad te krijgen. Bij de behandeling van het voorstel in de raad zijn amendementen ingediend. Deze hadden betrekking op de drempels. Een aantal partijen pleitte voor een verhoging van de drempel van het aantal handtekeningen. Het aantal handtekeningen en de leeftijd is uiteindelijk niet gewijzigd. Het voorstel is wel gewijzigd op een ander punt. In de modelverordening van de Vernieuwingsimpuls is opgenomen dat een onderwerp geen betrekking mag hebben op een besluit dat in de lopende raadsperiode is genomen. Die bepaling is overgenomen in het voorstel maar er uit gehaald op basis van de raadsbehandeling. Burgers moesten met hun burgerinitiatief ook onderwerpen waarover in dezelfde raadsperiode besluiten waren genomen kunnen agenderen.

Indieners van het oorspronkelijke voorstel van de verordening hebben uiteindelijk niet ingestemd met het voorstel zoals dat in stemming werd gebracht. Zij herkenden hun uitgangspunten niet in de invulling. Het voorstel is aangenomen met 19 tegen 14 stemmen.

Inrichting van de Verordening op het burgerinitiatief

Inwoners van Schiedam richten hun initiatief aan de burgemeester. De mogelijkheid staat open voor Schiedammers vanaf zestien jaar. Een initiatief dient vergezeld te zijn van 100 handtekeningen. De verordening stelt dat een initiatief duidelijk omschreven dient te zijn en mag een voorstel zijn. De verordening stelt geen verdere eisen aan de inhoud. Het initiatief mag niet gaan over een vraag over het gemeentelijk beleid of een klacht waarvoor de Ombudscommissie is ingesteld of een bezwaar.

Bijzonderheden

Bijzonder aan het raadsbesluit is dat het referendabel is gemaakt. Iedere stemgerechtigde inwoner van Schiedam kon een verzoek indienen om over het voorstel een correctief referendum te houden. Dit referendum is nog niet gehouden.

Na twee jaar is de verordening geëvalueerd. De discussie concentreerde zich wederom op dezelfde punten als bij de vaststelling. De conclusie van de evaluatie was dat men meer ruchtbaarheid zou geven aan de mogelijkheid omdat men onbekendheid als de belangrijkste oorzaak zag van het ontbreken van initiatieven. Men concludeerde ook dat er simpeler manieren zijn om onderwerpen op de raadsagenda te krijgen. Burgers kunnen hun onderwerp onder de aandacht brengen van raadsleden of fracties. Men stelde zich de vraag wat de toegevoegde waarde is van het instrument.

Ingediende initiatieven

Ondanks het feit dat er nu ongeveer vier jaar een initiatief kan worden ingediend, is er slechts eenmaal gebruik van gemaakt. Dat was in 2004.

Tabel 4.6 - Ingediende burgerinitiatieven gemeente Schiedam

Datum indiening	Initiatiefnemer(s)	Inhoud initiatief & resultaat	Datum 1^e behandeling in raad	Datum besluitvorming raad
09-03-2005	De heer J. Siljee	Verworpen met 18 stemmen tegen en 14 stemmen voor. De behandeling viel samen met een kadernota "Wijkgericht werken" waarin het college een ander voorstel deed over de wijkverdeling met het oog op wijkbeheeroverleg. Besluitvorming is onduidelijk verlopen door de gelijktijdige behandeling.	18-1-2005	18-1-2005

In het burgerjaarverslag 2005 wordt het burgerinitiatief als een zeer gewaardeerd instrument beschouwd. De burgemeester geeft echter ook aan dat de beslissing wel of niet aan een verzoek te voldoen van politieke aard blijft.

4.4.2 Interviews Schiedam

Het gesprek met de gemeente Schiedam is gevoerd op 22 november 2006 en heeft plaatsgevonden met de griffier van de gemeente, de heer J. Gordijn. Het gesprek met de initiatiefnemer is gevoerd op 4 januari 2007 en heeft plaatsgevonden met de heer J. Siljee, momenteel wethouder in Schiedam.

Gesprekswaergave

De heer Siljee geeft aan te hebben gekozen voor indiening van een burgerinitiatief, omdat de wens via inspraak niet werd gerealiseerd. Via inspraakrondes hadden burgers hun mening al gegeven over de nota 'Wijkgericht werken'. De inwoners van de wijk Sveaparken pleitten via

inspraak voor een eigen overleg voor hun wijk. Deze wens werd echter niet gehonoreerd. De betrokken burgers hebben daarom gebruik gemaakt van het burgerinitiatief.

De verhoudingen in de raad waren ten tijde van het onderzochte initiatief niet goed. Er heerste een sfeer waarbij coalitiepartijen alle voorstellen van niet-coalitie partijen tegenhielden. De indiener van het initiatief was een bekende in de lokale politiek (voormalig raadslid en inmiddels wethouder) en prominent lid van een niet-coalitie partij. Dit heeft volgens de griffier mogelijk een rol gespeeld in de behandeling en besluitvorming van het voorstel. De kans bestaat dat de initiatiefnemer het initiatief gebruikte om zich weer te profileren na een langere periode van afwezigheid. Mogelijk versterkte dit de spanningen. De heer Siljee geeft aan dat collegepartijen in de toenmalige raad en de wethouder geen ruimte boden voor dergelijke initiatieven. Hij geeft aan dat de initiatiefnemer lid was van de toenmalige oppositiepartij wat een negatieve rol speelde. Het voorstel werd volgens de heer Siljee daardoor niet op zijn merites beoordeeld. De politieke verhoudingen vormden uitgangspunt voor de besluitvorming. De griffier geeft aan dat de initiatiefnemer als gevolg van zijn politieke ervaring het initiatief goed uitdroeg en motiveerde.

Wat betreft indiening bij de griffier is het volgende opvallend; de heer Gordijn geeft aan dat hij allereerst aan burgers uitlegt aan welke voorwaarden een burgerinitiatief dient te voldoen wanneer men gebruik wil maken van het instrument. Wanneer burgers een probleem of situatie onder de aandacht brengen van de raad, wijst de griffier ook op andere mogelijk in te zetten interactieve instrumenten. De griffier licht dus voor over de mogelijkheden en effectievere middelen. Het burgerinitiatief wordt potentiële indieners echter niet uit hun hoofd gepraat. Via communicatie kan een verhoging van het aantal initiatieven bereikt worden. Er zijn echter geen bewijzen dat beide factoren de werking momenteel negatief beïnvloeden. Het 'probleem' van de burger staat centraal. Daar wordt het meest passende en effectieve instrument bij gezocht.

De heer Gordijn geeft aan dat de onbekendheid met het instrument de reden kan zijn van het lage aantal ingediende initiatieven. De heer Siljee geeft aan dat de griffier nauwelijks een rol heeft gespeeld in de totstandkoming en de behandeling van zijn initiatief. De heer Gordijn geeft aan dat gebruikmaking van een ander interactief middel, bijvoorbeeld het inspreekrecht, soms meer effect kan hebben dan het burgerinitiatief. Soms hebben raadsleden meer tijd nodig om tot een visie te komen over het voorstel of onderwerp. Het karakter van het instrument burgerinitiatief draagt daar niet zoveel aan bij. Het burgerinitiatief is een instrument naast andere interactieve instrumenten. Andere instrumenten zijn eenvoudiger voor zowel de initiatiefnemer als de gemeenteraad. Over het algemeen weten burgers echter wel de weg naar raadsleden. De representatieve functie van de raad wordt daardoor als goed gezien. Er komen ongetwijfeld zaken die spelen onder de bevolking niet naar voren. De kans is klein dat ze via het instrument wel aan de orde komen, aldus de heer Gordijn.

Tenslotte speelde volgens de griffier nog een specifiek element mee in het proces van agendering en behandeling. In de periode van behandeling van het initiatief werd de kadernota 'Wijkgericht werken' behandeld. In deze nota werd een ander voorstel gedaan over de indeling van het wijkbeheeroverleg in Schiedam. De wijken Sveaparken en Spaland zouden een gezamenlijk overleg krijgen. De initiatiefnemers verzochten in hun initiatief om een wijkoverleg voor de wijk Sveaparken. Het initiatief is voor reactie naar het college gezonden. Deze reactie liet echter lang op zich wachten. Begin april 2005 werd een ontwijkende reactie gegeven op het voorstel, op 2 juni 2005 gevolgd door een afwijzend antwoord met verwijzing naar de kadernota. De climax van deze samenloop vond plaats in een raadsvergadering waarin de kadernota en het initiatief na elkaar op de agenda stonden. Het gevolg hiervan was dat de besluitvorming enigszins werd vertroebeld. De heer Siljee geeft met betrekking tot dit element aan dat men bang was dat de, door de initiatiefnemers, voorgestelde wijziging negatieve financiële consequenties zou hebben

voor de overige wijken. Het feit dat de behandeling van dit voorstel samenviel met de nota zorgde voor een lange doorlooptijd (3½ maand). Bij de bewoners van de wijk Sveaparken leidde dit tot frustratie. De duur van het proces leverde volgens de heer Siljee afkeer op bij de bewoners van het democratische proces en de 'politiek' in het algemeen.

Bevindingen

Politiek

De politiek-bestuurlijk verhoudingen waren zo verslechterd dat daarin mogelijk een beslissende reden ligt voor de afwijzing van het initiatief. Spanningen tussen de oppositie- en coalitiepartijen en het feit dat de heer Siljee prominent lid was van een oppositiepartij wordt door beide genoemd als wezenlijke factor.

De griffier

De rol van de griffier in de onderzochte casus lijkt beperkt te zijn gebleven tot het agenderen van het voorstel en is dan ook te kenmerken als formeel.

Interactie

Als gevolg van de verhoudingen in de raad kan worden gesteld dat de interactie tussen raadsleden en initiatiefnemers niet in openheid en op basis van gelijkwaardigheid plaatsvond.

Motivatie

Het burgerinitiatief werd als laatste redmiddel beschouwd. De initiatiefnemers konden de raad niet overtuigen van hun wens via andere instrumenten.

Voorwaarden en inhoud

Het onderwerp voldeed aan de gestelde voorwaarden.

Bevoegdheid

Het onderwerp behoorde tot de bevoegdheid van de raad.

Activiteiten initiatiefnemer

De initiatiefnemer stelde zich actief op. Hij wist de wens en de argumenten goed over te brengen op de raadsleden bij gebruikmaking van het spreekrecht. Dit resulteerde echter niet in draagvlak. De politieke bagage van de heer Siljee werkte als gevolg van de in het verleden ontstane slechte verhoudingen waarschijnlijk tegen hem.

Opvallende zaken

Het burgerinitiatief wordt niet als een uniek instrument beschouwd. Er vinden momenteel dan ook geen 'investeringen' plaats om het gebruik te verhogen.

Een andere inrichting van de Verordening en meer communicatie wordt als een mogelijke verbetering gezien om tot meer initiatieven te komen. Deze aanpassingen worden echter min of meer teniet gedaan door de uitspraak dat er effectievere middelen zijn en het juiste middel bij een probleem moet worden gezocht;

De besluitvorming van het burgerinitiatief viel zeer ongelukkig samen met de besluitvorming over de kadernota. Zowel de behandeling als de besluitvorming werd hierdoor vertroebeld en mogelijk negatief beïnvloed. Deze samenloop had echter ook in het voordeel van de initiatiefnemer kunnen werken; er moest op dit terrein immers nog beleid worden vastgesteld. Het initiatief had daarin als aanpassing kunnen worden meegenomen. Een en ander heeft zelfs tot gevolg dat de exacte reden van afwijzing niet bekend is bij de griffier.

In vergelijking met Zoetermeer, een gemeente met zo'n 30.000 inwoners meer, valt op dat er in Schiedam veel meer handtekeningen nodig zijn. Opvallend is dat er slechts één initiatief is ingediend in Schiedam, terwijl er in Zoetermeer drie zijn ingediend en twee in behandeling zijn.

4.5 Gemeente Son en Breugel

4.5.1 Schets van de gemeente

De gemeente Son en Breugel bestaat uit de kerkdorpen Son en Breugel en wordt een groene randgemeente genoemd. De kwalificatie van plattelands- of stedelijke gemeente gaat hier niet voor op: er is geen sprake van een stad en platteland kent men vrijwel niet. De gemeente Son en Breugel beslaat een oppervlakte van 26,48 km² en kende op 1 januari 2006 een inwonertal van 15.280.

Zetelverdeling

De gemeenteraad van Son en Breugel, het hoogste bestuursorgaan op lokaal niveau, bestaat, sinds de verkiezingen van 7 maart 2006, uit zeventien raadsleden. In de raadsperiode 2002-2006 kende de gemeente door een kleiner aantal inwoners een raadsomvang van vijftien leden.

De zetelverdeling (gemeenteraad) in de raadsperiode 2002-2006 en 2006-2010 was/is als volgt:

Tabel 4.7 – Zetelverdeling gemeente Son en Breugel

Partij	Toelichting	Zetelverdeling 2002-2006	Zetelverdeling 2006-2010
Dorpsbelang Son en Breugel	Dorpsbelang Son en Breugel	5	4
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie	2	3
CDA	Christen Democratisch Appel	3	3
PvdA/Groen Links	Partij van de Arbeid/Groen Links	2	3
GSSB	Gemeentelijke Samenwerking Son en Breugel	3	3
Van Aken	Van Aken	0	1

Reden aanneming verordening, datum inwerkingtreding en behandeling van het voorstel

De Verordening op het burgerinitiatief is door de gemeenteraad van Son en Breugel vastgesteld op 31 oktober 2002. De Verordening is vervolgens in werking getreden op 19 december 2002. Aanleiding voor de vaststelling van deze Verordening was de invoering van het dualisme en de wens van de gemeenteraad ook in Son en Breugel meer te gaan doen aan de volksvertegenwoordigende rol.

Inrichting van de Verordening op het burgerinitiatief

De gemeenteraad van Son en Breugel heeft er bij de vaststelling voor gekozen burgers de mogelijkheid te bieden elk gewenst onderwerp bij de gemeenteraad aan te dragen zonder dat hierbij een concreet uitgewerkt voorstel is gevoegd. De overweging voor de gemeenteraad was hierbij dat deze variant ruimere mogelijkheden biedt voor de burger om een initiatiefvoorstel in te dienen. Daarnaast is in de Verordening op het burgerinitiatief opgenomen dat alle inwoners van Son en Breugel van 16 jaar en ouder als initiatiefgerechtigden worden aangemerkt. Tenslotte is een burgerinitiatief in Son en Breugel geldig wanneer 25 initiatiefgerechtigden een burgerinitiatief ondersteunen.

Bijzonderheden

De Verordening op het burgerinitiatief is begin 2006 geëvalueerd. De gemeenteraad van Son en Breugel 2002-2006 wilde graag de werking van de burgerinitiatiefregeling evalueren voordat de nieuwe raad zou aantreden, zodat eventuele bevindingen de nieuwe gemeenteraad van nut kon zijn. De evaluatie is uitgevoerd door middel van het enquêteren van alle initiatiefnemers. De

resultaten uit de enquête zijn samen met de ervaringen van de fractievoorzitters tot één evaluatie samengevoegd.

Uit de evaluatie, die in februari 2006 in de gemeenteraad is behandeld, kwamen de volgende aanbevelingen naar voren:

- Een goede communicatie tussen gemeente en indiener is van wezenlijk belang voor het draagvlak en de kwaliteit van de besluitvorming;
- De ‘wachttijd’ van twaalf maanden (het onderwerp mag de afgelopen twaalf maanden niet op de raadsagenda hebben gestaan) moet in stand worden gehouden om herhaling van onderwerpen te voorkomen;
- Indiëners moeten meer worden betrokken bij het voorstel. Als voorbeeld wordt gegeven dat meer gelegenheid moet worden geboden het ingediende onderwerp met de raadsleden te bespreken en niet alleen maar aan te horen;
- Een opiniërende inhoudelijke bespreking over het voorstel dient te worden ingevoerd. Op deze manier hoeft de gemeenteraad niet direct een bindende uitspraak te doen over het initiatiefvoorstel, maar kunnen al wel ideeën gevormd worden over het voorstel;
- De ingediende voorstellen moeten zo snel als mogelijk worden afgehandeld.

De gemeenteraad heeft vervolgens besloten de Verordening op het burgerinitiatief ongewijzigd in stand te laten, maar bij wijze van proef gedurende twee jaar, direct aansluitend op de behandeling van het procedurevoorstel, een korte opiniërende inhoudelijke bespreking van het initiatiefvoorstel toe te voegen⁴⁹. Kortom, alle bovengenoemde voorstellen zijn ongewijzigd overgenomen. Er zijn geen plannen om de verordening af te schaffen of er op korte termijn extra aandacht aan te besteden. De heer Den Hengst, griffier in Son en Breugel, geeft aan dat bij de verwerking van de enquêtes voor de evaluatie nog één bijzonderheid over de beoordeling van de initiatieven opviel. Een aantal initiatiefnemers, waarvan het initiatief was afgewezen, gaven aan dat hun initiatief slecht tot niet inhoudelijk was beoordeeld, terwijl de initiatiefnemers van aangenomen initiatieven hierover veel positiever reageerden.

Ingediende initiatieven

Sinds de invoering van de Verordening op het burgerinitiatief zijn bij de gemeenteraad van Son en Breugel al 9 initiatiefvoorstellen ingediend. Daarnaast worden er op korte termijn twee nieuwe initiatiefvoorstellen verwacht. In tabel 4.8 zijn alle ingediende initiatieven kort uitgewerkt.

Tabel 4.8 - Ingediende burgerinitiatieven gemeente Son en Breugel

Datum indiening	Initiatief nemer(s)	Inhoud initiatief & resultaat	Datum 1^e behandeling in raad	Datum besluitvorming raad
16-12-2002	De heer Ch. Roels	Gezien het grote tekort aan betaalbare woningen voor starters en senioren is een burgerinitiatief ingediend om het bestemmingsplan m.b.t. Hendrik Veenemanstraat te herzien. Voorstel is om 22 grote, dus dure, kavels voor op te splitsen in meerdere kleinere kavels. Voorstel (gedeeltelijk) overgenomen.	3-4-2003	27-11-2003
26-3-2003	De heer R.J.M. Heijmans	De gemeente was van plan de woonstraten in de wijk 't Zand te voorzien van een zandkleurig afstrooimateriaal. Hierdoor zouden speelmogelijkheden van de spelende kinderen ernstig worden belemmerd. Het initiatief bestond uit het verzoek af te zien van aanbrengen van deze slijtlagen. Omdat de gemeenteraad niet bevoegd was hierop te beslissen is het burgerinitiatief ter behandeling doorgestuurd aan B&W. Zij hebben het voorstel overgenomen.	1-5-2003	1-5-2003
4-4-2003	Mevrouw A. Rooyackers	Omdat de jongeren uit Son en Breugel dringend een eigen plek nodig hebben verzoekt indiener de voormalige bibliotheek aan de jongeren te	1-5-2003	30-10-2003

⁴⁹ *Evaluatie burgerinitiatief 2002-2006, gemeente Son en Breugel, Son en Breugel, 2006.*

		verhuren. I.v.m. andere plannen ter ontwikkeling van de voormalige bibliotheek is het voorstel door de raad afgewezen.		
17-6-2003	De heer F.H.H. Baijens	Verzoek tot wijziging van het bestemmingsplan Buitengebied zodat de openstelling van de Kanaaldijk Zuid voor autoverkeer onmogelijk wordt. Het voorstel is afgewezen. Wel wordt nader bezien of ontsluiting daadwerkelijk wordt gerealiseerd.	3-7-2003	30-10-2003
30-6-2003	De heer B. van Doremalen	Gebouw van Jongeren centrum Oase is sterk aan vernieuwing/renovatie toe. Initiatiefnemer stelt voor het gebouw om te bouwen naar een Multifunctioneel Cultureel gebouw voor jongeren "de Oase".	28-8-2003	loopt nog in afwachting van vaststelling jeugd- en jongerenbeleid
17-9-2003	De heer J.A.J. Rattink	Afsluiting Bestseweg en aanlegging nieuwe weg langs Kanaaldijk-Noord, zodat een recreatie-/natuurgebied in de omgeving ontstaat. Raad heeft besloten dit initiatiefvoorstel mee te nemen bij de opstelling van de Toekomstvisie Son en Breugel.	30-10-2003	4-3-2004
30-3-2005	Mevrouw I. van Uden	De gemeente kent geen grote speeltuin zoals in omliggende gemeenten. Son en Breugelnaren moeten hiervoor naar een andere gemeente. Voorstel betreft het realiseren van een grote speeltuin ergens in Son en Breugel. Raad heeft dit voorstel overgenomen.	28-4-2005	27-10-2005
4-7-2005	De heer G.W.M. Swinkels	Verzoek om aanpassing van het bestemmingsplan zodat het Sint Catharinagilde uit Son op Vroonhoven gevestigd kan worden. Dit initiatief loopt momenteel nog.	1-9-2005	Afhandeling loopt nog.
15-11-2005	De heer M.M. Polak	Verzoek maatregelen te treffen t.h.v. de Verlengde Gentiaanlaan en beperking maximum snelheid A50 teneinde de overmatige geluidshinder terug te dringen. Raad heeft besloten het voorstel niet in behandeling te nemen omdat het onderwerp niet tot de bevoegdheid van de raad behoort. Wel is het voorstel ter verdere afhandeling doorgezonden aan het college van burgemeester en wethouders.	21-12-2005	21-12-2005

De voorlopige conclusie is dat in Son en Breugel sinds de invoering van het burgerinitiatief al negen initiatieven zijn ingediend. De initiatieven hebben wisselend succes gehad: vier initiatieven zijn aangenomen en er zijn twee initiatieven daadwerkelijk afgewezen. Ook loopt op dit moment de afhandeling van drie ingediende initiatieven nog of zijn deze geparkeerd in afwachting van een andere actie (zoals de vaststelling van een jeugd- en jongerenbeleid).

4.5.2 Interviews Son en Breugel

Het gesprek met de gemeente Oirschot is gevoerd op 15 november 2006 en heeft plaatsgevonden met de griffier van de gemeente, de heer F. den Hengst. Het gesprek met de initiatiefnemer van het initiatief met betrekking tot het realiseren van een grote speeltuin (ingediend 30-03-2005) is gevoerd op 21 november 2006 en heeft plaatsgevonden met mevrouw I. van Uden, initiatiefnemer van het burgerinitiatief "Realiseren grote speeltuin in Son en Breugel".

Gesprekswaergave

De initiatiefnemer, mevrouw Van Uden, geeft aan dat een goed en haalbaar initiatief tot resultaat kan leiden. Zij maakte gebruik van een uitgewerkt voorstel om te voorkomen dat de gemeente een andere invulling aan haar wens zou geven en heeft vooraf geprobeerd in te schatten of haar initiatief haalbaar was. Mevrouw Van Uden heeft voornamelijk stilgestaan bij de mogelijkheden het noodzakelijke, betrekkelijk lage aantal kiesgerechtigde handtekeningen te behalen. Ze wilde iedereen die van mening was dat de gemeenteraad toch niet luisterde naar de burgers het voorstel ter ondertekening voorleggen. Dit heeft geresulteerd in 60 handtekeningen. Het betroffen echter handtekeningen van mensen die ze graag in het proces wilde betrekken. Mevrouw van Uden is dus selectief geweest in de benadering van mensen die het initiatief konden ondersteunen.

In Son en Breugel is het gangbaar dat een voorstel in handen van de griffier wordt gesteld. De griffier gaat vervolgens na of het burgerinitiatief voldoet aan de in de Verordening gestelde voorwaarden. Het resultaat van de afweging wordt in een voorstel aan de gemeenteraad voorgelegd. Gelijktijdig met de behandeling van dit voorstel (het al of niet ontvankelijk verklaren van het burgerinitiatief) wordt aangegeven in welke commissie het burgerinitiatief

inhoudelijk dient te worden behandeld. Het betreft dan de behandeling voorafgaand aan de besluitvorming in de gemeenteraad.

De griffier heeft ervoor gezorgd dat het onderzochte initiatief snel en probleemloos op de raadsagenda werd geplaatst. Verder heeft de heer Den Hengst regelmatig schriftelijk informatie aan mevrouw Van Uden verstrekt en haar zeer frequent op de hoogte gehouden van het proces. De heer Den Hengst geeft aan dat er bij vrijwel alle initiatieven overleg is geweest tussen hem en de initiatiefnemer over de formulering van het voorstel. Bij enkele initiatieven kon hierdoor het probleem over de bevoegdheid voor de indiening van het voorstel worden opgelost.

De griffier geeft regelmatig richtbaarheid aan het instrument burgerinitiatief. Enkele keren per jaar wordt dan ook een advertentie over het instrument geplaatst in de plaatselijke krant. Daarnaast biedt de gemeentelijke website de nodige informatie over het burgerinitiatief.

De verhouding tussen initiatiefnemer, raadsleden en het college was goed. Dat geven zowel de griffier als de initiatiefnemer aan. Het gehele proces is vrijwel als vanzelf verlopen, aldus mevrouw Van Uden. Het positief ontvangen voorstel is vervolgens in stemming gebracht en unaniem aangenomen. De gemeenteraad was zelfs zo enthousiast over het initiatief dat men direct middelen beschikbaar stelde. Randvoorwaarde was dat de speeltuin ontworpen werd in overleg met mevrouw Van Uden. De combinatie van onderwerp en gemeentelijke ambitie was goed en maakte een succes van het instrument.

Bij de behandeling van het initiatief bleek niet het complete initiatief bij alle raadsleden te zijn aangekomen. Dit zorgde ervoor dat het voorstel in eerste instantie niet zoals bedoeld werd behandeld. Dit zorgde even voor enige spanning tussen initiatiefnemer en de gemeenteraad. Dit probleem is door mevrouw Van Uden opgelost door gebruik te maken van het spreekrecht. Overigens is zij niet tevreden met de beperkte mogelijkheden om invloed uit kunnen oefenen op de behandeling van haar eigen voorstel. Alleen de mogelijkheid van het spreekrecht ervaart zij als onvoldoende.

Mevrouw Van Uden was geen onbekende in de politieke wereld, aldus de heer Den Hengst. Zij presenteerde het voorstel met veel enthousiasme aan de gemeenteraad. Dit resulteerde erin dat het initiatief inhoudelijk werd gewaardeerd, maar ook de wijze waarop de initiatiefnemer zich opstelde positief werd ontvangen. Dit leidde tot enthousiasme bij de gemeenteraad.

De gemeente heeft bij de realisatie van de speeltuin de initiatiefnemer nadrukkelijk betrokken en voortdurend geraadpleegd. Nadat de speeltuin in 2006 was gerealiseerd dacht de initiatiefnemer dat het initiatief was afgerond. Bij de begrotingsbehandeling 2007 heeft de gemeenteraad middelen voor uitbreiding van de succesvolle speeltuin beschikbaar gesteld. Mevrouw Van Uden werd vervolgens opnieuw door de gemeente benaderd met de vraag mee te denken over de besteding van de nieuwe middelen. Dit benadrukte volgens mevrouw Van Uden de goede verstandhouding en samenwerking tussen gemeente en initiatiefnemer. Mevrouw Van Uden is ervan overtuigd dat haar initiatief is aangenomen op basis van inhoudelijke argumenten.

Alle aangenomen initiatieven zijn volgens de griffier aangenomen op inhoudelijke gronden. De afwijzingen van de ingediende burgerinitiatieven vonden plaats om formele redenen; geen bevoegdheid van de gemeenteraad of vanwege inhoudelijke redenen.

Geen discussies hebben zich voorgedaan over de bevoegdheid van de raad of het college over de behandeling van de initiatieven. Dit geldt overigens voor veel initiatieven die zijn ingediend in Son en Breugel. De heer Den Hengst gaf aan dat de burgers met deze successen ervoeren dat met een burgerinitiatief daadwerkelijk naar hen geluisterd werd en de inzet van dit instrument

daadwerkelijk tot resultaten kon leiden. Dit heeft naar de mening van de griffier ertoe bijgedragen dat het instrument binnen de gemeente Son en Breugel al zo vaak is gebruikt.

De gemeenteraad heeft bij de besluitvorming fors over het initiatief gediscussieerd. De discussie betrof echter niet of het initiatief al dan niet zou worden aangenomen, maar het bedrag dat de gemeenteraad beschikbaar wilde stellen voor de speeltuin. Uiteindelijk is bij de begrotingsbehandeling een bedrag van € 60.000,- vrijgemaakt. Vanwege het grote succes is voor 2007 nogmaals € 30.000,- vrijgemaakt.

Mevrouw Van Uden ervoer dat de drempel om een probleem bij de gemeenteraad aan te kaarten hoog ligt. De griffier is van mening dat deze drempel juist erg laag is gelegd. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de leeftijd van de kiesgerechtigden (zestienjarigen mogen hun handtekening al onder een burgerinitiatief plaatsen) en het aantal van 25 kiesgerechtigde handtekeningen. Deze lage drempel heeft de gemeenteraad bewust ingevoerd om zoveel als mogelijk initiatieven van burgers te kunnen ontvangen en de burger hiermee zo dicht als mogelijk bij het bestuur te kunnen halen. Het feit dat al negen burgerinitiatieven zijn ingediend maakt dat de gemeenteraad erg positief is over de verordening en het veelvuldige gebruik.

Bevindingen

Politiek

Het voorstel is geen onderwerp van politieke discussies geweest. Het beschikbaar te stellen bedrag was dit wel.

De griffier

De griffier speelde bij de behandeling van het onderzochte initiatief een procesbegeleidende rol. Dat was overigens bij alle initiatieven het geval. Ook wordt de griffier voorafgaand aan de indiening van bijna alle initiatieven geconsulteerd over de formulering van het initiatief. Deze betrokkenheid was in sommige gevallen doorslaggevend wanneer het erom gaat of het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad bevoegd is. De griffier heeft in die fase van het proces een sturende rol vervuld.

Interactie

De gemeenteraad, het college en de griffier stelden zich positief op ten opzichte van de initiatiefnemer en het voorstel. Dat gaf de initiatiefnemer het gevoel dat zij serieus genomen werd. De initiatiefnemer is bij de uitwerking van het initiatiefvoorstel steeds zeer nauw betrokken. Uiteindelijk heeft dit positieve initiatief ertoe geleid dat zelfs een jaar na besluitvorming de gemeenteraad opnieuw middelen beschikbaar stelde voor een uitbreiding van 'haar' speeltuin.

Motivatie

Mevrouw Van Uden heeft gebruik gemaakt van dit instrument, omdat zij verwachtte op deze wijze zo veel mogelijk invloed te kunnen uitoefenen op de besluitvorming. De motivatie lag dus niet in de zekerheid van agendering. Het is opvallend dat mevrouw Van Uden de mate van invloed toch enigszins teleurstellend vindt.

Voorwaarden en inhoud

Het initiatief is aangenomen omdat het een haalbaar en sympathiek voorstel was.

Bevoegdheid

Mede door de formulering van het initiatief, met behulp van de griffier, heeft geen discussie over de bevoegdheid plaatsgevonden. De raad was bevoegd.

In Son en Breugel zijn twee andere initiatieven wel afgewezen op basis van de bevoegdheid van de raad.

Activiteiten initiatiefnemer

De initiatiefnemer heeft zich bijzonder actief opgesteld in het proces van behandeling van het initiatief. Zij maakte gebruik van het inspreekrecht, maar wist de gemeenteraad ook voor het voorstel te winnen door haar enthousiasme. Dit mag onder andere blijken uit het feit dat de raad uit eigen beweging nogmaals financiële middelen heeft beschikbaar gesteld voor uitbreiding.

Opvallende zaken

Het succes van het allereerste ingediende initiatief heeft bijgedragen aan het succes van het instrument burgerinitiatief.

De drempel voor indiening van een burgerinitiatief ligt in Son en Breugel relatief erg laag. In Oirschot, een gemeente met een vergelijkbaar aantal inwoners van 17.811, zijn 50 handtekeningen nodig. In Son en Breugel 25. In Son en Breugel zijn negen initiatieven ingediend; zeven meer dan in Oirschot.

Mevrouw Van Uden vond het behalen van het aantal kiesgerechtigde handtekeningen geen belemmering voor indiening van haar burgerinitiatief. Sterker nog; zij is selectief geweest in het uitzoeken van mensen die het voorstel konden ondertekenen.

Het succes van het eerste burgerinitiatief heeft ‘model’ gestaan voor het succes van het instrument burgerinitiatief in Son en Breugel. Er heerst ten aanzien van de inzet van het instrument een positief klimaat. Opvallend is dat de griffier aangeeft dat de druk op het ambtelijke apparaat hierdoor groot is. Er wordt niet gesteld dat er irreële verwachtingen zijn bij burgers; de kwaliteit van de initiatieven is goed.

4.6 Gemeente Tiel

4.6.1 Schets van de gemeente

De gemeente Tiel bestaat uit de plaatsen Tiel, Wadenoijen en gedeeltelijk uit Kapel-Avezaath, Kerk-Avezaath en Zennewijnen. De gemeente Tiel telde op 1 november 2006 41.119 inwoners en laat zich kenmerken als een landelijke gemeente.

Zetelverdeling

De gemeente raad bestaat uit 27 zetels en er zijn zes partijen actief in de gemeentelijke politiek. Na de uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen van 7 maart 2006 zijn PvdA, VVD, Groenlinks en D66 een coalitie aangegaan. De PvdA levert twee wethouders, de VVD een wethouder en Groenlinks en D66 beide een wethouder in deeltijd. De coalitie over de raadsperiode 2002-2006 bestond uit PvdA, CDA en Protiel; een lokale partij.

In vergelijking tot de periode 2002-2006 ziet de zetelverdeling er als volgt uit:

Tabel 4.9 – Zetelverdeling gemeente Tiel

Partij	Toelichting	Zetelverdeling 2002-2006	Zetelverdeling 2006-2010
PvdA	Partij van de Arbeid	7	10
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie	5	4
CDA	Christen Democratisch Appel	4	5
Protiel	Protiel	8	5
Groenlinks	Groenlinks	2	2
D66	Democraten '66	1	1

Reden aanneming verordening, datum inwerkingtreding en behandeling van het voorstel

Tiel kent geen Verordening op het burgerinitiatief. De mogelijkheid van het burgerinitiatief is opgenomen in het Reglement van Orde voor de vergaderingen en de overige werkzaamheden van de gemeenteraad 2002. De mogelijkheid van het burgerinitiatief is daarin als wijziging opgenomen na vaststelling door de raad op 18 december 2002. De raad achtte het wenselijk om de mogelijkheden voor de burgers om te participeren in het bestuursproces in de gemeente Tiel verder te vergroten⁵⁰.

Inrichting van de Verordening op het burgerinitiatief

Er is geen aanwijsbare reden voor de huidige inrichting. De heer Westerholt, griffier in de gemeente Tiel, sluit niet uit dat de bepalingen zijn overgenomen uit de modelverordening van de Vernieuwingsimpuls.

In de verordening staat expliciet genoemd dat initiatieven geen betrekking mogen hebben op persoonlijke zaken. Inwoners van de gemeente Tiel dienen een initiatief in bij de voorzitter van de gemeenteraad. Dit initiatief dient een nauwkeurige omschrijving van en toelichting op het voorstel te bevatten. Iedereen die kiesgerechtigd is, vanaf achttien jaar, kan een initiatief indienen. Het initiatief dient te worden voorzien van 25 handtekeningen. Het reglement van orde onderbouwt dit aantal als volgt; Ondersteuning door tenminste 25 initiatiefgerechtigden, lijkt voor een serieuze zaak, die de aandacht van de raad verdient, geen al te zware eis⁵¹.

Bijzonderheden

In het Reglement van Orde is opgenomen dat een evaluatie dient plaats te vinden. Deze evaluatie heeft echter tot op heden (nog) niet plaatsgevonden.

Ingediende initiatieven

Sinds de inwerkingtreding van de verordening zijn 2 initiatieven ingediend. Beide zijn ingediend in 2004.

Tabel 4.10 - Ingediende burgerinitiatieven gemeente Tiel

Datum indiening	Initiatiefnemer(s)	Inhoud initiatief & resultaat	Datum 1^e behandeling in raad	Datum besluitvorming raad
09-01-2004	De heer C.A. van Schaik en Mevrouw E. Vriezen.	Organiseren van informatieavond over duurzame energie om bewustwording van energieverbruik te vergroten. Dit initiatief is overgenomen	18-02-2004	18-02-2004
09-03-2004	Mevrouw C.M. Daalderop-Bruggeman.	Opheffing van obstakels, oneffenheden, gevaarlijke belemmeringen van noodzakelijke overgangen, onleesbare verkeerstekens en kapotte bestrating op en langs de wandelroute Burgemeester Meslaan-Elzenpasch en in de Elzenpasch. Het voorstel is op formele gronden afgewezen, maar wel in de raad geweest. "Beheer" is geen taak van de raad, maar van het college. Het is ter hand gesteld aan het college op basis van een relevante memo van het hoofd van de afdeling stadsbeheer.	21-04-2004	21-04-2004

4.6.2 Interviews Tiel

Het gesprek met de gemeente Tiel is gevoerd op 22 november 2006 en heeft plaatsgevonden met de griffier van de gemeente, de heer W. Westerholt. Het gesprek met een van de initiatiefnemers van het burgerinitiatief "Duurzaam Energie(k) Tiel, mevrouw E. Vriezen, is gevoerd op woensdag 3 januari 2007.

Gespreksweergave

Mevrouw Vriezen geeft als motivatie voor gebruikmaking van het burgerinitiatief aan dat men het uitwerken van een voorstel een informatieavond te organiseren bij de gemeente terug wilde

⁵⁰ Ontwerpraadsbesluit gemeente Tiel d.d. 18 december 2002, p. 2-3

⁵¹ Ontwerpraadsbesluit gemeente Tiel d.d. 18 december 2002, p. 5

leggen in plaats van dat de bedenkers een dergelijke avond dienden te organiseren. De gemeente had namelijk aangegeven dat de bedenkers van dit initiatief dit ook dienden uit te voeren. De initiatiefneemster geeft aan nooit op het idee te zijn gekomen het instrument burgerinitiatief te gebruiken wanneer een lid van Provinciale Staten haar niet op de mogelijkheid had gewezen.

Mevrouw Vriezen geeft aan dat bij dit initiatiefvoorstel geen partijpolitieke of bestuurlijke discussies zijn gevoerd. Het initiatief is direct voor uitvoering doorgespeeld naar ambtelijk niveau. Daar is men vrijwel meteen aan de slag gegaan. In de praktijk bleek de enige politieke bemoeienis het akkoord van de portefeuillehouder milieu en college van burgemeester en wethouders te zijn geweest. Zij hebben ingestemd met het voorstel en de middelen binnen het al beschikbare budget vrijgemaakt.

De heer Westerholt gaf aan dat de verhouding tussen initiatiefnemers en gemeente altijd zeer goed is geweest. De behandeling van het eerste voorstel in de raad vond plaats zonder discussie. Dat past bij de identiteit van Tiel; men wil aardig zijn voor elkaar. Daarbij komt dat er inhoudelijk weinig op aan te merken was. De gemeenteambtenaren en de initiatiefnemers zijn gezamenlijk op zoek gegaan naar een leuke manier om de informatieavond in te vullen. Hiervoor is veelvuldig met elkaar overleg gevoerd.

In Tiel wordt weinig gebruik gemaakt van interactieve instrumenten tijdens raadsvergaderingen. Het is dus moeilijk vast te stellen of voorstellen via andere instrumenten meer kans van slagen zouden hebben. Het is opvallend dat de heer Westerholt het burgerinitiatief midden in de demografische identiteit van de gemeente Tiel plaatst. Burgers in Tiel lopen niet snel ergens warm voor en men is liberaal ingesteld. De betrokken maatschappelijke tussenlaag is minimaal.

Het burgerinitiatief wordt niet als een specifiek dualistisch instrument gezien ondanks dat het als zodanig is 'ingevoerd'. De folder "Burgerinitiatief! Maak er gebruik van!" verwijst burgers voor meer informatie naar de griffier van de gemeente. Wanneer burgers zich tot hem richten, maar de griffier meent dat een ander instrument op basis van haalbaarheid passender lijkt, adviseert hij de burger het andere instrument te gebruiken. Beide initiatieven zijn zonder overleg met de griffier opgesteld en ingediend. Mevrouw Vriezen geeft aan dat na indiening van het initiatiefvoorstel de griffier bijna volledig buiten beeld bleef. Er is voor gekozen het voorstel direct op ambtelijk niveau uit te werken, waardoor de griffier 'slechts' een begeleidende rol heeft gehad bij de agendering op de raadsagenda. Hierdoor kon het voorstel volgens mevrouw Vriezen wel snel worden opgepakt en uitgewerkt. De heer Westerholt geeft aan dat de agendering, behandeling en besluitvorming is verlopen conform de afspraken zoals opgenomen in het Reglement van Orde. De initiatiefnemers zijn door de griffier op de hoogte gehouden van het proces.

Het communiceren over de mogelijkheid een burgerinitiatief in te dienen ervaart de gemeente als een probleem, aldus de heer Westerholt. Het is lastig om het burgerinitiatief onder aandacht van de burger te krijgen en te houden. Men kiest daarom voor een periodieke communicatie. De heer Westerholt constateert dat, ondanks de communicatie via folders en de plaatselijke krant, het aantal initiatieven achterblijft bij de gemeentelijke verwachting. Het lijkt op basis daarvan geen 'levend' instrument.

Volgens de griffier valt niet uit te sluiten dat de initiatiefnemers op de hoogte waren van de mogelijkheden en daar in hun timing rekening mee hebben gehouden. Het 'informele' circuit speelt een rol; burgers en raadsleden hebben onderling contact met elkaar. Eigenlijk was sprake van een bijzondere agendering, behandeling en besluitvorming. Mevrouw Vriezen geeft aan dat de gemeenteraad al eerder had aangegeven meer aandacht aan het lokale klimaatbeleid te willen besteden en had hiervoor reeds middelen beschikbaar gesteld. Het enthousiasme van de

initiatiefnemers voor het idee straalde af op de gemeentelijke ambtenaren die zich direct achter het idee schaarden en zich binnen het gemeentehuis sterk hebben gemaakt voor het initiatief.

Opvallend was dat het voorstel door de gemeentelijke ambtenaren en portefeuillehouder milieu verder zijn uitgewerkt en akkoord bevonden nog voordat het voorstel bij de gemeenteraad in stemming werd gebracht. Reden hiervoor was dat de gemeente volledig achter het idee van de informatieavond stond en hiermee het klimaatbeleid een impuls wilde geven. De behandeling in de gemeenteraad was hierdoor nog slechts een formaliteit. Mevrouw Vriezen is van mening dat de uitvoering van het voorstel nooit zo'n succes was geweest wanneer de gemeenteambtenaren en initiatiefnemers samen zich niet met zoveel enthousiasme op het idee hadden gestort.

De agendering vormde hierdoor geen moeilijk te nemen stap meer. Wel doorliep ook de behandeling nog een bijzonder traject. De gemeente had samen met de initiatiefnemers het gehele plan al uitgewerkt en ingevuld voordat de gemeenteraad het initiatiefvoorstel ter behandeling voorgelegd kreeg. Het traject van indiening van het initiatief tot besluitvorming in de gemeenteraad heeft hierdoor binnen circa 3 maanden plaats kunnen vinden. Het is echter de vraag of de besluitvorming over het voorstel wel tot de bevoegdheid van de raad behoort, aldus de heer Westerholt. Normaal gesproken zal de raad geen voorlichtingsavond over duurzame energie beleggen. De raad kan zich echter wel uitlaten over klimaatbeleid en het van belang achten daar zoveel mogelijk burgers bij te betrekken.

De indienster van het initiatief was bekend in de gemeentelijke politieke sfeer. Zij werkt in het dagelijks leven als adviseur en kent de politieke wereld. De heer Westerholt gaf ook aan dat zij de weg wist naar de gemeente. Daarnaast wisten de initiatiefnemers al bij indiening van hun voorstel dat het gedragen en ondersteund zou worden door de gemeentelijke milieuambtenaren. Dit heeft er ook toe bijgedragen dat het initiatief een succes is geweest.

Bevindingen

Politiek

Het initiatief leidde niet tot politieke discussies. Het onderwerp lag niet gevoelig aangezien de gemeenteraad zich al achter het lokale klimaatbeleid had geschaard en hiervoor middelen beschikbaar had gesteld.

De griffier

De vakinhoudelijke gemeenteambtenaren zijn direct met het initiatief aan de slag gegaan; de griffier diende nauwelijks een procesbegeleidende rol in te nemen. Het proces van behandeling is bijzonder te noemen door de vroegtijdige bemoeienis van de ambtenaren en het draagvlak bij de bestuurders.

Interactie

De verhoudingen tussen burger en raadsleden zijn goed. Ook het onderzochte burgerinitiatief is in een goede verstandhouding tussen initiatiefnemer en raadsleden behandeld. Het is opvallend dat het enthousiasme van de initiatiefnemer niet alleen is overgedragen aan de raadsleden, maar ook aan de ambtenaren.

Motivatie

Het burgerinitiatief is niet gebruikt vanuit de unieke eigenschap van agendering, maar vanuit een principiële overweging. Mevrouw Vriezen vond het organiseren van een dergelijke avond onder de verantwoordelijkheid van de gemeente vallen.

Voorwaarden en inhoud

Het initiatief voldeed aan de voorwaarden. De inhoud was acceptabel en vormde geen aanleiding voor discussies. Het betrof een praktisch, uitvoerbaar en relatief eenvoudig voorstel.

Bevoegdheid

Er zijn geen discussies geweest over de vraag waar de bevoegdheid lag; die lag bij de gemeenteraad. Dit is opmerkelijk, omdat de vraag of besluitvorming over organisatie van een dergelijke avond tot de taken van de raad behoort, gerechtvaardigd is.

Activiteiten initiatiefnemer

Mevrouw Vriezen is bekend in de gemeente. Zij was in staat, met name bij de gemeenteambtenaren, voldoende draagvlak te creëren en deed dat voor de daadwerkelijke behandeling in de raad. Mevrouw Vriezen heeft geen gebruik gemaakt van het inspreekrecht. Tijdens de uitvoering van het voorstel stelde zij zich constructief op.

Opvallende zaken

Twee succesvolle initiatieven hebben niet tot gevolg gehad dat er meer initiatieven zijn ingediend.

Ook in Tiel wordt het burgerinitiatief als een interactief instrument beschouwd. Het unieke karakter wordt onderkend. Dit zorgt niet voor een 'speciale' behandeling of investeringen. Dit blijkt mede uit het feit dat er geen evaluatie heeft plaatsgevonden.

Er is sprake van samenloop tussen het onderzochte initiatief en de beleidsnota. Het lijkt erop dat deze samenloop de besluitvorming gunstig beïnvloedde. Het milieu als beleidsonderwerp stond reeds op de agenda bij ambtenaren, het college en de gemeenteraad.

De griffier geeft aan dat het lastig is burgers te bereiken met informatie over de mogelijkheid een burgerinitiatief in te dienen. Dit mag ook blijken uit het geringe aantal ingediende initiatieven en het feit dat mevrouw Vriezen het instrument evenmin kende.

Het benodigde aantal handtekeningen, afgezet tegen de vergelijkbare gemeente Tytsjerksteradiel, is laag. Het aantal ingediende initiatieven is gelijk.

4.7 Gemeente Zoetermeer

4.7.1 Schets van de gemeente

De gemeente Zoetermeer wordt gekwalificeerd als een stedelijke gemeente. De gemeente beslaat een oppervlakte van 3.705 hectare en kende op 1 november 2006 een inwoneraantal van 117.935 inwoners.

Zetelverdeling

De gemeenteraad van Zoetermeer, het hoogste bestuursorgaan op lokaal niveau, bestaat uit 39 raadsleden. Deze inwoners van Zoetermeer zijn tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van 7 maart 2006 gekozen voor een periode van vier jaar.

De zetelverdeling (gemeenteraad) in de raadsperiode 2002-2006 en 2006-2010 is in tabel 4.11 opgenomen.

Tabel 4.11 – Zetelverdeling gemeente Zoetermeer

Partij	Toelichting	Zetelverdeling 2002-2006	Zetelverdeling 2006-2010
PvdA	Partij van de Arbeid	6	10
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie	9	7
LHN	Lijst Hilbrand Nawijn	-	5
SP	Socialistische Partij	7	4
CDA	Christen Democratisch Appel	6	4
D66	Democraten 66	7	4
CU/SGP	Christen Unie/Staatkundige gereformeerde Partij	2	2
Groen Links	Groen Links	2	1
LZ	Leefbaar Zoetermeer	-	1
SGZ	Sociaal gezond Zoetermeer	-	1

Reden aanneming verordening, datum inwerkingtreding en behandeling van het voorstel

De Verordening op het burgerinitiatief is door de gemeenteraad van Zoetermeer vastgesteld op 16 december 2002. De Verordening is vervolgens in werking getreden op 31 januari 2003. Aanleiding voor de vaststelling van deze Verordening was de op 20 juni 2002 bij het Voorjaarsdebat in de raad ingediende motie 4A, ingediend door de PvdA, waarin opdracht is gegeven dat in Zoetermeer het burgerinitiatief en het recht van agendering van onderwerpen op de agenda van de raad uiterlijk per 1 januari 2003 mogelijk moest zijn. Deze motie is door de griffier verder uitgewerkt tot de Verordening op het burgerinitiatief.

Inrichting van de Verordening op het burgerinitiatief

Aangegeven was dat de Verordening niet teveel beperkingen mocht opleggen. In de Verordening werd opgenomen dat als initiatiefgerechtigden werden aangemerkt alle Zoetermeerse inwoners van veertien jaar en ouder en dat een ondersteuning van 25 initiatiefgerechtigden voldoende was om een geldig burgerinitiatief in te dienen.

Daarnaast is gekozen voor een Verordening met een beperkte werkingsduur. In artikel 8, lid 2 van de Verordening op het burgerinitiatief is bepaald dat de Verordening vervalt op 1 januari 2006 - nagenoeg het einde van de raadsperiode 2002-2006. Dit artikel is opgenomen om de Gemeenteraad bij een evaluevaluatie de mogelijkheid te geven een besluit te nemen over de al dan niet (gewijzigde) voortzetting van het instrument. Tot op heden blijkt deze evaluatie nog niet te zijn uitgevoerd.

In Zoetermeer kan een burgerinitiatief op twee manieren worden ingediend; zowel een uitgewerkt voorstel als een onderwerp volstaat.

Bijzonder is het nog dat de gemeente Zoetermeer sinds 2 februari 2004 het digitale burgerinitiatief kent. De ICT-stad Zoetermeer is daarmee de eerste gemeente in Nederland. Het digitale burgerinitiatief was een nieuw internet-hulpmiddel voor de inwoners van Zoetermeer om actiever mee te doen aan het besturen van de stad. Met het digitale instrument kregen burgers de mogelijkheid eerst in een forum over ideeën te praten, medestanders te vinden en hulp of advies te vragen voordat in een digitale werkomgeving het voorstel nader werd uitgewerkt en zelfs kon worden ingediend. Ook was het mogelijk de voortgang van ingediende voorstellen door middel van een monitor te volgen.

Omdat het onderhouden van deze internetsite te veel capaciteit kostte, zal deze site binnenkort niet meer beschikbaar zijn. De gemeenteraad gaat zich bezinnen op eventuele andere mogelijkheden.

Ingediende initiatieven

Sinds 31 januari 2003 zijn bij de Zoetermeer drie initiatiefvoorstellen ingediend. In tabel 4.12 zijn de ingediende initiatieven kort uitgewerkt:

Tabel 4.12 - Ingediende burgerinitiatieven gemeente Zoetermeer

Datum Indiening	Initiatief nemer(s)	Inhoud initiatief & resultaat	Datum 1 ^e behandeling in raad	Datum besluitvorming raad
2003	De heer S. Poolman	De heer Poolman, vroeg een haalbaarheidsstudie uit te voeren naar een natuurspeeltuin. De Natuurspeeltuin is inmiddels gerealiseerd.	22-4-2003: Haalbaarheids- onderzoek aangenomen.	26-5-2003
2004	Mevrouw E. Voogt	Voorstel is een speellocatie in Noordhove binnen 'De Boomgaard' te realiseren. Dit voorstel is op 12 oktober 2004 in de raadscommissie Openbare Ruimte behandeld en op 1 november 2004 in de gemeenteraad. Zowel de commissie als de raad stonden positief tegenover het voorstel. Het speelveld is echter tot op heden nog niet gerealiseerd: het formele inspraaktraject en het vinden van een juiste locatie levert dusdanig veel vertraging op dat de realisatie nog op zich laat wachten.	27-9-2004	1-11-2004
4-2005	Jongeren Belang Zoetermeer (JBZ)	In 2004 heeft Jongeren Belang Zoetermeer (JBZ) samen met vertegenwoordigers van de Zoetermeerse graffitischrijvers, een burgerinitiatief ingediend voor een legale graffiti muur in Zoetermeer. In 2005 is in overleg met jongeren bekeken welke tunnel hiervoor geschikt zou zijn. Daar is gestart met een experiment. Tenslotte wordt bekeken of de tunnel een legale graffiti muur blijft en of eventueel ook andere plekken in de stad geschikt zijn.	30-5-2005	27-6-2005

Op het moment van het interview waren twee nieuwe initiatieven ingediend en geagendeerd. Deze zijn niet meegenomen in dit onderzoek omdat behandeling nog dient plaats te vinden.

4.7.2 Interviews Zoetermeer

Het gesprek met de griffier van de gemeente Zoetermeer, de heer G.F. Groffen, is gevoerd op 6 november 2006. Het gesprek met de heer S. Poolman, initiatiefnemer van het burgerinitiatief "Natuurspeeltuin Zoetermeer" is gevoerd op 8 november 2006.

Gesprekswaergave

De heer Poolman geeft aan dat de mogelijkheid om een burgerinitiatief in te dienen ter sprake kwam op een avond met een aantal ambtenaren van de gemeente Zoetermeer. Hij werd door hen geattendeerd op de mogelijkheid. De daadwerkelijke keuze voor het instrument is gebaseerd op de aandacht die inzet zou genereren. De heer Poolman wist dat hij de eerste initiatiefnemer was en vermoedde dat dit in zijn voordeel zou zijn. Het feit dat er door dit instrument een behandeling plaats moest vinden in de raad beschouwde hij als een voordeel.

Het initiatief is met 39 stemmen tegen 0 aangenomen. Het voorstel werd als sympathiek ontvangen. Inhoudelijk was het moeilijk een tegenstem uit te brengen tegen het plan, aldus de heer Poolman. De heer Groffen geeft aan dat het voorstel de raadsleden aansprak. Raadsleden vinden het lastig een initiatief af te wijzen. Men benadert initiatieven dan ook met een positieve grondhouding. Het is van belang vast te stellen dat alle ingediende initiatieven tot nu redelijk onschuldig zijn. Er is tot nu toe geen aanleiding tot politieke discussies geweest.

De griffier geeft aan dat initiatieven bij hem worden ingediend. De griffie is verantwoordelijk voor de toetsing en de communicatie naar de burger gedurende het besluitvormingsproces. In de contacten met de initiatiefnemer richt men zich niet zozeer op de inhoud van het voorstel, maar op de procedure. Een van de recentste voorstellen voldeed niet aan de voorwaarden (de geboortedata ontbraken). De griffier heeft het voorstel echter niet afgewezen om die reden. Men probeert namens de initiatiefnemer als procesbewaker op te treden na de besluitvorming. Deze verantwoordelijkheid laat in de praktijk te wensen over. De burger zou via de verantwoordelijke wethouder of ambtenaar echter ook op de hoogte moeten worden gehouden van de voortgang.

Communicatie wordt als een belangrijke sleutel gezien. In het werkplan 2007 is dan ook opgenomen dat hier meer aandacht aan zal worden besteed. Men ziet hier echter ook een schaduwzijde. Teveel communicatie kan tot gevolg hebben dat men meer initiatieven in gaat dienen. Het gevolg daarvan kan zijn dat burgers het idee krijgen dat een burgerinitiatief snel en altijd tot resultaat leidt. De verwachtingen onder burgers moeten worden gemanaged. De heer Poolman heeft bij de griffie nagevraagd hoe een en ander in zijn werk ging en vervolgens het initiatief ingediend.

Volgens de heer Groffen dient het idee van de burger centraal te staan. Het is dan ook minder van belang daar eisen aan te stellen. In het presidium vindt de formele toetsing plaats. Daarna vindt agendering in de raad plaats. De raad kan het initiatief voor behandeling doorsturen naar een commissie en het college kan er een advies aan verbinden. Uiteindelijk wordt een afweging gemaakt op basis van de inhoud van het voorstel en de financiële haalbaarheid.

In Zoetermeer zal de gemeenteraad een initiatief niet zo snel afwijzen op basis van financiële argumenten. Zij hebben een eigen potje met geld, waaruit initiatieven kunnen worden gefinancierd. De inhoudelijke behandeling van het voorstel leidt hier niet onder. Het college zal, ondanks deze financiële dekking, toch goed naar het voorstel kijken.

Het gehele proces is bij het onderzochte initiatief volgens de heer Poolman als vanzelf verlopen. Het voorstel tot een haalbaarheidsonderzoek stond snel op de agenda en werd direct aangenomen. Het tweede besluit vond plaats na drie maanden. Als gevolg van zijn ervaring met gemeentelijke besluitvormingsprocessen vindt hij dit acceptabel. Hij kan zich echter voorstellen dat de gemiddelde burger dit als lang ervaart. Het vinden van een geschikte locatie was lastig en had een breekpunt kunnen vormen. Het scheelde echter dat Staatsbosbeheer, voor de heer Poolman een bekende organisatie, een geschikt terrein beschikbaar wilde stellen en 50% van de realisatiekosten wilde dragen. Het feit dat veel actoren betrokken waren bij het initiatief was soms complex. De betrokkenheid van Staatsbosbeheer vormde in dit geval echter een uitkomst. De heer Poolman kan zich echter voorstellen dat dit ook een negatieve invloed kan hebben op het besluitvormingsproces en de uitkomst van het initiatief.

De heer Poolman koos er in zijn voorstel voor eerst een haalbaarheidsonderzoek te laten verrichten. Hij vroeg niet om geld. De overweging hierbij was dat een verzoek om geld een discussie rondom de financiering teweeg zou brengen. Opgemerkt dient te worden dat de eigen financiële middelen van de gemeenteraad destijds nog niet bestonden. Het risico was aanwezig dat het voorstel om die reden zou worden afgewezen. De heer Groffen geeft aan dat het ingediende initiatief is aangenomen, omdat het formeel correct en financieel haalbaar was. De heer Groffen heeft de ervaring dat het vinden van een goede locatie (alle initiatieven hadden betrekking op de met de ruimtelijke inrichting van Zoetermeer) lastig was en de duur van de procedure negatief beïnvloedde.

Bij het initiatief met betrekking tot de natuurspeeltuin was de wijze waarop de initiatiefnemer zich opstelde tijdens de behandeling van belang, aldus de heer Groffen. De heer Poolman was actief en betrokken. Deze opstelling heeft mogelijk zelfs een fundamentele bijdrage geleverd in de besluitvorming, aldus de heer Groffen. De heer Poolman geeft zelf aan zich tijdens het gehele proces actief opgesteld te hebben. Een actieve initiatiefnemer is, wat hem betreft, echter niet voldoende. Het is ook van belang dat betrokken ambtenaren zich actief opstellen. Tijdens de behandeling van het voorstel tot een haalbaarheidsonderzoek en de behandeling van het voorstel tot realisatie was de betrokken ambtenaar actief en gewend om contact te hebben met burgers. Na de daadwerkelijke besluitvorming was het voor de heer Poolman moeilijk om betrokken te raken.

Wat betreft de inrichting van de verordening geeft de heer Groffen aan dat er relatief weinig handtekeningen nodig zijn. De verordening is dan ook laagdrempelig ingericht. Mogelijk ervaren mensen het aantal handtekeningen nog steeds als een te grote drempel of zijn burgers in de veronderstelling dat het een uitgewerkt voorstel dient te zijn. De laagdrempeligheid wordt als zeer belangrijk beschouwd. Het is van belang dat de inrichting van de verordening burgers er niet van weerhoudt een initiatief in te dienen. De daadwerkelijke bepaling van het draagvlak vindt plaats in de raad.

Bevindingen

Politiek

De uitslag van de stemverhouding maakt duidelijk dat er geen sprake was van politieke discussies. De inhoud van het voorstel leverde hieraan een belangrijke bijdrage.

De griffier

Tijdens het proces van behandeling heeft de griffier zich begeleidend opgesteld. Dit komt tot uiting in de verantwoordelijkheid voor de communicatie en de informatie over de werking van het initiatief.

Interactie

De raadsleden hebben een positieve grondhouding ten opzichte van het burgerinitiatief. Men vindt het van belang dat burgers hun onderwerp op de agenda kunnen plaatsen en stelt daaraan niet veel inhoudelijke eisen. Dit mag blijken uit het feit dat het voorstel met 39 tegen 0 stemmen is aangenomen.

Motivatie

De heer Poolman maakte gebruik van het initiatief omdat agendering dan verzekerd was. Het feit dat hij als eerste gebruik zou maken van de mogelijkheid en de inschatting dat dit aandacht zou genereren was eveneens een motivatie.

Voorwaarden en inhoud

Het voorstel, een onderzoek naar de financiële haalbaarheid, was realistisch en afgestemd op de politiek financiële situatie.

Bevoegdheid

De raad was bevoegd.

Activiteiten initiatiefnemer

De betrokkenheid van de initiatiefnemer tijdens het besluitvormingsproces is van belang. De initiatiefnemer van het initiatief natuurspeeltoin was zeer betrokken. Opgemerkt dient te worden dat de initiatiefnemer goede banden heeft met Staatsbosbeheer. Het vinden van een geschikte locatie had in dit initiatief tot discussies kunnen leiden. De participatie van Staatsbosbeheer voorkwam die mogelijkheid. Het feit dat een realistisch voorstel is ingediend getuigt van politieke sensitiviteit bij de initiatiefnemer.

Opvallende zaken

Communicatie over de mogelijkheid van het burgerinitiatief wordt als een belangrijke voorwaarde voor het succes van het middel beschouwd. Tegelijkertijd ervaart men moeilijkheden in het vergroten van de kennis over het instrument. Er is echter geen directe relatie aanwijsbaar tussen de hoeveelheid initiatieven en deze communicatie.

De Verordening op het burgerinitiatief is in Zoetermeer laagdrempelig wat betreft de inhoudelijke voorwaarden die gesteld zijn aan de initiatieven en het aantal handtekeningen. Dit laatste blijkt uit een vergelijking met Schiedam; een gemeente die qua inwoneraantal vergelijkbaar is.

In vergelijking met Schiedam, een gemeente met zo'n 30.000 inwoners minder dan Zoetermeer, valt op dat er in Schiedam veel meer handtekeningen nodig zijn. Opvallend is dat er slechts één initiatief is ingediend in Schiedam, terwijl er in Zoetermeer drie zijn ingediend en twee in behandeling zijn.

4.8 De bevindingen op een rijtje

In tabel 4.13 en 4.14 treft u alle bevindingen nogmaals aan; ditmaal verdeeld naar gemeente en factor. Deze matrix geeft ons overzicht. Het helpt ons enige lijn aan te brengen in onze bevindingen.

Tabel 4.13: Bevindingen gemeenten afgewezen initiatieven

Factoren ►	Politiek	De griffier	Interactie	Motivatie	Voorwaarden en inhoud	Bevoegdheid	Activiteiten initiatiefnemer
Gemeente & Initiatief ▼							
Oirschot Legalisatie permanente bewoning op park Stille Wille door bewonerscommissie.	Beide elementen niet van invloed	Procesbegeleidend. De beleving bij en mening van de initiatiefnemer is weliswaar tegenovergesteld; de opstelling van de griffier lijkt positief en gericht op bemiddeling.	Gespannen verhoudingen tussen initiatiefnemers en gemeenteraad als gevolg van de geschiedenis die het voorstel heeft.	Niet vanuit zekerheid van agendering. Ingediend vanuit frustratie over de opstelling van gemeenteraad en bestuur. en gebruikt als pressiemiddel	Voldeed aan de gestelde voorwaarden. Afwijzing op inhoudelijke argumenten.	De raad was bevoegd.	- Digitale ondersteuning; - Aanwezigheid tijdens behandeling in gemeenteraad en commissies; - contacten met pers.
Tytsjerk-steradiel Dorpsbelangen, TJAC en SWT vragen startende jongeren als eerste aandachtsgroep m.b.t. jongerenhuisvesting.	Beide elementen niet van invloed	Procesbegeleidend.	Er was alle ruimte voor debat en de behandeling vond plaats op basis van openheid en gelijkwaardigheid.	Zekerheid van agendering.	Voldeed aan de gestelde voorwaarden. Aanneمة op basis van inhoud en haalbaarheid.	De raad was bevoegd.	- Insprekrecht; - Aanwezigheid tijdens behandeling in gemeenteraad en commissies; - contacten met de pers; - contacten met raadsleden en politieke partijen.
Schiedam Inwoners van de wijk Sveaparken vragen om een apart wijkbeheeroverleg.	Slechte verhoudingen tussen oppositiepartijen en coalitiepartijen.	Formele rol.	De gespannen verhoudingen zorgden voor een slechte interactie tussen raadsleden en initiatiefnemers.	Niet vanuit zekerheid van agendering. Ingediend vanuit frustratie over de opstelling van gemeenteraad en bestuur. en gebruikt als pressiemiddel Het burgerinitiatief werd als laatste redmiddel beschouwt.	Voldeed aan de gestelde voorwaarden. Het onderwerp is afgewezen op inhoudelijke gronden.	De raad was bevoegd.	- Insprekrecht; - goede overbrenging van de wens

Tabel 4.14: Bevindingen gemeenten aangenomen initiatieven

Factoren ►	Politiek	De griffier	Interactie	Motivatie	Voorwaarden en inhoud	Bevoegdheid	Activiteiten initiatiefnemer
Gemeente & Initiatief ▼							
Son en Breugel Realiseren grote speeltuin	Het voorstel is geen onderwerp van politieke discussies geweest. Het beschikbaar te stellen bedrag was dit wel.	Procesbegeleidend en adviserend.	Er was ruimte voor debat. De opstelling van zowel de initiatiefnemer als de raad was uitgesproken positief.	Niet vanuit zekerheid van agendering, maar vanuit vergrote kans op invloed	Voldeed aan de gestelde voorwaarden. Voorstel is aangenomen omdat het sympathiek en haalbaar was.	De raad was bevoegd.	- Inspreekrecht; - enthousiasme.
Tiel Organiseren van een informatieavond over duurzame energie om bewustwording van energieverbruik te vergroten	Beide elementen niet van invloed.	De vakinhoudelijke gemeenteambtenaren zijn direct met het initiatief aan de slag gegaan; de griffier diende nauwelijks een begeleidende rol in te nemen.	De verhoudingen tussen burger en raadsleden waren goed. Er was ruimte voor invloed en debat.	Niet gebruikt vanuit zekerheid van agendering, maar vanuit principiële overwegingen.	Het initiatief voldeed aan de gestelde voorwaarden. De inhoud was acceptabel en haalbaar.	De raad was bevoegd.	- Geen gebruik van inspraakrecht.; - constructieve opstelling; - contacten met raadsleden
Zoetermeer Haalbaarheidstudie en realisatie van een natuurspeeltuin.	Beide elementen niet van invloed.	Procesbegeleidend.	De raadsleden hebben een positieve grondhouding ten opzichte van het burgerinitiatief. Men vindt het van belang dat burgers hun onderwerp op de agenda kunnen plaatsen en stelt daaraan niet veel inhoudelijke eisen. Er is sprake van gelijkwaardigheid en openheid.	Vanuit zekerheid van agendering verzekerd en het feit dat het het eerste initiatief betrof en de inschatting dat dit mogelijk aandacht zou genereren.	Het voorstel, een onderzoek naar de financiële haalbaarheid was realistisch en afgestemd op de politieke financiële situatie.	De raad was bevoegd.	- Inspreekrecht; - inschakeling netwerk; constructieve opstelling (politieke sensitiviteit);

4.8.1 De rode draad

In deze paragraaf proberen we op basis van bovenstaand schema een lijn te ontdekken in de bevindingen.

Politiek

Wat betreft de factor politiek valt op dat in vijf van de onderzochte initiatieven geen sprake is van beïnvloeding van het voorstel door politieke elementen. Alleen in Schiedam waren de verhoudingen dermate gespannen dat er een directe relatie lijkt te bestaan tussen de uitkomst van het voorstel en deze spanningen.

De rol van de griffier

In drie gemeenten (Oirschot, Tytsjerksteradiel en Son en Breugel) was de rol van de griffier procesbegeleidend. Dit varieerde van hulp bij de formulering tot een bemiddelende rol. De genoemde gemeenten bevinden zich zowel in groep twee als drie.

Interactie

Wat betreft de factor 'interactie' valt op dat in de twee gemeenten uit de tweede groep waar het onderzochte initiatief is afgewezen, sprake was van zeer gespannen verhoudingen tussen de initiatiefnemers en de raadsleden. Bij alle overige initiatieven is sprake van een goede en positieve interactie tussen gemeenteraad en initiatiefnemers. Deze initiatieven zijn allemaal overgenomen.

Positieve interactie staat hiermee gelijk aan sfeer van openheid, gelijkwaardigheid, debat en invloed. De invloed kan worden afgeleid uit het feit dat vier initiatieven zonder wijziging van het voorstel zijn aangenomen.

Motivatie

Slechts twee initiatiefnemers spreken uit dat de agendering met dit instrument, mits aan de gestelde voorwaarden is voldaan, een belangrijke motivatie vormde. In Zoetermeer, een van deze twee, was deze zekerheid een van de argumenten naast de verwachting dat er aandacht zou worden gegeneerd. In alle andere cases is sprake van een andere motivatie. Bij de twee afgewezen initiatieven was sprake van frustratie over de opstelling van de gemeenteraad. Men zag het initiatief als pressiemiddel. In een geval was sprake van een verwachte grotere invloed van het gebruik van dit instrument.

Voorwaarden en inhoud

Alle initiatieven voldeden aan de gestelde voorwaarden. Het is opvallend dat de haalbaarheid van het voorstel bij alle aangenomen initiatieven als succesfactor wordt genoemd. Twee initiatiefnemers hebben in hun bepaling van het exacte voorstel rekening gehouden met deze haalbaarheid en een realistische wens geformuleerd. Bij de afgewezen initiatieven is sprake van voorstellen die inhoudelijk niet haalbaar werden geacht.

Bevoegdheid

In alle gevallen was de raad bevoegd. Er hebben geen discussies plaatsgevonden over deze bevoegdheid.

Activiteiten initiatiefnemers

Alle initiatiefnemers, zij het in verschillende mate, stelden zich actief op. In drie gevallen speelde de pers een rol. In een van die gevallen is het initiatief afgewezen. Twee initiatiefnemers hebben geprobeerd via gesprekken met raadsleden en politieke partijen hun idee kracht bij te zetten (Tytsjerksteradiel en Son en Breugel).

4.8.2 Opvallende zaken

We hebben bij elke gemeente opvallendheden vastgesteld; factoren die niet in model staan, maar wel van belang waren. Wanneer we deze zaken samen brengen valt het volgende op:

Samenloop met (andere) beleidsvorming

In Tiel, Schiedam en Oirschot viel besluitvorming over het onderzochte initiatief samen met beleidsvorming over hetzelfde onderwerp. Er verschenen in Schiedam en Oirschot beleidsnota's die betrekking hadden op hetzelfde onderwerp als het initiatief. In Tiel is deze samenloop van positieve invloed geweest op de besluitvorming. Het initiatief kon profiteren van de actualiteit van het onderwerp bij raadsleden.

In Schiedam en Oirschot vormde de beleidsnota uitgangspunt voor afwijzing van het initiatief. In Schiedam leidde de samenloop tot grote verwarring in de behandeling. In beide gemeenten zijn de initiatieven afgewezen.

Status van het burgerinitiatief

In drie gemeenten, Tytsjerksteradiel, Tiel en Schiedam, blijkt dat het burgerinitiatief niet als uniek instrument wordt beschouwd door de griffier. Deze visie is van invloed op de behandeling van het instrument. Deze griffiers kiezen ervoor de wens van de burger centraal te stellen in plaats van het instrument.

Communicatie en precedentwerking

In Zoetermeer, Tiel en Schiedam wordt communicatie over de mogelijkheid van het indienen van een initiatief van belang geacht om de hoeveelheid initiatieven te laten stijgen. In Son en Breugel lijkt communicatie overbodig, gelet op de positieve ervaringen en hoeveelheid initiatieven. In Tytsjerksteradiel en Oirschot wordt communicatie niet als middel benoemd om tot meer initiatieven te komen.

In Zoetermeer en Son en Breugel zijn positieve ervaringen met burgerinitiatieven. Er zijn relatief veel initiatieven ingediend (in Zoetermeer recent weer twee). Toch bieden positieve ervaringen geen garantie; in Tiel is het slechts bij twee initiatieven gebeven terwijl ze beide succesvol waren. In Tytsjerksteradiel is er een initiatief aangenomen. Daarna zijn er geen initiatieven meer ingediend. In Oirschot en Schiedam is bij respectievelijk twee en een initiatief gebeven. In beide gemeenten zijn de ingediende en onderzochte initiatieven afgewezen.

Gemeentegrootte, aantal benodigde handtekeningen en aantal ingediende initiatieven

Zoetermeer, een gemeente uit groep drie, en Schiedam, uit groep twee, zijn vergelijkbaar qua inwoneraantal; Zoetermeer heeft zo'n 30.000 inwoners meer. Het is opvallend dat in Schiedam beduidend meer handtekeningen nodig zijn. In Schiedam zijn 100 handtekeningen noodzakelijk; in Zoetermeer slecht 25. In Schiedam zijn inwoners vanaf zestien jaar gerechtigd gebruik te maken van het instrument, in Zoetermeer kan elke inwoner vanaf veertien jaar een initiatief indienen. In Schiedam is slechts eenmaal een initiatief ingediend; in Zoetermeer drie. Dit is exclusief de initiatieven die nu zijn ingediend.

Een dergelijke vergelijking tussen de gemeenten Oirschot, groep twee, en Son en Breugel, groep drie, laat zien dat men in Oirschot vanaf achttien jaar een initiatief kan indienen. Dat dient te zijn ondertekend door 50 inwoners. In Son en Breugel zijn 25 handtekeningen nodig en is de leeftijdsgrens boven de zestien jaar. In Oirschot zijn twee initiatieven ingediend, in Son en Breugel negen.

In Tytsjerksteradiel, groep twee, en Tiel, groep drie, levert deze vergelijking op dat in Tytsjerksteradiel elke inwoner een initiatief kan indienen en dat de mogelijkheid voor elke inwoner openstaat. Er zijn twee initiatieven ingediend. In Tiel kan men indienen vanaf achttien jaar en zijn 50 handtekeningen nodig. Er zijn eveneens twee initiatieven ingediend.

4.9 Samenvatting

Na een lange aanloop trof u in dit hoofdstuk de resultaten aan van de gesprekken die we hebben gevoerd met griffiers en initiatiefnemers; het belangrijkste onderdeel van dit hoofdstuk en input voor het komende hoofdstuk. Met informatie over de grootte en het politieke klimaat hebben we geprobeerd de lezer een beeld te geven van de bezochte gemeenten. Een belangrijk deel van deze beeldvorming is ingeruimd voor de verordening; noodzakelijke om tot een goed begrip te komen van de resultaten.

De letterlijke weergave van de gesprekken leidde tot interessante en soms onverwachte bevindingen. De perceptie op de gang van zaken tijdens het behandelingsproces verschilde soms; griffiers waren wel of juist niet constructief betrokken. We hebben geprobeerd de lading en emotie die soms naar boven kwam ondergeschikt te maken aan de objectiviteit. We verwachtten niet dat initiatiefnemers het initiatief uit overwegingen van pressie zouden inzetten en we verwachtten juist dat de politieke verhoudingen en discussies een grotere rol zouden spelen. We ontdekten buiten ons analysemodel ook interessante zaken; de samenloop met beleidsnota's kan verwarrend werken en zelfs een negatieve invloed hebben op de uitkomst.

In het slot van dit hoofdstuk hebben we overzicht gecreëerd; noodzakelijk om tot valide conclusies te komen. Dat doen we in het volgende hoofdstuk.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

De doelstelling van dit onderzoek is gemeenten en initiatiefnemers te helpen bij de behandeling van burgerinitiatieven. Om deze doelstelling te bereiken formuleerden we als onderzoeksvraag welke factoren van invloed zijn op het gebruik van het gemeentelijke burgerinitiatief.

Voordat we de centrale onderzoeksvraag beantwoorden treft u de deelvragen en de beantwoording nogmaals aan in paragraaf 5.2. Vervolgens beantwoorden we de centrale onderzoeksvraag in paragraaf 5.3

In paragraaf 5.4 volgen vervolgens onze aanbevelingen. In paragraaf 5.5 reflecteren we op ons onderzoek. We nemen een standpunt in met betrekking tot de doelstelling van ons onderzoek. In hoeverre is deze doelstelling bereikt? Ten slotte worden in paragraaf 5.6 suggesties gedaan voor vervolgonderzoek.

Beantwoording deelvragen

In deze paragraaf staat de beantwoording van de deelvragen centraal.

Deelvraag 1

Wat is democratie en hoe verhoudt het burgerinitiatief zich tot democratie?

Uit de inleiding van deze scriptie bleek dat er sprake is van een spanningsveld met betrekking tot de democratie. De bekende 'kloof' tussen burger en bestuur is hiervan een voorbeeld. We begonnen dit onderzoek daarom met enige theorie over de functie van een democratie. We ontdekten dat een belangrijke functie van democratie de legitimering van beleidskeuzen is. De overheid maakt immers belangrijke keuzes en dient daarom rekenschap af te leggen aan zijn kiezers over de legitimiteit en effectiviteit van beleid. Samen met het pragmatische realisme en het gelijkheidsideaal is een redelijk compleet beeld gegeven van democratie.

We constateerden dat er twee belangrijke en voor ons onderzoek relevante vormen van democratie zijn; de representatieve democratie en de directe democratie. In Nederland kennen we de eerste vorm. Een vertegenwoordiging van het volk krijgt gedurende een periode van vier jaar het mandaat van de kiezer om beleidskeuzen te maken. De volksvertegenwoordiging representeert hiermee het volk. De tweede vorm is in pure vorm minder in gebruik. Ons democratische stelsel is niet direct democratisch. Bij deze vorm wordt een burger per onderwerp om een stem gevraagd. We kennen echter wel instrumenten die als direct democratisch zijn te kenschetsen. Een referendum is hiervan een voorbeeld.

Het burgerinitiatief kan een bijdrage leveren aan verkleining van het spanningsveld waarin de democratie zich bevindt. Een voorstel dat bij de gemeenteraad wordt ingediend komt immers rechtsreeks van de 'straat'. Er is geen vertaling, in de vorm van representatie, noodzakelijk. De gemeenteraad neemt overigens nog steeds een besluit over het voorstel. Er is dus geen sprake van zelfsturing. Het burgerinitiatief kan worden beschouwd als een instrument van direct democratische aard.

Deelvraag 2

Wat is de bestuurlijke context van het gemeentelijke burgerinitiatief en wat vormde de aanleiding voor het ontstaan ervan?

De gemeente is een bestuurslaag. Het rijk, de provincie en de waterschappen zijn de overige bestuurslagen.

Binnen een gemeente herkennen we verschillende organen. De gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de griffier zijn de belangrijkste. De gemeenteraad is de representatieve vertegenwoordiging van de bevolking en heeft sinds de invoering van het dualisme een volksvertegenwoordigende, kaderstellende en vooral controlerende rol richting het college van burgermeester en wethouders gekregen.

De belangrijkste bevoegdheden van het college van burgemeester en wethouders richten zich op het dagelijkse bestuur van de gemeente en het voorbereiden dan wel uitvoeren van beslissingen van de gemeenteraad.

De functie van griffier bestaat pas sinds de invoering van het dualisme op 7 maart 2002. De griffier neemt een bijzondere plaats in. Deze functie staat in principe los van de ambtelijke organisatie. De griffier staat de gemeenteraad met raad en daad terzijde en kan alleen direct worden benoemd door de gemeenteraad. Ook de invulling van de taak van griffier wordt door de gemeenteraad bepaald. Dit kan variëren van een secretariële tot een procesmatige invulling en alle mogelijke varianten daar tussenin. De griffier is niet inhoudelijk betrokken bij de behandeling van de initiatieven, maar bewaakt de procesgang.

In de beantwoording van deze deelvraag besteden we de nodige aandacht aan besluitvormingsprocessen in gemeenten. In de gemeentelijke besluitvormingscyclus hebben de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de griffier op verschillende momenten invloed op deze cyclus. Diverse bestuurlijke en politieke factoren kunnen een rol spelen en de fasen in de cyclus beïnvloeden. De fasen in de cyclus zijn achtereenvolgend; agendavorming, beleidsontwikkeling, beleidsbepaling, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie.

Het burgerinitiatief is een instrument dat zijn intrede deed met de invoering van het dualisme. Het dualisme beoogde door een duidelijkere rolverdeling tussen gemeenteraad en het college een beter herkenbaar lokaal bestuur. Met de invoering van het dualisme is een specifieke reden voor het ontstaan van het burgerinitiatief terug te vinden. Het burgerinitiatief is een van de instrumenten dat eraan bijdraagt de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad te versterken en daarmee de herkenbaarheid van het lokale bestuur te vergroten.

Deelvraag 3

Wat is interactieve beleidsvorming?

Beleid kan worden gedefinieerd als 'het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde beleidskeuzen'.

Edelenbos omschrijft interactieve beleidsvorming als 'het vroegtijdig betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij de vorming van beleid, waarbij in openheid en op basis van gelijkwaardigheid en onderling debat problemen in kaart worden gebracht en oplossingen worden verkend die van invloed zijn op het uiteindelijke politieke besluit'. Vier kernelementen beschouwt hij als voorwaarde voor interactieve beleidsvorming; openheid, gelijkwaardigheid, debat en invloed.

Wat betreft de historie van interactieve beleidsvorming valt op te merken dat in de jaren zestig 'inspraak' centraal stond. De interactieve werking hiervan was echter beperkt. In veel gevallen

werd aan het eind van de beleidscyclus om de mening van de burger gevraagd. Sinds de jaren negentig heeft interactieve beleidsvorming een vlucht genomen.

In de beantwoording van deze deelvraag zijn we ook ingegaan op de motivatie voor interactieve beleidsvorming. Een belangrijk argument vinden we in het gegeven dat onze maatschappij zich laat kenmerken door complexiteit en verandering. Het blijkt hierdoor bijzonder lastig grip te krijgen op problemen en op het hierop te vormen beleid. Burgers kunnen hierbij, ook in een vroeg stadium, helpen. Daarnaast zorgt interactieve beleidsvorming voor een vergroting van de legitimiteit, kwaliteit en effectiviteit van beleid.

Deelvraag 4

Hoe verhoudt het gemeentelijke burgerinitiatief zich tot andere gemeentelijke interactieve instrumenten?

Op basis van twee indelingscriteria, de inzet in de beleidscyclus en de mate van participatie, hebben we de diverse andere interactieve instrumenten ingedeeld. Het eerste criterium bevat de fase in het beleidsvormingsproces waarin een interactief instrument gebruikt wordt. Het tweede criterium bevat de mate van participatie. Een variant op de participatieladder van Arnstein vormt ons uitgangspunt. Het continuüm begeeft zich van raadplegen, de minst participatieve vorm van interactiviteit tot meebeslissen. Adviseren en coproduceren zijn de tussenliggende varianten.

De indeling volgens het eerste criterium, de inzet in de beleidscyclus, leidde tot de vaststelling dat het burgerinitiatief het enige instrument is dat in deze fase gebruikt kan worden. Het volksinitiatief is weliswaar ook in te delen in deze fase. Het wordt echter nauwelijks toegepast; slechts in drie gemeenten. Wat betreft het tweede criterium valt op dat ook het burgerinitiatief als enige instrument is in te delen in de coproducerende variant.

Deze indeling brengt ons tot een typering van het unieke karakter van het burgerinitiatief. Het burgerinitiatief is een coproducerend instrument in de agendabepalende fase van de beleidscyclus. De mate van invloed door de burger mag als hoog worden verondersteld. De burger is in een vroeg stadium betrokken bij de inhoud. Het burgerinitiatief stelt burgers in staat een onderwerp op de raadsagenda te plaatsen, mits aan de formele voorwaarden is voldaan. Geen enkel ander instrument is zo dwingend en beïnvloedend.

Deelvraag 5

Wat is het gemeentelijke burgerinitiatief? Welke basis, doelstellingen, voorwaarden en verschijningsvormen kent dit instrument?

Het burgerinitiatief is een uitgewerkte vorm van het petitierecht. Het petitierecht vindt zijn wettelijke basis in artikel 5 van de Grondwet. Het burgerinitiatief verschilt van het petitierecht doordat de raad zich verplicht door burgers ingediende onderwerpen of voorstellen op zijn agenda te zetten en te behandelen.

De doelstelling van burgerinitiatief wordt door de Vernieuwingsimpuls, een organisatie die de invoering van het dualisme bij Nederlandse gemeenten diende te ondersteunen, omschreven als "een instrument dat is bedoeld als verbindingsschakel tussen de representatieve democratie en de participatieve democratie. Het is een van de mogelijkheden om participatie van burgers bij beleidsvorming te stimuleren".

De definitie van het burgerinitiatief luidt dan ook als volgt: het burgerinitiatief is een activiteit van een of meer burgers gericht op bevordering van het algemene belang met een meerwaarde voor de gemeenschap welke plaatsvindt in het publieke domein en waarbij de overheid op enig moment een rol speelt, maar waarbij de initiatiefnemer "geestelijk eigenaar" blijft.

Gemeenten kunnen in een verordening vastleggen dat burgers een burgerinitiatief kunnen indienen; ze zijn hiertoe niet verplicht. De verordening geeft procedurele en inhoudelijke voorwaarden weer die aan het indienen van een burgerinitiatief zijn verbonden.

De Vernieuwingsimpuls heeft een modelverordening opgesteld. Gemeenten hebben de vrijheid een lokale invulling te geven aan de verordening wat betreft inhoudelijke voorwaarden en inrichting. Zo kan men bijvoorbeeld vaststellen dat geen initiatieven mogen worden ingediend over onderwerpen die al door de raad zijn afgehandeld of al op de agenda van de gemeenteraad staan. Daarnaast zijn in de verordening inhoudelijke zaken zoals het aantal initiatiefgerechtigden, de leeftijdsgrens van kiesgerechtigden en de keuze voor een voorstel of onderwerp vastgelegd. In procedurele zin worden in de verordening zaken vastgelegd zoals de vereisten rondom de indiening van een initiatief, de agendering en de behandeling en besluitvorming in de gemeenteraad. De lokale invulling bepaalt dus de verschijningsvormen van een burgerinitiatief. Voor elke gemeente geldt dat de gemeenteraad geen burgerinitiatief kan behandelen, laat staan een besluit kan nemen over voorstellen met een inhoud waarover de gemeenteraad geen bevoegdheid heeft.

Deelvraag 6

Hebben de factoren uit ons analysemodel invloed en welke invloed is er? Spelen andere factoren ook een rol?

Tot zover was de beantwoording van de deelvragen van theoretische aard. Om deze deelvraag te beantwoorden dienden we de factoren die we destilleerden uit onze theorie te toetsen in de praktijk. We selecteerden, op basis van een aantal criteria, zes gemeenten. In hoofdstuk 3 treft u deze criteria en de toepassing ervan aan. We verantwoordden tevens de keuze om met zowel de griffier als initiatiefnemer in gesprek te gaan.

In het analysemodel zijn de volgende zeven factoren opgenomen: politiek, de griffier, interactie, motivatie, voorwaarden en inhoud, bevoegdheid en activiteiten initiatiefnemer. In hoofdstuk 4 van dit onderzoek is per gemeente een beschrijving gegeven op een aantal aspecten; grootte, politieke kleur en de inrichting van de verordening. Vervolgens zijn alle initiatieven weergegeven die zijn ingediend. Per gemeente zijn de interviewverslagen van zowel de griffier als de initiatiefnemer gecombineerd en weergegeven.

We deden diverse bevindingen. Deze bevindingen betroffen zowel de factoren uit ons model als nieuwe factoren. Opvallend was bijvoorbeeld de constatering dat politieke discussies zich nauwelijks voordeden en dat samenloop met beleidsvorming op een thema dat directe betrekking heeft op het voorstel in het initiatief niet altijd gunstig is.

Deelvraag 7

Welke conclusies en aanbevelingen kunnen worden gedaan aan gemeenten en burgers als het gaat om de inzet van het gemeentelijke burgerinitiatief?

Het beantwoorden van deze deelvraag vormt samen met de beantwoording van deelvraag zes de kern van ons gehele onderzoek. We gaan er in paragraaf 5.3 en 5.4 uitgebreid op in.

5.3 Conclusies

In deze paragraaf treft u de conclusies aan. Deze zijn gebaseerd op de bevindingen uit het vorige hoofdstuk. De conclusies zijn gerubriceerd naar de factoren uit ons analysemodel. De conclusies die buiten ons model vallen, zijn apart genoemd. Soms vormt of vormen de conclusie(s) bij een

factor de aanleiding of reden voor conclusie(s) bij een andere factor. We laten niet na deze verbanden te leggen.

Politiek

Uit het gegeven dat bij vijf van de onderzochte initiatieven nauwelijks of geen sprake was van politieke discussies die zijn te herleiden naar standpunten en identiteit van partijen, kan worden geconcludeerd dat deze factor een geringe rol speelt bij de besluitvorming omtrent een burgerinitiatief. Partijen en raadsleden discussiëren nauwelijks over initiatieven op basis van de partijstandpunten. De aanleiding voor deze conclusies ligt voor een groot deel bij de factor 'Inhoud en voorwaarden'. Vier van de vijf initiatieven zijn aangenomen omdat het voorstel als realistisch, sympathiek en haalbaar werd gekenmerkt door de raadsleden en partijen. De inhoud gaf de politieke partijen geen aanleiding tot discussies. We komen hier bij 'Inhoud en voorwaarden' op terug.

Ook de politieke machtverhouding in een gemeente, uitgedrukt in oppositie versus coalitie, spelen nauwelijks een rol. Klaarblijkelijk betrekken partijen en raadsleden initiatieven niet op deze verhoudingen.

De griffier

Over de opstelling van griffiers is geen eenduidige conclusie te formuleren. De opstelling en betrokkenheid van een griffier is geen garantie tot succes. In slechts drie gevallen stelde de griffier zich begeleidend op. Deze begeleiding bestond minimaal uit het onderhouden van regelmatig contact met de initiatiefnemers tijdens het proces van besluitvorming. De frequentie en de advisering vormden het onderscheid met de formele opstelling. In twee van die drie gevallen is het initiatief aangenomen. Bij het bepalen van de inzet van het instrument en het contact met burger lijkt de rol van de griffier groter; veel griffiers geven blijk van enige terughoudendheid ten opzichte van het initiatief in de vergelijking met andere instrumenten. Bij de overige conclusies komen we hier verder op terug

Interactie

De wijze waarop raadsleden en initiatiefnemers vorm geven aan de interactie is te kwalificeren als succesfactor en daarmee dus ook als faalfactor. De perceptie op interactie en de grondhouding waarmee raadsleden en initiatiefnemers elkaar ontmoeten vormen daarbij de basis. De bereidheid tot uitwisseling van standpunten en kennisname van argumenten vormt de concrete vertaling daarvan. Alle initiatieven die zijn aangenomen kenmerkten zich door initiatiefnemers die hun wens positief en goed onder woorden brachten en bereid waren in debat te gaan. De sfeer van deze debatten was constructief en positief. In sommige gevallen werd dit zelfs uitgesproken. Ook de motivatie speelt een rol met betrekking tot deze factor.

In dit onderzoek hebben we de mate van interactie niet specifiek herleid naar de genoemde elementen openheid, gelijkwaardigheid, debat en invloed. In de praktijk bleek het ondoenlijk hier goede uitspraken over te doen. De elementen lagen daarvoor in de beleving van de geïnterviewde personen te dicht bij elkaar.

Motivatie

De unieke eigenschap van het burgerinitiatief vormt niet het doorslaggevende argument voor burgers om gebruik te maken van dit instrument. Sterker nog, de motivatie verschilt sterk per initiatiefnemer in onze cases. Op basis van de motivatie kan iets worden gezegd over de verwachting. Gebruik van het initiatief als pressiemiddel, in onze cases weliswaar in een context van gespannen verhoudingen, lijkt niet zinvol. De verwachting bij de indiener dat de kans op koers- en meningswijziging van de gemeenteraad via dit middel plaatsvindt, is niet realistisch. Het zou zelfs ergens kunnen oproepen bij raadsleden. Verwachtingen van burgers met een

andere motivatie zijn wel realistisch. Een initiatief kan, mede op basis van de uniekheid en onbekendheid, aandacht genereren en de daardoor de invloed, misschien kunnen we beter van impact spreken, op de raad vergroten.

Inhoud en voorwaarden

Het gegeven dat een voorstel voldoet aan de gestelde voorwaarden mag worden afgeleid uit het feit dat ze op de agenda worden geplaatst. Er komen geen initiatieven op de agenda die niet aan de voorwaarden voldoen. Met betrekking tot het punt inhoud is wel een interessante conclusie te trekken. Deze conclusie houdt verband met de onder 'politiek' gegeven conclusie dat partijpolitieke discussies nauwelijks een rol spelen. De ingediende en aangenomen initiatieven waren niet gevoelig voor politieke discussies. Alle initiatiefnemers waarvan het initiatief is overgenomen brachten ideeën naar voren die 'sympathiek' waren. Raadsleden en politieke partijen konden soms moeilijk 'nee' zeggen tegen de onderwerpen. De initiatiefnemers van voorstellen die potentiële politieke spanningen in zich meedroegen (initiatief natuurspeeltuin in Zoetermeer en jongerenhuisvesting in Tytsjerksteradiel) haalden de spanning uit het voorstel door hun initiatief goed te verpakken en te formuleren. Politieke sensitiviteit lijkt van groot belang. De inhoud van een initiatief bepaalt de kans van slagen!

Bevoegdheid

In de zes cases was sprake van een initiatief dat onder de bevoegdheid van de raad viel. Dat is logisch. Van de negentien initiatieven die in totaal zijn genoemd in dit onderzoek zijn er vijf afgewezen omdat de raad niet bevoegd was. Dat is bijna 25%. Wat betreft het gebruik concluderen we dan ook dat een behoorlijk aantal ingediende initiatieven uiteindelijk niet wordt behandeld in de raad. Burgers hebben blijkbaar onvoldoende kennis van de bevoegdheden van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders en dienen kansloze voorstellen in.

Activiteiten initiatiefnemer

We stellen vast dat elke initiatiefnemer van de zes onderzochte initiatieven actief betrokken was en bleef. Op basis daarvan concluderen we dat dit weliswaar niet tot zes aangenomen initiatieven leidde, maar dan in ieder geval tot vier. We kunnen hiermee dus niet vaststellen dat deze factor van doorslaggevend belang is. Andere factoren, met name de inhoud van het voorstel, de interactie en de bevoegdheid, maken deze factor ondergeschikt. De mate van activiteit varieerde per initiatiefnemer. In alle gevallen deed men meer dan gebruik maken van het insprekrecht. We kunnen op basis daarvan vaststellen dat een dergelijke opstelling in ieder geval bijdraagt aan de kans van slagen van het voorstel.

Overige conclusies

Naast bovengenoemde conclusies zijn ook overige conclusies te trekken. In deze subparagraaf worden de conclusies getrokken die niet direct binnen ons analysemodel pasten, maar die zeker wel noemenswaardig zijn.

Samenloop met beleidsnota's en beleid

De samenloop in tijd van de behandeling van relevante beleidsnota's of beleid is niet altijd gunstig. Het kan het argument tot afwijzing van het voorstel op inhoudelijke gronden als grondslag hebben. De mogelijke verwachting van initiatiefnemers dat raadsleden bij samenloop ontvankelijker zijn voor argumenten ten gunste van het voorstel of dat het voorstel hun mening ten aanzien van het beleid beïnvloed lijkt ongegrond.

Status van het burgerinitiatief

Drie van de zes geïnterviewde griffiers geven aan dat het burgerinitiatief geen uitzonderingspositie inneemt in het scala aan interactieve gemeentelijke instrumenten. Dit lijkt

voornamelijk te maken te hebben met de twijfel over de effectiviteit en efficiency van het instrument. Hiermee lijken de waarden efficiency en effectiviteit de slag te winnen van de waarden legitimiteit en draagvlak. Griffiers hebben invloed op de inzet van het instrument en daarmee op de kans dat een idee van een burger gerealiseerd wordt. Griffiers beschouwen het initiatief, over het algemeen, niet als een instrument met een grotere kans van slagen op basis van de eigenschappen. Over het algemeen verwachten zij meer resultaat wanneer initiatiefnemers gebruik maken van andere instrumenten. Het aansluiten bij de politieke agenda van lokale partijen of raadsleden wordt als effectiever beschouwd.

Communicatie en precedentwerking

Communicatie wordt beschouwd als een belangrijk instrument om het aantal initiatieven te laten toenemen. Gek genoeg wordt niet gesteld dat communicatie de kwaliteit van initiatieven kan doen toenemen. Precedentwerking, een als eerste ingediend en aangenomen initiatief leidt tot meerdere initiatieven, lijkt niet van invloed op de hoeveelheid.

Gemeentegrootte, aantal benodigde handtekeningen en aantal ingediende initiatieven

Opvallend is dat de gemeenten uit groep drie, de gemeenten met relatief veel initiatieven, in hun verordening om relatief weinig ondertekenaars vragen. In alle gevallen dient men een initiatief van 25 handtekeningen te voorzien. De gemeenten uit groep twee hebben gezamenlijk een beduidend lager aantal inwoners (ongeveer 40.000) maar vragen in totaal om 125 handtekeningen meer. Op basis van dit onderzoek kunnen we concluderen dat er een verband bestaat tussen de hoeveelheid ondersteunende handtekeningen en de hoeveelheid ingediende initiatieven. Wanneer het aantal handtekeningen relatief laag ligt in een gemeente, 25 handtekeningen is daarbij het minimale aantal bij de door ons onderzochte gemeenten, worden meer initiatieven ingediend.

5.4 Aanbevelingen

In deze paragraaf treft u de aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn afgeleid uit onze bevindingen en conclusies en vormen de invulling van onze doelstelling; gemeenten en burgers concrete adviezen bieden in het gebruik van het initiatief. De aanbevelingen zijn verdeeld naar gemeente en naar initiatiefnemer. De indeling van ons analysemodel, zoals we die tot nu toe gevolgd hebben, laten we los.

Gemeente

Visie op het instrument

Gemeenten, en in het bijzonder griffiers, dienen duidelijk te krijgen wat hun visie is op het burgerinitiatief. Wanneer men het burgerinitiatief als een van de interactieve instrumenten beschouwd zal het verstrekken van informatie over de bestaande mogelijkheden voldoende zijn. Het is daarbij van belang de verschillen en overeenkomsten helder weer te geven. Een dergelijke positie heeft gevolgen voor de griffier; deze is immers het eerste aanspreekpunt voor de burger. De griffier plaatst de wens van de burger centraal en zoekt naar een geschikt instrument om deze wens kenbaar te maken aan de raad. Het is daarbij van belang dat de burger duidelijk voor ogen heeft welke inzet van hem of haar gevraagd wordt.

Wanneer een gemeente kiest voor stimulering van het burgerinitiatief dan zal dit onder andere tot uitdrukking komen in communicatie over de mogelijkheid. Ook deze koers vraagt extra inzet van de griffier. Communicatie zal over het algemeen onder de verantwoordelijkheid van de griffier vallen. Daarnaast heeft deze koers gevolgen voor zijn opstelling richting de initiatiefnemer. Het wijzen op en aanbieden van alternatieven zal, mogelijk minder van belang zijn, het adviseren over de inhoud en formulering van het initiatief mogelijk des te meer. Hierbij dient te worden

opgemerkt dat ook bij deze keuze informatie over alternatieve en mogelijk meer passende instrumenten op zijn plaats is.

Voor welke lijn een gemeente ook kiest, het creëren van realistische verwachtingen bij de initiatiefnemer is van groot belang.

Communicatie

Wij bevelen gemeenten aan te investeren in communicatie over de mogelijkheid van het initiatief. Goede communicatie kan het aantal initiatieven vergroten en de kwaliteit doen toenemen. Een toename van het aantal initiatieven getuigt van een levendige en vitale lokale democratie. In ons onderzoek kan de indruk worden gewekt dat burgerinitiatieven alleen door actieve burgers worden ingediend. Via communicatie kunnen ook burgers worden benaderd die minder dicht bij het gemeentelijke bestuur staan.

Verwachtingen

Uit ons onderzoek blijkt dat het burgerinitiatief vanuit verschillende motivaties wordt ingediend. Deze motivaties zullen bij initiatiefnemers over het algemeen tot verschillende verwachtingen leiden. Het risico bestaat dat deze verwachting niet realistisch is en de totale exercitie op een teleurstelling uit loopt. Het is aan de griffier en de gemeente de motivatie en bijbehorende verwachtingen, die overigens niet alleen kunnen voortkomen uit de motivatie, helder te krijgen. Op basis daarvan kan invloed worden uitgeoefend op deze verwachtingen.

Voor zover verwachtingen voortkomen uit een positieve besluitvorming over het onderwerp is het van belang zich te realiseren dat burgers de uitvoering van hun voorstel, daarmee bedoelen we de wijze en de tijdspanne, waarschijnlijk minstens zo belangrijk vinden. Het proces eindigt niet bij aanname van het besluit.

Initiatiefnemer

Motivatie

Ook voor burgers die overwegen een initiatief in te dienen is het van belang dat zij zichzelf de vraag stellen waarom men gebruik wil maken van dit instrument en welke verwachtingen men heeft. Men dient zich te oriënteren op de eigenschappen van het instrument, maar ook op de eigenschappen van andere interactieve instrumenten. Mogelijk zijn er instrumenten die beter aansluiten bij de wens omdat ze meer effect sorteren en efficiënter zijn.

Verwachtingen

Ook voor burgers is het van belang zich te realiseren dat het burgerinitiatief geen garantie is tot succes. Een burger dient zichzelf de vraag te stellen welke verwachting men heeft van dit instrument. Men dient deze verwachting te toetsen op realisme bij de griffier en/of raadsleden.

Neem kennis van de voorwaarden

Initiatiefnemers dienen kennis te nemen van de lokaal gestelde voorwaarden. Men dient na te gaan welke eisen de gemeente stelt aan het initiatief. Ook de vraag wie bevoegd is dient te worden beantwoord alvorens tot indiening wordt overgegaan. Deze vraag naar bevoegdheid gaat verder dan gemeenteraad en college van B&W. Mogelijk valt besluitvorming niet onder de gemeentelijke, maar onder provinciale of landelijke verantwoordelijkheid.

Inhoud

Uit ons onderzoek blijkt dat de inhoud van het initiatief van groot belang is. Het voorstel dient realistisch te zijn en ook als zodanig te worden geformuleerd. Denk na over de formulering en stel uzelf de vraag of het gewenste resultaat haalbaar is. Deze haalbaarheid kan worden getoetst

op financieel vlak. De indiener uit Zoetermeer paste zijn voorstel aan de toenmalige financiële positie van de gemeente aan. Een dergelijke toetsing kan ook van juridische aard zijn of betrekking hebben op ruimtelijke ordening. Indien men tot de conclusie komt dat het voorstel op een of meerdere terreinen mogelijk op grote weerstand stuit, lijkt het verstandig te overwegen om de formulering of inhoud aan te passen.

De initiatiefnemer

We hebben vastgesteld dat alle initiatiefnemers actief betrokken waren bij hun initiatief. Deze betrokkenheid beslaat meer dan gebruik maken van het insprekrecht. Het is raadzaam contact te zoeken met raadsleden en het voorstel extra onder de aandacht te brengen. Op deze manier kunnen raadsleden overtuigd worden en enthousiast raken over het voorstel. Een andere manier van betrokkenheid tonen is contact te zoeken met de media. De invloed van de media is niet te onderschatten in dit verband.

Een betrokken initiatiefnemer die zich constructief opstelt, zal op meer sympathie kunnen rekenen van de raad.

5.5 Reflectie

In deze paragraaf krijgen we de gelegenheid terug te blikken. We stellen onszelf de vraag of de doelstelling is behaald. We kijken ook naar het proces van dit onderzoek. Wat ging er goed en waar lagen de dilemma's en problemen?

Reflectie op het product

Dragen de resultaten van dit onderzoek bij aan een betere inzet van het burgerinitiatief?

Wij zijn van mening dat dit zo is. Er was weinig bekend over de werking van het burgerinitiatief. We pretenderen hiermee niet dat deze kennis nu volledig is. We stellen wel dat er belangrijke, via verantwoorde methodologie verkregen, kennis is opgedaan. Deze kennis is vertaald naar concrete aanbevelingen aan gemeenten en burgers. Dit was de opzet van ons onderzoek; theorie is noodzakelijk, maar alleen om tot praktische toepasbare aanbevelingen te komen.

Nogmaals, we stellen niet volledig te zijn. Er zijn mogelijk meer factoren die van invloed zijn. Onderzoek onder een groter aantal gemeenten is daarvoor noodzakelijk. Ook de methode van onderzoek is van belang. We zijn blij dat we kwalitatief onderzoek hebben uitgevoerd. De beperkte kennis over het onderwerp maakte deze keuze logisch en verantwoord. De bevindingen in ons onderzoek vormen mogelijk de opmaat naar kwantitatief onderzoek.

De methode van data-verzameling is in onze ogen volledig en uitgebreid. De geraadpleegde bronnen boden een goed en realistisch beeld. De wijze van interviewen sloot aan bij de kwalitatieve vorm van ons onderzoek. Het is lastig interviews te ontdoen van subjectiviteit. Wanneer de ervaring niet bijzonder positief is geweest kan de subjectieve beleving van de geïnterviewde het interview en de bevindingen fors kleuren. Om die reden kozen we voor een letterlijke weergave van de interviews. De lezer kan dan zelf een mening vormen over de subjectieve invloed van de geïnterviewde en hiermee samenhangend de betrouwbaarheid van de verstrekte bevindingen.

Reflectie op het onderzoeksproces

Ondanks het feit dat we tevreden zijn met het product, willen we niet de indruk wekken dat alles vlot en soepel is verlopen.

Het formuleren van een goede onderzoeksvraag heeft enige tijd gekost. De consequentie van een uiteindelijke geformuleerde onderzoeksvraag is, hoe voorspelbaar ook, richtinggevend, maar ook beperkend. We merkten dat we ons soms richten op zaken die in principe geen betrekking hadden op de beantwoording, terwijl ze wel interessant waren. Het feit dat we, soms langer dan nodig, stil hebben gestaan bij inhoudelijke analyse van een onderzocht voorstel is hier een voorbeeld van.

Een ander leerpunt schuilt in het analysemodel. We hadden weliswaar factoren die we aan de orde wilden stellen, de status ervan was onduidelijk en impliciet. Met andere woorden; er was soms juist gebrek aan richting. De theorie was te vrijblijvend. Voor de duidelijkheid; de resultaten zijn betrouwbaar. We hebben de factoren die we van belang achten geëxpliciteerd in ons analysemodel en concreet gemaakt.

De selectie van gemeenten heeft heel wat voeten in de aarde gehad. Het was overigens zeer interessant om gemeenten aan een eerste analyse te onderwerpen. Het opstellen van de criteria verliep soepel. De toepassing en uitvoering brachten ons voortdurend dilemma's. Deze hadden voornamelijk betrekking op het zoeken naar een balans tussen betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten en tijdsbesteding. We waren bang het risico te lopen gemeenten die nog representatiever waren te missen. Het is ongetwijfeld gebeurd.

De samenwerking is goed verlopen. We hebben allebei gedaan wat we goed kunnen. Onze gesprekken over de scriptie waren constructief en doelgericht en kenmerkten zich door een positieve insteek. We durfden echter ook kritisch naar elkaar te zijn.

5.6 Vervolgonderzoek

Ons onderzoek biedt in onze ogen de volgende mogelijkheden tot vervolgonderzoek:

Dit onderzoek geeft geen antwoord op de vraag in hoeverre het burgerinitiatief een succes is op basis van de landelijke inzet. Niet alle gemeenten zijn gescreend op de aanwezigheid van een verordening en het gebruik daarvan. Voor zover onze kennis strekt is een dergelijke lijst bij geen enkele organisatie voorhanden.

Op basis van de door ons uitgevoerde analyse in gemeenten kunnen we concluderen dat er gemeenten zijn zonder verordening. De vraag waarom gemeenten geen verordening hebben lijkt aanleiding voor nader onderzoek.

We concluderen eveneens dat er een behoorlijk aantal gemeenten zijn die weliswaar een verordening hebben maar tot op heden geen ingediende initiatieven kennen. Het is eveneens interessant te onderzoeken welke mogelijke oorzaken hiervoor zijn aan te wijzen.

Het lijkt eveneens interessant een vergelijkend onderzoek te doen naar de verschillende interactieve instrumenten op basis van mate van gebruik, effectiviteit en efficiency.

Een kwantitatieve toetsing van de bevindingen in ons onderzoek, zou eveneens tot interessante conclusies kunnen leiden.

6 Literatuurlijst

Literatuur

- Baarda, D.B., Goede, M.P.M. de & Teunissen, J. (1995). *Basisboek Kwalitatief onderzoek, praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Eerste druk. Educatieve Partners Nederland BV, Houten.
- Bekkers, V.J.J.M. & Ringeling, A.B. (eds.) (2003). *Vragen over Beleid – Perspectieven op waardering* (p. 17-31). Eerste druk. Lemma, Utrecht.
- Castells, M. (1996). *The information age: Economy, Society en Culture; Volume I - The rise of the network society*. Blackwell Publishers, Oxford.
- Derksen, W. en Schaap, L. (2004). *Lokaal Bestuur*. Reed business information, Den Haag.
- Edelenbos, J.(2000). *Proces in vorm: procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Proefschrift. Uitgeverij Lemma, Utrecht.
- Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming onder het vergrootglas*. Eerste druk, Lemma, Utrecht.
- Edwards, E. & Schaap, L. (red) (2000). *Vaardigheden voor de publieke sector*. Uitgeverij Coutinho, Bussum.
- Franssen, mr. B. en Schouwenaar, mr. J.M. (1993) *Staatsinrichting van Nederland*. Dertigste herziene druk. Uitgeverij Wolters-Noordhoff, Groningen.
- Hague, R. & Harrop, M. (2004). *Comparative government and politics, An introduction*. 6th Edition fully revised and updated. Palgrave MacMillan, New York.
- Hakvoort, J.L.M. (1996), *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Tweede gewijzigde druk. Eburon, Delft.
- Held, D. (1996). *Models of democracy, 2nd edition*. Polity, Cambridge.
- Hoogerwerf, prof. dr. A. en Herweijer, prof. dr. M.(2003). *Overheidsbeleid; Een inleiding in de beleidswetenschap*. Zevende geheel herziene druk, Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- Janis, I.L. (1972). *Victims of groupthink*. Houghton Mifflin Company, Boston.
- Koppenjan, J. & Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks*. Routledge, London and New York.
- Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale Democratie (2004). *Handreiking burgerinitiatief*. Tweede gewijzigde druk. VNG Uitgeverij, Den Haag.

Overige bronnen

- Daemen, H. Deepening democracy; bringing the people back in (uit reader EUR: Sturing in de publieke sector, studiejaar 2005-2006).
- Dijk, P. van (2002). *Democratie in interactie. Over de democratisering van interactief bestuur*. Doctoraalscriptie. Amsterdam.
- Gemeente Tytsjerksteradiel (10-03-2005). *Ferslach fan de iepenbiere gearkomste fan de gemeenteried fan Tytsjerksteradiel*. Burgum, pagina 3-4.
- Gemeente Son en Breugel (2006). *Evaluatie burgerinitiatief 2002-2006*, Son en Breugel.
- Lesmateriaal Beleidsprocessen, dr. M. Fenger, collegejaar 2004-2005.
- Raad voor het openbaar bestuur i.o.v. de minister voor Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties onder voorzitterschap van prof. dr. J.A. van Kemenade (2004). *Burgers betrokken, betrokken burgers; Een handleiding voor burgerparticipatie*.
- Raad voor het openbaar bestuur i.o.v. de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onder voorzitterschap van prof. dr. J.A. van Kemenade (2002). *Primaat in de polder. Nieuwe verbindingen tussen politiek en samenleving*.
- Staatscommissie dualisme en lokale democratie i.o.v. het ministerie van Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties – directoraat-generaal Openbaar Bestuur onder voorzitterschap van prof. mr. D.J Elzinga. *Dualisme en lokale democratie - deel B; Contouren van het Nederlandse bestel*.
- Instituut voor Publiek en Politiek (2004). *Startdocument IPP - resultaten inventarisatie*.

Interviews

- Dijkstra, de heer S., griffier gemeente Tytsjerksteradiel.
- Gordijn, de heer J., griffier gemeente Schiedam.
- Groffen, de heer G.F., griffier gemeente Zoetermeer.
- Hengst, de heer F. den, griffier gemeente Son en Breugel.
- Koudstaal, de heer K., (één van de) initiatiefnemers gemeente Tytsjerksteradiel.
- Meulendijks, de heer F., initiatiefnemer gemeente Oirschot.
- Nieuwenburg, mevrouw A. van, secretaresse Vereniging van Griffiers.
- Poolman, de heer S., initiatiefnemer gemeente Zoetermeer.
- Siljee, de heer M., initiatiefnemer gemeente Schiedam
- Springveld, de heer C., medewerker Vernieuwingsimpuls.
- Struijs, de heer H., griffier gemeente Oirschot.
- Uden, mevrouw I. van, initiatiefnemer gemeente Son en Breugel.
- Vriezen, mevrouw E., initiatiefnemer gemeente Tiel.
- Westerholt, de heer W., griffier gemeente Tiel.

Internetsites

- www.bestuurskunde.nl
- www.enschede.nl
- www.eur.nl
- www.grondweteuropa.nl
- www.minbzk.nl
- www.oirschot.nl
- www.overheid.nl
- www.perssupport.anp.nl
- plato.stanford.edu
- www.publiek-politiek.nl
- www.rfv.nl
- www.schiedam.nl
- www.sonenbreugel.nl
- www.staatscourant.nl
- www.tiel.nl
- www.tytsjerksteradiel.nl
- www.vernieuwingsimpuls.nl
- www.vng.nl
- www.wetten.overheid.nl
- www.zoetermeer.nl

en alle internetsites van andere, niet onderzochte gemeenten die we hebben gebruikt voor onze internetzoektochten.

Interviewlijst gemeente/griffiers

Cursief treft u de factor uit het analysemodel aan waar de vraag betrekking op heeft. Uiteraard werden deze niet getoond aan de geïnterviewde initiatiefnemer.

1. Wat was de reden voor aannname van de verordening burgerinitiatief? Was er sprake van een directe aanleiding?
2. Wat was de reden voor invulling van de verordening?
(aantal handtekeningen/ geboortedatum initiatiefnemers/ voorstel en/of onderwerp)
3. Welke verwachting was er van de verordening? Is die verwachting uitgekomen?
4. Op welke wijze worden de initiatieven geagendeerd en behandeld?
5. Op basis van welke argumenten zijn initiatieven aangenomen dan wel afgewezen?
Voorwaarden en inhoud/Bevoegdheid
6. Welke condities zijn van invloed geweest?
Politiek/Interactie/activiteiten initiatiefnemer
7. Welke succes- en faalfactoren zijn te onderscheiden?
8. Wat ging gemakkelijk in het agenderingsproces en behandelingsproces?
9. Wat ging moeilijk in het agenderingsproces en behandelingsproces?
10. Hoe tevreden bent u over de werking van het burgerinitiatief? Zijn er verbetermogelijkheden?
11. Welke taakinfilling heeft u als griffier en welke rol heeft u ten opzichte van de initiatiefnemers?
De griffier

Interviewlijst initiatiefnemers

Cursief treft u de factor uit het analysemodel aan waar de vraag betrekking op heeft. Uiteraard werden deze niet getoond aan de geïnterviewde initiatiefnemer.

1. Waarom is er voor het burgerinitiatief gekozen? (En niet voor een ander instrument als bijvoorbeeld inspraakrecht of een gesprek met de wethouder?)
Motivatie
2. Hoe is het initiatief ingediend?
3. Met welke reden is het initiatief op die manier ingediend?
Motivatie
4. Wat was de verwachting bij indiening van het initiatief? Is die verwachting uitgekomen?
5. Welke condities zijn van invloed geweest op het bereiken van het gestelde doel?
Bevoegdheid/Interactie/Politiek/De griffier/Activiteiten initiatiefnemer
6. Op basis van welke argumenten is het initiatief aangenomen/afgewezen volgens u?
Voorwaarden en inhoud
7. Wat ging gemakkelijk in het agenderingsproces en behandelingsproces?
8. Wat ging moeilijk in het agenderingsproces en behandelingsproces?
9. Gebruikt u het burgerinitiatief nogmaals?

Modelbepalingen Verordening op het burgerinitiatief

Artikel 1

Alternatief 1

In deze verordening wordt onder een burgerinitiatief verstaan: een voorstel van een initiatiefgerechtigde ter plaatsing op de agenda van de vergadering van de raad.

Alternatief 2

In deze verordening wordt onder een burgerinitiatief verstaan: een voorstel van een initiatiefgerechtigde om een onderwerp of een voorstel op de agenda van de vergadering van de raad te plaatsen.

Toelichting: In deze modelbepalingen is ervoor gekozen de term "burgerinitiatief " te hanteren ter aanduiding van het voorstel (of onderwerp) dat door een burger bij de raad kan worden ingediend. Naar keuze zijn hier twee alternatieve begripsomschrijvingen opgenomen voor de invulling van deze term. De eerste gaat er van uit dat een burger bij dit middel alleen concrete voorstellen kan indienen bij de raad. Een voorbeeld hiervan kan zijn het voorstel om de winkels op bepaalde zondagen open op te stellen. Het tweede alternatief is ruimer. Het biedt de mogelijkheid dat burgers een onderwerp bij de raad aandragen, zonder dat een concreet voorstel is bijgevoegd. Te denken valt hier aan de wens om in de raad over de problematiek in een bepaalde achterstandswijk te discussiëren. Uiteraard staat het burgers ook bij het tweede alternatief vrij om een concreet voorstel in te dienen. Het is aan de raad om te beslissen of het nadere uitwerking door de indieners behoeft.

Artikel 2

1. *De raad plaatst een burgerinitiatief op de agenda van zijn vergadering, indien daartoe door een initiatiefgerechtigde een geldig verzoek is ingediend.*
2. *Ongeldig is het verzoek dat:*
 - a. *een onderwerp als bedoeld in artikel 4 bevat, of*
 - b. *niet voldoet aan de voorwaarden, gesteld in artikel 5.*

Toelichting: Uit dit artikel volgt dat de raad een burgerinitiatief op de agenda van een raadsvergadering moet plaatsen indien er sprake is van een geldig verzoek, ingediend door een initiatiefgerechtigde. De gemeenteraad zal zich in dat geval dus moeten uitspreken over het burgerinitiatief. Van een geldig verzoek is sprake als (a) het onderwerp van het burgerinitiatief niet in artikel 4 is uitgezonderd en (b) aan de in artikel 5 gestelde procedurele voorwaarden wordt voldaan. In artikel 3 (zie hierna) wordt nader omschreven wanneer een persoon initiatiefgerechtigd is.

Artikel 3

- 1. Initiatiefgerechtigd zijn alle ingezetenen en belanghebbenden.*
- 2. Voor de beoordeling of iemand belanghebbende is, is de situatie op de dag van indiening van het verzoek bepalend.*

Toelichting: De keuze voor deze ruime definitie van initiatiefgerechtigden ligt voor de hand. Het gaat om de kwaliteit van het initiatief; nadere criteria kunnen dan onnodig belemmerend werken. Bij indiening van een burgerinitiatief kan worden getoetst of de indiener/initiatiefnemer voldoet aan de vereisten van een initiatiefgerechtigde. Het verzoek vindt immers formeel op dat moment plaats. Om te kunnen onderzoeken of op dat moment wordt voldaan aan de vereisten, zijn verschillende gegevens nodig. Welke dat zijn wordt geregeld in artikel 5. Daarnaast kan de raad overwegen om vast te leggen op welke wijze de controle van de initiatiefgerechtigdheid plaatsvindt.

Artikel 4

- 2. Een burgerinitiatief kan geen betrekking hebben op:*
 - a. een onderwerp dat niet behoort tot de bevoegdheid van het gemeentebestuur;*
 - b. een vraag over het gemeentelijk beleid;*
 - c. een klacht in de zin van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht;*
 - d. een bezwaar in de zin van hoofdstuk 7 van de Algemene wet bestuursrecht tegen een besluit van het gemeentebestuur, of*
 - e. een onderwerp waarover korter dan ... voor indiening van het burgerinitiatief door de raad een besluit is genomen, tenzij nieuwe argumenten tot een nieuwe afweging zouden kunnen leiden.*
- 3. Een burgerinitiatief over een onderwerp of voorstel dat niet behoort tot de bevoegdheid van de raad, maar wel valt onder de bevoegdheid van het gemeentebestuur, zal door de raad, eventueel vergezeld van zijn advies, worden doorgezonden naar het college of naar de burgemeester in de hoedanigheid van portefeuillehouder.*
- 4. Het college of de burgemeester zal een onderwerp of voorstel als bedoeld in lid 2 behandelen als ware het een burgerinitiatief.*

Toelichting: Het is weinig efficiënt om de raad te belasten met de beraadslaging over een onderwerp waarover de raad uiteindelijk geen beslissende bevoegdheid heeft.

Daar komt bij dat de afstand tussen burger en bestuur alleen maar zou worden vergroot als de burger na het doorlopen van de burgerinitiatiefprocedure te horen krijgt dat de raad niets met het burgerinitiatief kan doen, omdat hij "er niet over gaat". Een vraag over gemeentelijk beleid kan ook geen onderwerp van een burgerinitiatief zijn. Voor dit soort vragen staan andere wegen open, zoals het spreekrecht in een commissie- of raadsvergadering of het spreekuur van een wethouder. Ook moet voorkomen worden dat het burgerinitiatief andere procedures zoals de bezwaar- of de klachtprocedure doorkruist. Met het oog hierop kan worden bepaald dat het burgerinitiatief geen bezwaar tegen een genomen besluit of een klacht over een gedraging van het gemeentebestuur kan inhouden. Tenslotte is het evenmin de bedoeling dat zaken, die recent nog in de raad aan de orde zijn geweest, opnieuw onderwerp van bespreking worden als gevolg van een burgerinitiatief. Dit zou de besluitvorming in de raad te zeer kunnen frustreren. Daarbij kan een raad zelf bepalen welke termijn hij daarvoor geschikt acht. Denkbaar is dat wordt gekozen voor de huidige raadsperiode. Lid e zou dan kunnen luiden: e. Een onderwerp waarover tijdens de raadsperiode – waarin indiening van het voorstel plaatsvindt – door de raad een besluit

is genomen. Het is aan de initiatiefnemer om aan te tonen dat het initiatief een nieuw voorstel betreft dat nog geen onderwerp van een raadsbesluit is geweest. Een burgerinitiatief dat wordt doorgestuurd naar college of burgemeester als portefeuillehouder, is geen burgerinitiatief meer volgens de definitie van artikel 1 van deze verordening. Lid 3 is bedoeld om te voorkomen dat college of burgemeester een initiatief om die reden terzijde kan schuiven.

Artikel 5

1. *Het verzoek tot plaatsing van een burgerinitiatief op de agenda van de vergadering van de raad wordt schriftelijk ingediend bij de voorzitter van de raad. Formulieren voor indiening van een burgerinitiatief zijn bij de griffie verkrijgbaar en kunnen – na invulling – weer bij diezelfde griffie worden ingediend. De griffie zal de initiatiefnemer gedurende de verdere procedure adviseren en begeleiden.*
2. *Het verzoek bevat ten minste:*
 - a. *een nauwkeurige omschrijving van het burgerinitiatief;*
 - b. *een toelichting op het burgerinitiatief, en*
 - c. *de achternaam, de voornamen, het adres, de geboortedatum en de handtekening(en) van de initiatiefnemer(s).*
3. *Voor de indiening van het verzoek wordt gebruik gemaakt van het in bijlage ... van deze verordening opgenomen model.*

Toelichting: Het ligt voor de hand om het burgerinitiatief bij de voorzitter van de raad te laten indienen. Zolang de burgemeester nog voorzitter van de raad is, ontvangt hij in die hoedanigheid de voorstellen. Om de voortgang van het burgerinitiatief ordelijk te laten verlopen, is het onvermijdelijk dat aan het verzoek een aantal minimumeisen wordt gesteld. Het is uit praktische overwegingen zoals uniformiteit, overzichtelijkheid en duidelijkheid raadzaam, dat indiening van een burgerinitiatief plaatsvindt door middel van een standaardformulier. Op dit formulier zal de initiatiefnemer naast het voorstel en een toelichting in ieder geval zijn personalia moeten aangeven. Ter voorkoming van fraude met namen kan gevraagd worden naar personalia, zoals adressen en geboortedata. Op grond van deze gegevens kan de gemeente onderzoeken of het initiatief de steun van voldoende daartoe gerechtigde personen heeft. Zie het voorbeeld "Verzoek Burgerinitiatief" in bijlage 2. Optioneel is een lijst met de voornamen, achternamen, adressen, geboortedata en handtekeningen van tenminste X (aantal) initiatiefgerechtigden die het verzoek ondersteunen. Zo is er enerzijds het voorbeeld van Amersfoort waar één persoon een voorstel kan indienen en ondersteunende handtekeningen niet nodig zijn. Argumenten vóór: het gaat om laagdrempeligheid en om de kwaliteit (niet kwantiteit) van het initiatief. Argument tegen: het (theoretische) risico dat de raad overspoeld kan worden door individuele initiatieven die hij moet agenderen. Daarnaast is er het risico van meerdere initiatieven over hetzelfde onderwerp. In dit geval zou de raad een bepaling kunnen opnemen dat hij dergelijke initiatieven, niet afzonderlijk, maar gezamenlijk agendeert / behandelt. In de praktijk is gebleken, dat van een toevloed niet of nauwelijks sprake is. Anderzijds is er het voorbeeld van de gemeente Heerlen, die onderscheid maakt tussen initiatieven die betrekking hebben op een buurt of subbuurt en initiatieven die een gemeentebreed karakter dragen. Het laatste type initiatieven dient door een bepaald percentage verzoeksgerechtigden ondersteund te worden. Voor "buurt of subbuurt initiatieven" gelden in Heerlen verschillende percentages, afhankelijk van de omvang van het aantal verzoeksgerechtigden in de betrokken buurt of subbuurt.

Artikel 6

1. *De raad agendeert het burgerinitiatief voor zijn eerstvolgende vergadering na de datum van indiening van het initiatief, indien het voldoet aan de vereisten zoals*

gesteld in artikel 5. Er dient ten minste twee weken te liggen tussen de dag van indiening van het burgerinitiatief en de dag van de vergadering waarin over het burgerinitiatief wordt beslist.

- 2. De voorzitter van de raad nodigt de initiatiefnemer schriftelijk uit voor de vergadering waarvoor het burgerinitiatief is geagendeerd. De initiatiefnemer of zijn plaatsvervanger heeft tijdens deze vergadering de gelegenheid om zijn burgerinitiatief mondeling nader toe te lichten.*
- 3. Zo spoedig mogelijk nadat de raad over het burgerinitiatief een besluit heeft genomen, wordt dit besluit bekendgemaakt door kennisgeving van het besluit of van de zakelijke inhoud ervan in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze.*
- 4. Tegelijkertijd met de bekendmaking wordt van het besluit mededeling gedaan aan de initiatiefnemer.*
- 5. De initiatiefnemer wordt daarna ingelicht over de vervolgstappen inzake de uitwerking van het burgerinitiatief.*
- 6. Indien een burgerinitiatief is afgewezen, is sprake van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht* - waartegen bezwaar en beroep open staat.*

Toelichting: De burger moet erop kunnen vertrouwen dat de raad zijn voorstel spoedig toetst aan de vereisten en een besluit neemt over de behandeling. Hierin voorziet het eerste lid. Het gaat erom een termijn te kiezen die niet te lang is, maar ook niet zo kort dat er onvoldoende tijd is om het voorstel te kunnen controleren. Verzoeken waarover de raad niet bevoegd is, kan de raad doorzenden naar het college of de burgemeester als portefeuillehouder. Met het derde tot en met vijfde lid worden vooral waarborgen gecreëerd voor transparantie bij de afhandeling van een burgerinitiatief door de raad. Op grond van het vijfde lid wordt de indiener / initiatiefnemer altijd schriftelijk meegedeeld wat er met het ingediende voorstel gebeurt. Dat kan dus een inhoudelijk besluit zijn of de mededeling dat het verzoek is afgewezen. Wordt het verzoek tot plaatsing van het burgerinitiatief door de raad afgewezen, dan is er sprake van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht waartegen bezwaar en beroep op de rechter openstaan. Besluit de raad het burgerinitiatief te agenderen, dan is er sprake van een voorbereidingsbeslissing die niet vatbaar is voor bezwaar of beroep (artikel 6:3 Awb). Afhankelijk van de inhoud van de beslissing op het initiatief zelf, zal er sprake zijn van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht dat vatbaar is voor bezwaar en beroep. Zo zal bijvoorbeeld bezwaar en beroep openstaan indien de raad, het college of de burgemeester naar aanleiding van het burgerinitiatief besluit een subsidie toe te kennen voor een bepaald project. Een ander voorbeeld is het besluit om een verordening op bepaalde punten aan te passen. Tegen een dergelijk besluit staan geen bezwaar en beroep bij de rechter open (artikel 8:2 Awb). In deze modelbepalingen is ervoor gekozen in het midden te laten hoe raad, college of burgemeester verder met het burgerinitiatief omgaat. Bedoeld is niet dat de raad altijd plenair het voorstel inhoudelijk moet behandelen. Het ligt wel voor de hand dat in de raadsvergadering wordt beslist over het te volgen traject, maar een besluit over een burgerinitiatief kan uiteraard ook in een raadscommissie inhoudelijk worden voorbereid. Ook kan de raad van mening zijn dat nader onderzoek moet worden gedaan. De indiener / initiatiefnemer zal hoe dan ook steeds over het vervolgtraject worden ingelicht en waar nodig en mogelijk erbij worden betrokken.

* Hoofdstuk 6 en hoofdstuk 7 van de Awb

Artikel 7

De burgemeester brengt in het burgerjaarverslag verslag uit over de werking van het recht van burgerinitiatief in de praktijk.

Toelichting: De raad kan ervoor kiezen om in een regeling over het burgerinitiatief de burgemeester te verplichten om jaarlijks een verslag over het burgerinitiatief uit te brengen. Hierbij valt te denken aan getalsmatige gegevens (aantal ingediende, aantal toegewezen en aantal afgewezen burgerinitiatieven), en aan een beknopt overzicht van de inhoud van de burgerinitiatieven, de besluiten van de raad over de burgerinitiatieven en de motivatie op grond waarvan de raad tot deze besluiten is gekomen. In het wetsvoorstel met betrekking tot de dualisering van het gemeentebestuur wordt de burgemeester verplicht een burgerjaarverslag op te stellen. De burgemeester kan er dan voor kiezen het verslag over het burgerinitiatief hierin op te nemen. Uit de inventarisatie is gebleken dat dit in veel gemeenten al gebeurt.

Uit: Handreiking Burgerinitiatief – Vernieuwingimpuls

Overzicht van de selectie te onderzoeken gemeenten

GEMEENTE	GEMEENTEGROOTTE Inwonertal 1-1-05 Bron CBS	CLASSIFICATIE GEMEENTEGROOTTE	VERORDENING	DATUM VASTSTELLING	DATUM IN WERKING	OPMERKINGEN	INITIATIEF INGEDIEND?	TOTAA AANTAL INITIATIEVEN	AANTAL	INHOUD INITIATIEF/ INITIATIEVEN	GROEP
Almelo	72.222	3	JA	29-01-04	6 wkn		??				
Almere	177.610	4	JA	26-09-02	6 wkn		??	?			
Alphen aan den Rijn	70.512	3	JA	25-03-04	5-05-04		JA	1	2004: 0 2005: 1	2005: groep skaters - verzoek om skatepark in Kerk en Zanen. Initiatief positief ontvangen. Besluitvorming in 2006.	3?
Amersfoort	137.008	4	JA	29-06-04		Burgerinitiatief in art 20 in Verordening voor raadscommissies opgenomen. Zouden 7 of 8 initiatieven zijn geweest.	JA	10	8 2005: 2	2004: Alternatieve aanpak van verkeersveiligheid Stationsstraat 2005: Burgerinitiatief de Lichtenberg en langs de doorgaande weg De Ganskuijl inrichten van vier ontmoetingsplekken met gekleurde zitjes, nieuwe bonen en heesters	3
Amstelveen	79.019	3	JA	30-03-05	1-05-05						
Appingedam	12.281	1	JA			Te vaag en geen gegevens. opgenomen in reglement van orde					
Assen	63.387	3	JA	28-02-02	7-03-02	Op 24 maart 2005 is in de raadsvergadering besloten het burgerinitiatief als verordening in te trekken omdat het niet voldoet aan de verwachtingen. In plaats daarvan is de beleidsregel brieven, verzoeken en	JA	1	2004: 1 2005: 0	2004-1 aankopen certificaten Okicredit (verstrekken leningen aan mensen in ontwikkelingslanden) - afgewezen	2

GEMEENTE	GEMEENTEGROOTTE Inwonertal 1-1-05 Bron CBS	CLASSIFICATIE GEMEENTEGROOTTE	VERORDENING	DATUM VASTSTELLING	DATUM IN WERKING	OPMERKINGEN	INITIATIEF INGEDIEND?	TOTAA AANTAL INITIATIEVEN	AANTAL	INHOUD INITIATIEF/ INITIATIEVEN	GROEP
						burgerinitiatieven van kracht geworden per 14 april 2005					
Beemster	8.525	1	JA	22-04-04	6 wkn		NEE		2004: 0 2005: 0		
Bergen op Zoom	66.327	3	JA	1-04-05		vlg's burgerjaarverslag 2005 sinds april 2005					
Berkelland	45.291	2	JA	1-03-05		Herindeling-Eibergen					
Blaricum	9.157	1	JA	27-06-02	6 wkn		NEE	?			
Bloemendaal	16.920	1	JA	19-02-04	6 wkn						
Breda	170.000	4	JA		1-01-06		NEE				
Bronckhorst	37.868	2	JA	24-03-05		Herindeling-Zelhem	NEE		2005: 0		
Buren	25.641	2	JA	1-01-04		in burgerjaarverslag staat 'in 2004'	JA	1	2004: 1	2004: Juni 2004 - delegatie van Jongeren- en Volwassenenwerkgroep Maurik – presentatie van plan "Van Overlastplek tot Ontmoetingsplek". Doel: binnen Maurik oplossing bieden voor ontbreken van ontmoetingsplekken voor de jeugd. Voorstel: parkeerterrein nabij jeugdhonk 'O.J.C. The Experience' en park rondom het gemeentehuis als ontmoetingsplek inrichten. Voorstel aangenomen. Realisatie medio 2005.	
Cromstrijen	13.049	1	NEE			Nergens iets terug kunnen vinden					
Delft	95.087	3	JA	25-03-04	6 wkn		NEE		2004: 0 2005: 0		
Deventer	95.590	3	JA	22-12-03	1-01-04	Burgerjaarverslagen opgevraagd; geen					

GEMEENTE	GEMEENTEGROOTTE Inwonertal 1-1-05 Bron CBS	CLASSIFICATIE GEMEENTEGROOTTE	VERORDENING	DATUM VASTSTELLING	DATUM IN WERKING	OPMERKINGEN	INITIATIEF INGEDIEND?	TOTAA AANTAL INITIATIEVEN	AANTAL	INHOUD INITIATIEF/ INITIATIEVEN	GROEP
						reactie ontvangen					
Diemen	23.939	2	JA	24-04-03	6 wkn					niets opgenomen in burgerjaarverslag	
Doetinchem	56.730	3	JA	19-09-02	1-10-02	Extra publiciteit voor initiatieven	NEE	0	2005: 0		
Dordrecht	119.324	4	JA	1-03-05	10-03-05		NEE		2005: 0		
Druuten	17.886	1	?			Geen burgerjaarverslag gevonden	JA		2006: 1	Coffeeshop	
Eemnes	8.786	1	NEE?								
Eemsmond	16.695	1	NEE								
Emmen	108.364	4	JA	1-07-04	6 wkn		NEE		2005: 0		
Enschede	153.716	4	JA				JA	2	2004: i.i.g 2	Aanleg smalle middenberm of vluchtheuvels en plaatsen van monument voor de onbekende textielarbeider	
Epe	32.969	2	NEE			Invoeren burgerinitiatief in collegeprogramma 2006-2010 overwegen					
Etten-Leur	39.859	2	JA	16-12-02	1-01-03		NEE	0	2004: 0 2005: 0		
Geertruidenberg	20.888	2	NEE?								
Giessenlanden	14.362	1	NEE			Ontwikkeling volgt in 2007 e.v.	NEE				
Gilze en Rijen	25.270	2	NEE				NEE				
Gouda	71.382	3	JA	1-12-03	26-02-04		JA	1	2004: 1 2005: 0	Mrt 04: initiatief m.b.t. drie notenbomen	
Grave	12.864	1	JA	22-06-04	15-08-04		JA	9	2004: 02005: 9	2005-1 Jan van Cuykdijk (wijziging bestemmingsplan).2005-2 Velp	

GEMEENTE	GEMEENTEGROOTTE Inwonertal 1-1-05 Bron CBS	CLASSIFICATIE GEMEENTEGROOTTE	VERORDENING	DATUM VASTSTELLING	DATUM IN WERKING	OPMERKINGEN	INITIATIEF INGEDIEND?	TOTAA AANTAL INITIATIEVEN	AANTAL	INHOUD INITIATIEF/ INITIATIEVEN	GROEP
										(verkeersveiligheid Hoogveldscheweg/Pastoriestraat)2005-3 Gasselse bos (geen bomen kappen langs wegen/paden binnen 15 meter zone in Gasselse bos)2005-4 Havenstraat (autovrij houden Havenstraat Grave)2005-5 Mars (beplante stroken voorzien van in- en uitstaptegels)2005-6 Oranje Bastion (plaatsen van verkeersborden gesloten-verklaring zodat alleen aanwonenden kunnen parkeren)2005-7 Trompetterstraat (ongedaan maken/aanpassen van de “vernauwingen” in de Trompetterstraat, incl. “voorrang” van voertuigen aangeven)2005-8 Verlichting stadspark (aanbrengen verlichting in stadspark bij Traverse)2005-9 Gassel (verkeersveiligheid Ten Holtweg Gassel)	
Groote gast	12.101	1	JA	1-01-05		Ergens in 2005 is verordening vastgesteld					
Haaren	13.918	1	JA	15-10-01	1-12-01		NEE	0	2002: 0 2003: 0 2004: 0 2005: 0		
Halderberge	29.487	2	JA	3-04-03	12-06-03		JA	1	2003: 0 2004: 0 2005: 1	2005-1: Stichting Platform Minima Halderberge om op korte termijn de ‘Zalmsnip’ uit te betalen	
Heemskerk	37.467	2	JA	26-09-02	16-10-02		JA	1	2002: 0 2003: 0	2004-1: Jongeren (12-18 jaar) leegstaande Dr. Prinsenhof in winter gebruiken voor dagelijks	3?

GEMEENTE	GEMEENTEGROOTTE Inwonertal 1-1-05 Bron CBS	CLASSIFICATIE GEMEENTEGROOTTE	VERORDENING	DATUM VASTSTELLING	DATUM IN WERKING	OPMERKINGEN	INITIATIEF INGEDIEND?	TOTAA AANTAL INITIATIEVEN	AANTAL	INHOUD INITIATIEF/ INITIATIEVEN	GROEP
									2004: 1 2005: 0	recreatief sporten – aangenomen + succes	
Heerlen	91.528	3	JA	4-11-03			NEE		2004: 0 2005: 0		
Helmond	85.000	3	JA	12-03-03	25-04-03		JA	1	2004: 1 2005: 0	2004-1: burgerinitiatief voor dierenwelzijn	
Hengelo	81.312	3	JA	22-06-04	6 wkn	Via mail opgevraagd- geen reactie	NEE				
Heusden	43.113	2	NEE								
Hilvarenbeek	15.064	1	NEE								
Hilversum	83.096	3	NEE								
Hoorn	67.843	3	JA	10-09-02	16-10-02	burgerjaarverslag 2005 opgevraagd	NEE	0	2002: 0 2003: 0 2004: 0 2005: 0		
IJsselstein	33.612	2	JA			document niet leesbaar					
Jacobswoude	10.653	1	JA	11-11-04	1-12-04	Geen burgerjaarverslagen	??				
Kessel	4.232	1	NEE?								
Landerd	14.800	1	JA	29-04-04	6 wkn		??				
Landsmeer	10.275	1	JA	25-06-03	1-07-03		JA	1	2004: ?2005: 1	2005: Mevrouw G.J. Dusseldorp - verzoek om onafhankelijke commissie in te stellen die de extreme stijging van de OZB 2005 moest onderzoeken. Op 14 juni 2005 verworpen.	
Leerdam	20.813	2	JA			alleen jaarverslagen 2002 en 2003 beschikbaar					

GEMEENTE	GEMEENTEGROOTTE Inwonertal 1-1-05 Bron CBS	CLASSIFICATIE GEMEENTEGROOTTE	VERORDENING	DATUM VASTSTELLING	DATUM IN WERKING	OPMERKINGEN	INITIATIEF INGEDIEND?	TOTAA AANTAL INITIATIEVEN	AANTAL	INHOUD INITIATIEF/ INITIATIEVEN	GROEP
Leeuwarden	91.766	3	JA	12-01-04		nieuwe versie: eerder vastgesteld 15-10-01	JA	1	2004: 1	2004: initiatief van skatevereniging Leeuwarden - realiseren skatebaan - skatebaan wordt gerealiseerd - Van Loonstraat in Huizum-West	3?
Lelystad	70.000	3	JA	12-02-04	6 wkn	gewijzigd-eerder vastgesteld 8-1-04 burgerjaarsverslag 2005 - nog niet leesbaar	JA	3	2004 - 3	1 - Lelystad geventueel maken (www.geventueel.nl/lelystad) 2 - geluidsoverlast beperken bij Houtribdreef 3 - onbebouwd laten Baai van Eesteren	2?
Maastricht	121.498	4	JA	21-09-04		WERKING 6 WKN NA BEKENDMAKING (7-10-04)	JA	2	2004 - 0 2005 - 2	1 - Locatiekeuze van de OV-as (door Platform Behoud OV-as Markt op 6-12-05) 24-01-2006 in vergadering raad besproken - houden van een referendum tegelijkertijd met verkiezingen gemeenteraad. 07-03-2006 verworpen: reden - raad had in maart 2005 al een beslissing over dit onderwerp genomen & geen nova. 2 - De Tongerseweg Veilig (30-08-05 - 1500 initiatiefgerechtigden) Aanleiding: snelle toename van het verkeer op de Tongerseweg - veel overlast en draagt bij aan overtreden fijnstofnormen. Voorstel: infrastructuur aanpassen en onderhoud uitvoeren. 08-11-05 besproken. Opname in het mobiliteits- en structuurplan/bestaande onderhoudsplannen niet aanpassen.	
Meerssen	19.858	1	JA	27-10-05	1-12-05		NEE				
Middelburg	46.588	2	JA	21-02-05	25-05-05		NEE				
Midden-Drenthe	33.287	2	JA	26-09-02	27-09-02		NEE	0	0		
Nieuwerkerk aan den IJssel	22.215	2	JA	3-12-02	4-12-02		JA	6	2003: 6 2004: 0	n.n.b.	-

GEMEENTE	GEMEENTEGROOTTE Inwonertal 1-1-05 Bron CBS	CLASSIFICATIE GEMEENTEGROOTTE	VERORDENING	DATUM VASTSTELLING	DATUM IN WERKING	OPMERKINGEN	INITIATIEF INGEDIEND?	TOTAA AANTAL INITIATIEVEN	AANTAL	INHOUD INITIATIEF/ INITIATIEVEN	GROEP
Nijkerk	38.693	2	JA	6-03-03	1-04-03	Via mail opgevraagd	JA	2	2005: ? 2003: 1 2004: 0 2005: 1		-
Nijmegen	157.473	4	JA	x-4-04	1-09-04		JA	3	2004: 1 2005: 1 2006: al 1	2004: (december) initiatief over kappen van bomen. Voorstel niet overgenomen - wel toezegging dat beter gesnoeid zou worden. 2005: één Nijmegenaar - plaatsen van tekstborden bij buitenbeelden. Voorstel overgenomen. 2006: De heer Brock: Aanleggen Jeu de boulesbaan; Niet overgenomen	
Nuenen, Gerwen en Nederwetten	22.877	2	JA								
Oirschot	17.811	1	JA	26-11-02	6 wkn		JA	2	2003: 02004: 12005: 02006: 1	2004: atletiekvereniging - tijdelijke units gebouw - afgewezen (geen bevoegdheid raad)	2
Papendrecht	31.217	2	JA	27-09-01	1-04-02	Gegevens opgevraagd		0	2005: 0		
Renswoude	4.348	1	NEE								
Rijnwoude	18.867	1	JA	25-09-03		Interessante info in burgerjaarsverslag 2004 over initiatief (proceduregang)	JA	1	2004: 1 2005: 0	2004: voorstel tot wijziging van bestemmingsplan om op voormalig bedrijfsterrein van Bos Beton woningen te mogen gaan bouwen - besluit 11/11/04 conform	
Roermond	45.484	2	JA	18-12-03	6 wkn		NEE		2003: 0 2004: 0 2005: 0		
Rozendaal	1.509	1	NEE?								

GEMEENTE	GEMEENTEGROOTTE Inwonertal 1-1-05 Bron CBS	CLASSIFICATIE GEMEENTEGROOTTE	VERORDENING	DATUM VASTSTELLING	DATUM IN WERKING	OPMERKINGEN	INITIATIEF INGEDIEND?	TOTAA AANTAL INITIATIEVEN	AANTAL	INHOUD INITIATIEF/ INITIATIEVEN	GROEP
Schagen	18.581	1	JA	16-12-03	31-12-03	Gegevens opgevraagd					
Schiedam	75.372	3	JA	3-06-02	4-06-02		JA	1	2002: 0 2003: 0 2004: 0 2005: 1	2005: door groep bewoners Sveaparken. Bewoners vroegen om wijkbeheeroverleg. Verzoek verworpen (vergadering raad 28/01/06: 14 voor - 18 tegen)	2?
Schouwen- Duiveland	34.994	2	JA	19-12-02	1-01-03		JA	2	2003: 0 2004: 1 2005: 1	2004: door J.P. van der Nagel te Zierikzee. Het initiatief: herinrichting van het Groot Havenkwartier. Strekking initiatief onderschreven. Suggesties en mogelijke oplossingen betrekken bij uitwerking plannen Nieuwe Haven en het achterliggend gebied. 2005: 11-08-2005 door initiatiefgroep "bieb" (bouwen in eigen beheer). Aantal inwoners uit Burgh-Haamstede (ondersteund door dorpsraad) wil bouw in 3 fasen van enkele tientallen starterwoningen in de kern Haamstede. Initiatief aangenomen.	3?
Son en Breugel	15.139	1	JA	31-10-02	19-12-02		JA	9	2003: 6 2004: 0 2005: 3	2005-1: realiseren grote speeltuin S&B - aangenomen 2005-2: huisvesting St. Catharinagilde 2005-3: Geluidsmaatregelen Verlengde Gentiaanlaan + beperking max. snelheid A50	3
Spijkenisse	75.164	3	JA	10-09-03		Gegevens opgevraagd					
Ten Boer	7.162	1	JA	27-11-02	20-01-03	geen antwoorden te vinden	??	?			
Terschelling	4.725	1	JA	17-12-02		Gegevens opgevraagd	??	?			
Tholen	24.386	2	JA				NEE				
Tiel	40.470	2	JA	1-12-02		Gegevens opgevraagd	JA	2	2003:	2004-1: heer C.A. van Schaik (9-1-04) -	3

GEMEENTE	GEMEENTEGROOTTE Inwonertal 1-1-05 Bron CBS	CLASSIFICATIE GEMEENTEGROOTTE	VERORDENING	DATUM VASTSTELLING	DATUM IN WERKING	OPMERKINGEN	INITIATIEF INGEDIEND?	TOTAA AANTAL INITIATIEVEN	AANTAL	INHOUD INITIATIEF/ INITIATIEVEN	GROEP
						(exacte datum verordening)			02004: 22005: 0	"duurzaam energiek Tiel'. Organiseren van informatieavond over duurzame energie – doel: bewustwording van burgers voor energiegebruik. Initiatief overgenomen.2004-2: Mevrouw C.M. Daalderop – Bruggeman (9-3-04) - opheffen van obstakels, oneffenheden, gevaarlijke belemmeringen van noodzakelijke overgangen, onleesbare verkeerstekens en kapotte bestrating op en langs de wandelroute Burgemeester Meslaan - Elzenpasch en in de Elzenpasch. Door presidium overgenomen.	
Tilburg	200.388	4	JA	12-12-05	23-12-05	Sinds 2002 burgerinitiatief in RvO. Op 28 juni 2004 is, nav evaluatie instrument 'Burgerinitiatief', besloten de regeling Burgerinitiatief aan te passen.	JA	6	2002-2004: 6 2005: 0		
Twenterand	33.750	2	JA	27-11-03	1-01-04	Gegevens opgevraagd (mail)	NEE				
Tynaarlo	31.975	2	JA	28-05-02	28-05-02	Gegevens opgevraagd (mail)	JA	1	2004: 1 2005: 0	2004: inwoners van Zuidlaarderveen willen een dorpsomgevingsplan. Onderwerp wordt met aantal betrokken partijen uitgewerkt.	-
Tytsjerksteradiel	32.042	2	JA	28-11-02	29-01-03	gemeenteraad heeft op 23-2-06 evaluatie burgerinitiatief behandeld	JA	2	2003: 1 2004: 0 2005: 1	2003: particulier uit Burgum: vraag om de planologische bestemming van één perceel te wijzigen - afgewezen	2

GEMEENTE	GEMEENTEGROOTTE Inwonertal 1-1-05 Bron CBS	CLASSIFICATIE GEMEENTEGROOTTE	VERORDENING	DATUM VASTSTELLING	DATUM IN WERKING	OPMERKINGEN	INITIATIEF INGEDIEND?	TOTAA AANTAL INITIATIEVEN	AANTAL	INHOUD INITIATIEF/ INITIATIEVEN	GROEP
										2005: Tjac en dorpsbelang Burgum: meer aandacht van gemeente aan jongerenhuisvesting schenken - n.n.b.	
Utrecht	281.011	4	JA	28-08-03	9-10-03	Wordt veel gebruik gemaakt van Recht van Initiatief = bedoeld voor concrete plannen voor wijk, straat of buurt.	JA	1	2003: 2004: 0 2005: 1	2004: Wijkraad met een aantal bewonersverenigingen: advies over de verkeersmaatregelen in De Meern. Gevolg: stuurgroep 'Task Force De Meern' ingesteld. Stuurgroep heeft gezamenlijk voorstel gemaakt voor het aanpassen van de verkeersmaatregelen. Initiatief overgenomen.	
Veere	21.945	2	JA	2-10-03			NEE				
Vianen	19.697	2	JA	20-02-03	6 wkn	Via mail opgevraagd	NEE	?			
Vlieland	1.262	1	NEE?								
Weert	48.708	2	JA	18-03-04			NEE		2004: 0 2005: 0		
Westland	98.331	3	JA	27-04-04	6 wkn	herindeling sinds 1-1-04 burgerjaarsverslag 2005 niet gevonden	JA	1	2002: 1 2004: 0 2005: ??	2002: skatebaan in De Lier	
Wijdmeren	23.432	2	JA	25-09-03	6 wkn	Gegevens opgevraagd (mail)					
Woerden	48.109	2	JA	24-04-03	6 wkn	Gegevens opgevraagd (mail)	NEE				
Woudenberg	11.032	1	JA	25-09-03	6 wkn	Site liep vast	??		2004: 0 2005: ?		
Zaanstad	139.541	4	JA	31-01-02	1-03-02		NEE	0	0		
Zevenaar	31.700	2	?			Herindeling-angerlo Geen gegevens op site					

GEMEENTE	GEMEENTEGROOTTE Inwonertal 1-1-05 Bron CBS	CLASSIFICATIE GEMEENTEGROOTTE	VERORDENING	DATUM VASTSTELLING	DATUM IN WERKING	OPMERKINGEN	INITIATIEF INGEDIEND?	TOTAA AANTAL INITIATIEVEN	AANTAL	INHOUD INITIATIEF/ INITIATIEVEN	GROEP
						kunnen vinden					
Zoetermeer	116.982	4	JA	16-12-02	6 wkn	Sinds 2004 digitaal indienen mogelijk Verordening is vervallen per 01-01-2006.	JA	3	2003: 1 2004: 1 2005: 1	2003-1: haalbaarheidsstudie uitvoeren voor natuurspeeltuin - positief (22-04-03 behandeld) 2004-1: realiseren speellocatie in Noordhove - aangenomen 2005-1: oprichten legale graffitimuur - aangenomen	3
Zutphen	46.660	2	JA	24-02-03	1-07-03	Gegevens 2005 opgevraagd	JA	2	2003: 2 2004: 0 2005: ?		-
Zwolle	113.118	4	JA	27-06-05	1-09-05		JA	2	2006: 2	2006-1: Burgerinitiatief Dieze-West: aangenomen. Vertegenwoordigers uit de wijk op 1 maart 2006 burgerinitiatief ingediend. Kan er een wijkplatform worden gehouden? 2006-2: Burgerinitiatief Zwarteweg: aangenomen. Op 3 maart 2006 dienden vertegenwoordigers van de Zwarteweg initiatief in. Vraag B&W opdracht te geven herinrichtingsplan te laten vervallen en te renovatie door opnieuw asfalteren van de rijbaan en het opnieuw betegelen van de trottoirs.	