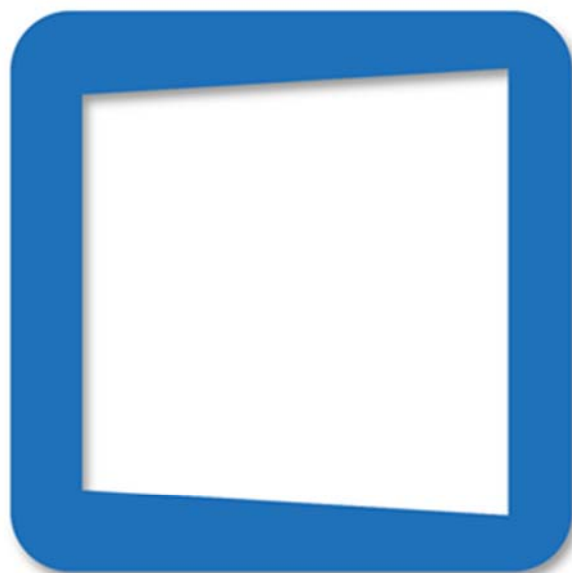


# *onderzoeksopzet* *burgerinitiatieven*

oktober 2019





## 1 inleiding

### 1-1 aanleiding

Gemeenten in Nederland stimuleren burgers steeds vaker om medeverantwoordelijkheid te dragen voor overheidstaken of deze zelfs over te nemen. Burgers eisen deze rol ook steeds actiever op. Zij geven daarmee zelf invulling aan wat zij als publieke problemen of kansen beschouwen en ondernemen hier actie op. Ze onderhouden bijvoorbeeld speeltuinen, organiseren schoonmaakacties in de straat, houden een straat- of buurtfeest of richten een lokale zorgcoöperatie op. Hierdoor zijn burgers niet meer alleen de afnemer van beleid, maar tevens de vormgever en producent.<sup>1</sup> Als burgers zich uit eigen beweging inzetten om een bijdrage te leveren aan de (lokale) samenleving wordt dit een burger- of bewonersinitiatief genoemd.<sup>2</sup>

Gemeenten kunnen burgerinitiatieven op verschillende manieren stimuleren en ondersteunen, bijvoorbeeld door voorzieningen aan te bieden of door subsidies te verstrekken. Daarnaast komen burgers steeds vaker zelfstandig, zonder aansporing van de gemeente of ondersteuning door een gevestigde niet-gouvernementele organisatie (ngo), tot maatschappelijke initiatieven.<sup>3</sup> Juist bij deze initiatieven zouden initiatiefnemers mogelijk heel andere ideeën kunnen hebben dan de gemeente over wat de publieke betekenis van hun initiatief is. Bovendien is het denkbaar dat zulke initiatieven ‘van onderop’ niet goed passen binnen de beleidsdoelstellingen of -kaders van de gemeente, of dat zij op gespannen voet staan met andere belangen die de gemeente dient te behartigen.

De leefwereld van initiatiefnemers zou dan als het ware in botsing kunnen komen met de meer regel- en beleidsgerichte systeemwereld van de gemeente. Dergelijke conflicten kunnen tot uiting komen in de wijze waarop de gemeente deze initiatieven tegemoet treedt. Uit onderzoek blijkt dat vernieuwende initiatieven<sup>4</sup> te maken kunnen krijgen met belemmeringen in het ambtelijk apparaat.<sup>5</sup> Ook een recent onderzoek van de Nationale Ombudsman laat zien dat initiatiefnemers niet zelden tegen allerlei regelgeving, bureaucratie en financiële belemmeringen aan lopen.<sup>6</sup> Dit gemeentelijk handelen kan gevolgen hebben voor het succes van initiatieven en de (toekomstige) bereidheid van burgers om initiatieven te ontplooiën.

De gemeente Rotterdam probeert al langere tijd om burgers te activeren en te betrekken bij het ontwikkelen, uitvoeren en implementeren van beleid. Met stimuleringsprogramma's als CityLab010 en Right to Challenge laat zij burgers meewerken aan hun stad. In deze programma's worden burgers uitgedaagd of

<sup>1</sup> Schram, J., Van Twist, M. & Van der Steen, M. Burgers worden meer betrokken bij beleid, maar er is een grens, in *Sociale Vraagstukken*, 29 juni 2018.

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld Movisie. Burgerinitiatieven en de basisfuncties vrijwilligerswerk. Verkregen op 13 mei 2019 van [https://www.movisie.nl/sites/default/files/alfresco\\_files/Prestatieveld4/Burgerinitiatieven%20en%20de%20basisfuncties%20vrijwilligerswerk.pdf](https://www.movisie.nl/sites/default/files/alfresco_files/Prestatieveld4/Burgerinitiatieven%20en%20de%20basisfuncties%20vrijwilligerswerk.pdf).

<sup>3</sup> Zo zegt bijvoorbeeld Arwin van Buuren, bijzonder hoogleraar 'Nieuwe vormen van organiserend vermogen in het publieke domein' in zijn inaugurele rede, 23 juni 2017.

<sup>4</sup> Hieronder kunnen ook initiatieven vallen die betrekking hebben op verschillende beleidsterreinen tegelijkertijd. Een voorbeeld hiervan is een burgerinitiatief dat werkloze buurtbewoners het groen in de wijk laat onderhouden; dit initiatief heeft betrekking op werkgelegenheid én op het onderhoud van de fysieke ruimte.

<sup>5</sup> Igalla, M. & Van Meerkerk, I. Burgerinitiatieven hebben baat bij professionalisering, in *Sociale Vraagstukken*, 5 mei 2017.

<sup>6</sup> Nationale Ombudsman, 'Burgerinitiatief: waar een wil is... Onderzoek naar de rol van overheidsinstanties bij burgerinitiatieven', Den Haag, 11 april 2018.

uitgenodigd om met een initiatief te komen. Het is echter onbekend hoe de gemeente acteert ten opzichte van burgerinitiatieven in Rotterdam die zonder uitnodiging van de gemeente tot stand komen en welke gevolgen dit handelen heeft voor de maatschappelijke meerwaarde van deze initiatieven voor de stad. De Rekenkamer Rotterdam start daarom een onderzoek waarin deze vragen zullen worden beantwoord.

#### 1-2 *leeswijzer*

In hoofdstuk 2 wordt de context van het onderzoek toegelicht. Hierin wordt onder meer ingegaan op de landelijke en lokale ontwikkelingen met betrekking tot burgerinitiatieven, spanningen die kunnen optreden tussen de overheid en burgerinitiatieven en de publieke waarde van burgerinitiatieven. In hoofdstuk 3 staan vervolgens de doelstelling van dit onderzoek en de daaruit voortvloeiende onderzoeksvragen beschreven. In hoofdstuk 4 volgt de onderzoeksopzet. Hoofdstuk 5 gaat in op de organisatie en de planning van het onderzoek. De onderzoeksopzet sluit in hoofdstuk 6 af met een toelichting op de wijze waarop de rekenkamer omgaat met privacy.

## 2 context

### 2-1 *participatiesamenleving als ideaal*

Overheden lijken burgers steeds vaker zelf het initiatief te laten nemen om publieke en particuliere problemen op te lossen. Hierbij wordt vaak verwezen naar de troonrede van 2013.<sup>7</sup> Deze troonrede verwoordde dat de verzorgingsstaat plaats zou maken voor een ‘participatiesamenleving’. Deze samenleving is gebaseerd op het principe dat ‘van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving.’ De participatiesamenleving vraagt echter meer van burgers dan alleen het nemen van verantwoordelijkheid voor het eigen leven en directe naasten. Onder de noemer van de participatiesamenleving roepen bestuurders en politici burgers namelijk ook op om initiatief te nemen in hun buurt, wijk of stad.

Het pleidooi voor de participatiesamenleving deed echter al vóór deze troonrede haar intrede. Sinds het begin van deze eeuw spreken bestuurders en politici al de wens uit voor een meer horizontale verhouding tussen burger en overheid, waarbij ze voor de burger een taak als probleemoplosser zien weggelegd.<sup>8</sup> Het streven naar een dergelijke verhouding past in internationale politieke trends, zoals het ideaal van de ‘Big Society’.<sup>9</sup> Redenen voor bestuurders en politici om deze nieuwe relatie na te streven, zijn onder meer een verminderd vertrouwen in de overheid als probleemoplosser en de financiële en economische crisis van 2008, die noopte tot bezuinigingen op overheidsbegrotingen.<sup>10</sup>

### 2-2 *van ideaal naar beleidsvoornemens*

Het kabinet Rutte-II gaf in de nota ‘De Doe-Democratie’ nadere invulling aan het begrip participatiesamenleving. In deze nota sprak het de ambitie uit de transitie naar een ‘doe-democratie’ te willen ‘bevorderen, ondersteunen en versnellen.’<sup>11</sup> De nota richt zich enerzijds op het in staat stellen van burgers om meer verantwoordelijkheid te nemen, onder meer door aandacht voor burgerschap in het onderwijs, door ondersteuning van vrijwilligers en door aanpassing van regels. Anderzijds richt de nota zich op andere overheden en zegt het kabinet toe gemeenten te helpen om taken aan burgers over te dragen. Veel ontwikkelingen richting de doe-democratie zouden zich namelijk lokaal voltrekken. In hoeverre maatregelen ter bevordering van de doe-democratie hebben bijgedragen aan bijvoorbeeld de hoeveelheid initiatieven, is echter moeilijk vast te stellen, aldus een evaluatie uit 2016.<sup>12</sup> De evaluatie merkt op dat een aantal gemeenten de doe-democratie weliswaar al in grote mate heeft verwezenlijkt, maar dat “er nog een aanzienlijke opgave ligt om de doe-democratie bij meer gemeenten te laten landen.”

<sup>7</sup> Ministerie van Algemene Zaken, ‘Troonrede 2013’, 17 september 2013.

<sup>8</sup> Movisie, ‘De voordelen van de participatiesamenleving’, 8 december 2015.

<sup>9</sup> De ‘Big Society’ werd onder meer door David Cameron bepleit in het verkiezingsprogramma voor de Britse conservatieven ‘The Conservative Manifesto: Invitation to joint the Government of Britain’, 2010. Hij was toen leider van deze partij.

<sup>10</sup> Raad voor het openbaar bestuur (Rob), ‘Loslaten in vertrouwen’, december 2012.

<sup>11</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ‘De Doe-Democratie. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving’, 9 juli 2013.

<sup>12</sup> Decisio en DSP Groep in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ‘Evaluatie doe-democratie; evaluatie van de inzet van het ministerie van Binnenlandse Zaken op het terrein van burgerschap/ doe-democratie 2012-2016’, 23 december 2016.

Het kabinet Rutte-III wil nog een stap verder gaan door burgers daadwerkelijk het 'recht' te geven overheidstaken over te nemen, middels een zogenaamde 'Right to Challenge' (hierna RtC genoemd, zie ook het gele kader).<sup>13</sup> Vooralsnog wil het kabinet RtC niet opleggen aan gemeenten, maar wil het gemeenten wel stimuleren om RtC in te voeren.<sup>14</sup> Een van de middelen daartoe is een modelverordening die het Ministerie van Binnenlandse Zaken samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) opstelt. Een andere stap in de richting van meer burgerbetrokkenheid zal het kabinet nemen door de invoering van de Omgevingswet, een nieuwe wet die de inrichting van de leefomgeving regelt. Deze nieuwe wet beoogt 'meer ruimte voor initiatieven', 'lokaal maatwerk' en vroegtijdige burgerparticipatie' te realiseren.<sup>15</sup>

#### **buurtrechten: verschillende varianten**

Right to Challenge (RtC) is afkomstig uit het Verenigd Koninkrijk. Daar maakt het onderdeel uit van drie wettelijk vastgelegde buurtrechten uit de zogenaamde Localism Act (2011):

- Right to Bid: het recht om als bewoners een bieding te doen op publieke gebouwen en faciliteiten.
- Right to Challenge: het recht om als bewoners een publieke taak of dienst over te nemen.
- Right to Build: het recht om als bewoners een plan voor het gebied te ontwerpen.

Daarnaast wordt er, ook specifiek in de Rotterdamse context, vaak gesproken over het:

- Right to Cooperate: bewoners en organisaties hebben het recht om samen met de gemeente als gelijkwaardige partners maatschappelijke doelen te realiseren.

Hoewel de genoemde evaluatie stelde dat het aantal gemeenten dat werk maakt van de doe-democratie nog te wensen overlaat, zijn gemeenten wel degelijk actief op het gebied van burgerparticipatie en burgerinitiatief. Inmiddels zouden ongeveer 75 gemeenten al eigen kaders hebben opgesteld voor RtC, of daarmee bezig zijn.<sup>16</sup> De VNG constateerde middels een analyse van de recente coalitieakkoorden dat de huidige gemeentebesturen graag willen samenwerken met burgers.<sup>17</sup> Ze zouden zichzelf vooral zien als netwerkpartner en gebruik willen maken van de kennis, kunde en energie van bewoners.<sup>18</sup> Het belang dat gemeenten zelf hechten aan vernieuwing van de relatie met de burger kwam ook sterk tot uiting in 2016, in 'Code Oranje'. In deze brief riepen gemeentebestuurders, raadsleden en actieve burgers gezamenlijk het kabinet op om democratische vernieuwing door te voeren, onder meer door burgers hun eigen omgeving te laten vormgeven.<sup>19</sup>

## 2-3 *beleid en organisatie gemeente Rotterdam*

Rotterdamse gemeentebesturen hebben al lange tijd aandacht voor het actief betrekken van burgers bij beleidsvorming. In 2009 startte de gemeente met het

<sup>13</sup> VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 'Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021', 10 oktober 2017.

<sup>14</sup> Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, brief 'Right to Challenge regeling en stimulering bewonersinitiatieven', 12 april 2019.

<sup>15</sup> Aan de slag met de Omgevingswet. Uitgangspunten van de Omgevingswet. Verkregen op 24 september 2019 van <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/uitgangspunten-en/uitgangspunten>.

<sup>16</sup> Minister van Binnenlandse Zaken, brief 'Right to Challenge regeling en stimulering bewonersinitiatieven', 12 april 2019.

<sup>17</sup> Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Analyse coalitieakkoorden: samen met inwoners. Verkregen op 24 september 2019 van <https://vng.nl/onderwerpenindex/bestuur/versterking-lokale-democratie/nieuws/analyse-coalitieakkoorden-samen-met-inwoners>.

<sup>18</sup> Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 'Highlights coalitieakkoorden 2018', 29 november 2018.

<sup>19</sup> Nederlands Genootschap van Burgemeesters, 'Pleidooi voor een nieuwe democratie', 26 oktober 2016.

zogenaamde 'gebiedsgericht werken', om de samenwerking met burgers, ondernemers en andere lokale partners te bevorderen. De coalitie van 2010-2014 verschoof de nadruk naar 'zelfredzaamheid'. In 2013 sprak het college in de brief 'Losgelaten in Rotterdam' al het voornemen uit om de welvaartsstaat om te vormen tot een participatiestaat, nog vóór de eerder genoemde troonrede.<sup>20</sup> In de brief gaf het college aan ruimte te willen geven aan initiatieven en te wensen dat deze zich losmaken van de gemeente, ook financieel. Waar gebiedsgericht werken volgens de gemeenteraad teveel een 'interne focus uitstraalt', zou de gemeente zich met het nieuwe, 'Rotterdammergericht werken' meer moeten openstellen voor het initiatief en oordeelsvermogen van betrokken Rotterdammers.<sup>21</sup>

Hoewel het college dus wilde dat initiatieven niet altijd meer (louter) financieel zouden worden mogelijk gemaakt door de gemeente, riep in reactie op 'Losgelaten in Rotterdam' de raad het college op tot het vaststellen van wijkbudgetten voor het faciliteren van burgerinitiatieven. In een verordening werd in 2014 vastgelegd dat gebiedscommissies zouden gaan beschikken over een budget waarmee zij bewonersinitiatieven dienden te subsidiëren.<sup>22</sup> Sindsdien kunnen bewoners een initiatief indienen bij hun gebiedscommissie, waarna deze besluit of de aanvraag wordt gehonoreerd.

Het college dat in 2014 aantrad, stelde onder de noemer 'Kendoe' dat bewonersinitiatieven een integrale verantwoordelijkheid zijn van het college, waar iedere wethouder zich bij betrokken moest voelen. Daarbij diende de ambtelijke organisatie 'kan niet bestaat niet' als uitgangspunt te nemen en initiatieven hulp te bieden indien nodig. Dit college startte ook met RtC (zie voor een toelichting het gele kader in paragraaf 2-1). In 2015 en 2016 is de gemeente begonnen met experimenteren met RtC met drie initiatiefnemers.<sup>23</sup> De gemeente gaf daarbij aan vooral kansen te zien voor 'challenges' in het beheer van de buitenruimte, sport en cultuur, en welzijn en zorg. In 2017 liet de gemeente RtC evalueren. In deze evaluatie concludeerden de onderzoekers dat RtC-initiatieven te maken hadden met een aantal barrières, waaronder de mate waarin ambtenaren ontvankelijk zijn voor deze initiatieven en de aanbestedingsmomenten en -vereisten.<sup>24</sup> De gemeente zelf deed een procesevaluatie van de eerste jaren waarin ze RtC faciliteerde. Belangrijke lessen hieruit waren onder meer dat de initiatiefnemers behoefte hebben aan praktische hulp van de gemeente en dat de effectiviteit van een challenge vaak lastig van tevoren in te schatten is voor de gemeente.<sup>25</sup>

Daarnaast zette het college het programma 'Citylab010' op, een subsidieprogramma gericht op sociaal ondernemerschap. Dit programma omvat anno 2019 ruim 3,1 mln. euro, toe te kennen aan maatschappelijke, innovatieve startups op het gebied van vooraf door de gemeente afgebakende terreinen. De initiatieven moeten hun plannen co-financieren. Anders dan bij subsidies vanuit de gebiedscommissies, 'Opzoomer

<sup>20</sup> College van B en W, brief aan gemeenteraad inzake burgerkracht in Rotterdam, 16 mei 2013.

<sup>21</sup> Gemeenteraad Rotterdam, motie 'Rotterdammer Gericht Werken', 20 december 2012.

<sup>22</sup> Gemeente Rotterdam, Verordening op de gebiedscommissies 2014, datum inwerkingtreding 19 maart 2014.

<sup>23</sup> Gemeente Rotterdam, 'Right to Challenge op zijn Rotterdams', 2015.

<sup>24</sup> Van Popering-Verkerk, J. & Van Buuren, A., 'Oefenen in bescheidenheid: Een bestuurskundige reflectie op Right to Challenge Rotterdam', Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, Repolis, 17 november 2017.

<sup>25</sup> Gemeente Rotterdam, 'Right to Challenge Procesevaluatie 2016-2017', 2017.

Mee'<sup>26</sup> en Colour Locale<sup>27</sup> hoeven Citylab010-initiatieven niet per se betrekking te hebben op een specifieke wijk, buurt of gebied.

In het coalitieakkoord 2018-2022, zegde het college toe door te gaan met de huidige regelingen en voegt zij daar wellicht nog het 'Right to Cooperate' (zie geel kader paragraaf 2-1) aan toe.

#### *bestuurlijke verantwoordelijkheid en ambtelijke organisatie*

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het centrale beleid rondom burgerinitiatieven ligt bij de wethouder Economie, wijken en kleine kernen. De ambtelijke verantwoordelijkheid voor het beleid ligt bij het Cluster Dienstverlening. Binnen het Cluster Dienstverlening is het in 2012 opgerichte Kennispunt Inspraak en Participatie (KIP) verantwoordelijk voor het faciliteren en assisteren van gemeentelijke organen, zoals de gebiedscommissies, die met initiatieven te maken krijgen. Het KIP ontwikkelde bijvoorbeeld afwegingskaders en verzorgt informatiebijeenkomsten voor de gebiedscommissies. Het droeg ook bij aan de ontwikkeling van het 'Kompas voor Samenwerken met de Stad', dat ambtenaren houvast moet bieden als ze samenwerken met initiatiefnemers.<sup>28</sup>

Voor specifieke burgerinitiatieven kunnen ook vakwethouders bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen. Zo dient bij RtC de vakwethouder van het beleidsterrein waarop een challenge betrekking heeft, te beslissen of deze challenge wordt geaccepteerd of afgewezen.<sup>29</sup> Ook bij de uitvoering van initiatieven, inclusief challenges, kunnen vakwethouders betrokken zijn.

#### 2-4 *spanningen tussen overheid en burgerinitiatieven*

Het ideaal van de participatiesamenleving leunt op de democratische waarden die bestuurders, politici en wetenschappers toeschrijven aan burgerinitiatieven. Zo kunnen burgerinitiatieven bijdragen aan de emancipatie van bepaalde groepen, aan het eigenaarschap dat burgers ervaren voor hun leefomgeving en aan de onderlinge cohesie.<sup>30</sup> Tegelijkertijd staan burgerinitiatieven soms op gespannen voet met democratische principes, bijvoorbeeld omdat bepaalde groepen, doordat ze veel initiatieven ontplooiën, juist een sterkere invloed hebben op wat er in de samenleving gebeurt dan anderen. Ook kunnen burgerinitiatieven soms rechtstreeks tegen de representatieve democratie ingaan, bijvoorbeeld wanneer zo'n initiatief doelstellingen heeft die tegenstrijdig zijn aan die van de volksvertegenwoordiging. Wanneer burgerinitiatieven (deels) met publieke middelen worden gefinancierd, is bovendien niet altijd duidelijk op basis waarvan dit gebeurt en op welke wijze en door wie hierover democratische verantwoording wordt afgelegd.<sup>31</sup>

<sup>26</sup> Opzoomer Mee bestaat sinds 1994 en is een zelfstandige stichting die wordt gesubsidieerd door de Gemeente Rotterdam. Opzoomer Mee ondersteunt de gebiedscommissies bij de administratieve afhandeling van aanvragen voor bewonersinitiatieven tot 10.000 euro.

<sup>27</sup> Colour Locale is een subsidieregeling van de gemeente gericht op welzijnsactiviteiten in de wijk. De subsidie dient te worden aangevraagd door een maatschappelijke organisatie zonder winstoogmerk.

<sup>28</sup> Gemeente Rotterdam, 'Het Kompas voor samenwerken met de stad', 5 mei 2017.

<sup>29</sup> Gemeente Rotterdam, 'Right to challenge Op z'n Rotterdams', 2015, p. 4.

<sup>30</sup> Zie bijvoorbeeld: ProDemos, 'Monitor Burgerparticipatie 2018', mei 2018, p. 20.

<sup>31</sup> Den Ouden, W., Boogaard, G. & Driessen, E.M.M.A (Universiteit Leiden, Instituut voor Publiekrecht) in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Right to Challenge', maart 2019.



Hoewel burgerinitiatieven worden gedragen door burgers, krijgen ze dikwijls op een of andere wijze te maken met de overheid. Enerzijds kan de overheid een burgerinitiatief versterken. Dit kan door initiatiefnemers aandacht te geven, belemmeringen weg te nemen en actief te ondersteunen, bijvoorbeeld door ze met anderen in contact te brengen of door het leveren van een financiële bijdrage. Tegelijkertijd staat een overheid initiatieven soms in de weg. Dit komt soms door regelgeving, maar ook door de manier waarop ambtenaren handelen. Dat gedrag kan bijvoorbeeld bestaan uit een grote nadruk op beleid ("te formeel denken"), het belang van de gemeente centraal stellen, sterk bedrijfsmatig of taakgericht denken. Ook zijn ambtenaren niet altijd bedreven in het aanleggen van goede contacten met initiatiefnemers.<sup>32</sup> Doordat veel initiatieven met de overheid te maken krijgen, heeft zij dikwijls invloed op de manier waarop initiatieven zich ontplooiën en daarmee op de publieke waarde die ze creëren.

## 2-5 *publieke waarde van burgerinitiatieven*

Burgerinitiatieven beogen een bijdrage te leveren aan de maatschappij. Hun publieke betekenis kan echter verder gaan dan dat; hun publieke waarde kan breder zijn. Publieke waarde kan op verschillende manieren worden gedefinieerd, maar wat verschillende definities in elk geval gemeenschappelijk hebben, is dat publieke waardencreatie betrekking heeft op het leveren van een bijdrage aan maatschappelijke doeleinden die relevant zijn voor de samenleving als geheel.<sup>33</sup> Initiatieven kunnen tegelijkertijd een bijdrage leveren aan verschillende publieke waarden; ze leveren inherent al een bijdrage aan een publieke waarde als 'burgerschap' en kunnen daarnaast bijvoorbeeld ook publieke waarden als 'cultuur', 'leefbaarheid' of de kwaliteit van de openbare ruimte dienen. Niet zelden bedienen ze zelfs meer dan twee publieke waarden. Welke publieke waarden ze bedienen, en in welke mate ze dit doen, kan door de initiatiefnemers, door de overheid en door andere burgers verschillend worden beoordeeld. Juist omdat publieke waarde de gehele maatschappij aangaat, is de mate waarin deze actoren het met elkaar eens zijn over de publieke waarde van het initiatief, waarschijnlijk een goede indicator voor die publieke waardencreatie.

<sup>32</sup> Nederhand, J., Van der Steen, M. & Van Twist, M., Boundary-spanning strategies for aligning institutional logics: a typology, in *Local Government Studies*, 2018; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in burgers*, 2012; Nationale Ombudsman, 'Burgerinitiatief: waar een wil is... Onderzoek naar de rol van overheidsinstanties bij burgerinitiatieven', Den Haag, 11 april 2018.

<sup>33</sup> VNG, 'Werken aan de publieke waarde', 15 oktober 2018, Moore, M., 'Creating Public Value', 1995, Talbot, C., 'Paradoxes and prospects of 'Public Value'', 2006.



### 3 *doel- en vraagstelling*

#### 3-1 *inleiding*

In dit onderzoek zal de rekenkamer burgerinitiatieven beschrijven die zich in de gemeente Rotterdam manifesteren en daarbij ook een beeld geven van de omvang van dit fenomeen. De rekenkamer zal ook onderzoeken hoe de gemeente omgaat met verschillende burgerinitiatieven. Vervolgens zal de rekenkamer ingaan op hun publieke waardencreatie. De rekenkamer zal daarbij onderzoeken hoe hun kenmerken in combinatie met gemeentelijk handelen van invloed zijn op de mate waarin initiatieven hun beoogde publieke waardencreatie weten te realiseren.

#### 3-2 *doelstelling*

Met het onderzoek wil de rekenkamer inzicht geven in welke mate en op welke wijze burgers in Rotterdam initiatieven ontplooien ter versterking van de Rotterdamse samenleving en welke rol de gemeente daarbij speelt.

Daarbij beoogt de rekenkamer te beoordelen of:

- de gemeente burgerinitiatieven voldoende in staat stelt om zich te ontplooien;
- de gemeente voldoende bijdraagt aan het realiseren van publieke waarde door burgerinitiatieven.

#### 3-3 *onderzoeksvragen*

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

Stelt de gemeente Rotterdam burgerinitiatieven voldoende in staat om zich te ontplooien en publieke waarde te creëren?

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 In welke mate en op welke wijze komen burgers tot initiatieven en hoe voeren zij deze uit?
- 2 Wat willen initiatiefnemers voor de Rotterdamse samenleving tot stand brengen en welke publieke waarde realiseren zij?
- 3 Hoe handelt de gemeente ten opzichte van burgerinitiatieven, vanaf het eerste idee tot en met de realisatie en/of beëindiging?
- 4 Welke invloed heeft dit gemeentelijk handelen op het vormgeven en realiseren van burgerinitiatieven?
- 5 Welke invloed heeft dit gemeentelijk handelen op de mate waarin burgerinitiatieven publieke waarde creëren?

## 4 onderzoeksaanpak

### 4-1 definities

#### *definitie burgerinitiatieven*

De rekenkamer hanteert in dit onderzoek een definitie van burgerinitiatieven die ook werd gebruikt door Movisie en de Nationale Ombudsman:

‘Initiatieven van individuele burgers of groepjes burgers die zich inzetten om een bijdrage te leveren aan de (lokale) samenleving. Dat kan te maken hebben met individuele ondersteuning van medeburgers, de leefbaarheid van de buurt of de sociale cohesie. Het initiatief kan betrekking hebben op anderen, maar ook op de initiatiefnemers zelf. Kenmerk van het burgerinitiatief is dat er (aanvankelijk) geen gevestigde organisatie achter zit.<sup>34</sup> Het gaat om de eigen ideeën en inzet van burgers.’<sup>35</sup>

#### *definitie publieke waarde*

De rekenkamer gaat in dit onderzoek onder meer kijken naar de maatschappelijke meerwaarde van initiatieven (zie paragraaf 2-5). Bij het vaststellen welke publieke waarde(n) burgerinitiatieven bedienen of mogelijk ook in de weg zitten, zal de rekenkamer het perspectief van de initiatiefnemers, de gemeente en eventuele andere betrokkenen in kaart te brengen. Hoe meer deze perspectieven elkaar overlappen of aanvullen, en hoe meer waarden het betreft, des te groter de totale publieke waarde. In het onderzoek zal dit nader worden geoperationaliseerd.

### 4-2 casusselectie

Tijdens dit onderzoek zal de rekenkamer een longlist van burgerinitiatieven opstellen. Hiertoe zal de rekenkamer onder meer gebruikmaken van het Digitaal Stadspanel van de afdeling Onderzoek en Business Intelligence van de gemeente Rotterdam. Ook zal de rekenkamer MAEX Rotterdam raadplegen<sup>36</sup> en (gemeentelijke) documenten en mediaberichten over burgerinitiatieven in Rotterdam bestuderen. Tevens zal zij navraag doen bij gemeenteambtenaren, bij initiatiefnemers zelf en bij organisaties die contact hebben met burgerinitiatieven.

Uit deze longlist zullen op basis van enkele nog nader te bepalen criteria burgerinitiatieven geselecteerd worden voor verdiepend onderzoek (maximaal tien). Bij de selectie gelden onder meer de volgende overwegingen, die deels voortkomen uit de literatuur en de definitie van burgerinitiatieven:

<sup>34</sup> Het woordje ‘aanvankelijk’ is door de rekenkamer toegevoegd aan de definitie. De reden hiervoor is dat de rekenkamer niet uitsluit dat initiatieven naar verloop van tijd institutionaliseren.

<sup>35</sup> Movisie. Burgerinitiatieven en de basisfuncties vrijwilligerswerk. Verkregen op 13 mei 2018 van [https://www.movisie.nl/sites/default/files/alfresco\\_files/Prestatieveld4/Burgerinitiatieven%20en%20de%20basisfuncties%20vrijwilligerswerk.pdf](https://www.movisie.nl/sites/default/files/alfresco_files/Prestatieveld4/Burgerinitiatieven%20en%20de%20basisfuncties%20vrijwilligerswerk.pdf); Nationale Ombudsman, ‘Burgerinitiatief: waar een wil is... Onderzoek naar de rol van overheidsinstanties bij burgerinitiatieven’, Den Haag, 11 april 2018, p. 8.

<sup>36</sup> De MAEX Rotterdam is een transactieplatform voor maatschappelijke waarde in Rotterdam. Maatschappelijke initiatieven en sociale ondernemingen in Rotterdam worden op dit platform zichtbaar met een eigen profiel, laten zien welke waarde ze leveren, met wie, welke behoeften ze hebben en wat ze Rotterdam te bieden hebben. Zie: <https://maex.nl/rotterdam/#/home>.

- Het initiatief beoogt een bijdrage te leveren aan de Rotterdamse samenleving, of het nu gaat om de hele stad, een gebied, wijk, buurt of straat.
- Het initiatief heeft geen winstoogmerk.
- Het initiatief komt voort uit ideeën van burgers zelf, en volgt niet op een expliciete, inhoudelijk afgebakende uitnodiging van de gemeente daartoe. Wel zal de rekenkamer enkele van die projecten meenemen (bijvoorbeeld RtC of CityLab010), zodat initiatieven die op uitnodiging van de gemeente tot stand zijn gekomen, vergeleken kunnen worden met initiatieven die geheel bij de burger zelf zijn ontstaan. Zo'n vergelijking kan met name relevant zijn als het gaat om de vraag om hoe de gemeente zich opstelt.
- Het is geen initiatief van een organisatie die al langer in Rotterdam werkzaam is, zoals welzijnsinstellingen of woningcorporaties.
- Het initiatief heeft niet langer dan vijf jaar geleden het eerste contact met de gemeente gelegd, maar moet wel met de gemeente in contact zijn geweest om te kunnen oordelen over de opstelling en ondersteuning van de gemeente. Niettemin zal de selectie ook één of meerdere initiatieven bevatten die nooit contact met de gemeente hebben gehad, zodat onderzocht kan worden waarom dit contact zich niet heeft voorgedaan.
- De geselecteerde initiatieven moeten gezamenlijk een evenwichtig beeld vormen van Rotterdamse burgerinitiatieven. Er zullen daarom verschillende typen burgerinitiatieven geselecteerd worden, bijvoorbeeld burgerinitiatieven uit zowel het fysieke domein als uit het sociaal domein. Er zullen zowel burgerinitiatieven geselecteerd worden die met ondersteuning van de gemeente tot stand zijn gekomen als initiatieven die weliswaar contact hebben gehad met de gemeente, maar geen ondersteuning van de gemeente hebben ontvangen.

#### 4-3 *analysekader*

In dit onderzoek bestudeert de rekenkamer een andere rol van de gemeente dan traditioneel 'top-down' optreden, waar de gemeente de agenda opstelt, beleid uitvoert en waar burgers vervolgens op een bepaalde wijze mee te maken krijgen. Niet de sturende overheid is hier het vertrekpunt, maar de initiatiefnemende burger ('bottom-up'). Om die reden stelt de rekenkamer bij de start van dit onderzoek geen normen op ten aanzien van beleid (zoals bij rekenkameronderzoek meestal wel gebruikelijk is). In plaats daarvan stelt ze op basis van gesprekken met initiatiefnemers vast welke rol zij verwachten van de gemeente.

Het goeddeels ontbreken van normen laat onverlet dat er een nader analysekader nodig is om te kunnen inschatten welke informatie de rekenkamer over burgerinitiatieven en over het gemeentelijk handelen moet verzamelen. Dit kader is met name van belang voor vraag 3. Bij het beantwoorden van deze vraag zal in ieder geval aandacht worden besteed aan:

- ambtelijke opvattingen, cultuur en gedrag (zoals ontvankelijkheid, sturingsfilosofie);
- de toepassing van de regels die ondersteuning door de gemeente mogelijk maken of hier aan in de weg staan;
- de inzet van middelen door de gemeente om burgerinitiatieven te steunen;
- de toegankelijkheid van (hulp) door de gemeente voor burgerinitiatiefnemers.

Deze aandachtspunten komen in de literatuur over burgerinitiatieven naar voren als relevante factoren aangaande de rol van de gemeente ten aanzien van

burgerinitiatieven (zie bijvoorbeeld paragraaf 2-4). Ze zullen onderdeel uitmaken van het analysekader.

Voor de verdere ontwikkeling en verfijning van het analysekader en om een goede richting te bepalen voor de te houden gesprekken, zal de rekenkamer eerst een verkennend onderzoek verrichten naar een subselectie van de geselecteerde burgerinitiatieven.

#### 4-4 *methoden*

Om vast te stellen hoe de interactie tussen burgers en de gemeente in de verschillende stadia (van eerste idee tot en met de realisatie, eventuele consolidatie en/of beëindiging) verloopt, zal de rekenkamer spreken met zowel de initiatiefnemers als met de betrokken medewerkers van de gemeente. Als dat nodig is, zal de rekenkamer ook (gemeentelijke) dossiers bestuderen.

De publieke waarde zal worden beoordeeld aan de hand van interviews met betrokken initiatiefnemers en ambtenaren. Waar mogelijk maakt de rekenkamer hiertoe ook gebruik van aanvullende gegevens. Ook kan onderzoek onder bijvoorbeeld omwonenden en andere belanghebbenden worden uitgevoerd.

## 5 *organisatie en planning*

### 5-1 *organisatie*

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door een onderzoeksteam, bestaande uit:

- Rolf Willemse (projectleider);
- Sabine van der Grefte (onderzoeker);
- Jolien van Hooff (onderzoeker).

De gemeentelijke Ombudsman zal dit najaar eveneens een onderzoek naar burgerinitiatieven starten. De ombudsman en rekenkamer zullen waar nodig afstemming zoeken.

### 5-2 *planning*

De uitvoering van het onderzoek zal in oktober 2019 starten. De bevindingen uit het onderzoek worden in een concept nota van bevindingen vastgelegd. De rekenkamer stelt de gemeente in de gelegenheid op deze bevindingen te reageren door de concept nota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor aan te bieden. Na verwerking van de ambtelijke reactie stelt de rekenkamer een bestuurlijke nota op. Daarin presenteert de rekenkamer de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. De bestuurlijke nota zal, met de nota van bevindingen als bijlage, voor wederhoor aan het college van B en W worden voorgelegd. De reactie van het college van B en W wordt samen met het nawoord van de rekenkamer in het definitieve rapport opgenomen. Deze zal naar verwachting voor de zomer van 2020 aan de raad worden aangeboden.

Het is de bedoeling dat de rekenkamer en de ombudsman gelijktijdig publiceren.

## 6 *privacy*

In dit onderzoek worden louter algemene persoonsgegevens verwerkt, te weten de namen en contactgegevens van medewerkers van de gemeente en geïnterviewde burgers, zonder welke de rekenkamer het onderzoek niet zou kunnen uitvoeren. De persoonsgegevens zullen conform de bepalingen van de AVG en het daarop gebaseerde privacybeleid van de Rekenkamer Rotterdam (zie verschillende documenten op [www.rekenkamer.rotterdam.nl](http://www.rekenkamer.rotterdam.nl)) verwerkt worden. In het onderzoek worden naar verwachting geen bijzondere persoonsgegevens verwerkt.