



# Burgerinitiatieven in Súdwest-Fryslân



## Colofon

Rekenkamer Súdwest-Fryslân

dr. M.S. (Marsha) de Vries (hoofdonderzoeker, secretaris)

drs. J.H. (Jet) Lepage MPA (voorzitter)

dr. R.J. (Rick) Anderson (lid)

### Contactgegevens

Postadres: Postbus 10.000, 8600 HA Sneek

E-mail: [rekenkamer@sudwestfryslan.nl](mailto:rekenkamer@sudwestfryslan.nl)

Website: [www.gemeentesudwestfryslan.nl](http://www.gemeentesudwestfryslan.nl)



# Burgerinitiatieven in Súdwest-Fryslân

**28 mei 2020**



# “ Burgerinitiatieven in Súdwest-Fryslân ”



## Doel

- Inzicht krijgen in de ontwikkeling van burgerinitiatieven
- de ondersteuning door de gemeente, nu en in de toekomst



## Methoden

- Literatuuronderzoek
- Analyse van beleidsdocumenten
- Interviews
- Multiple casestudy



## Initiatieven

- Verschillend in
  - doelen
  - locatie
  - omvang/looptijd
  - effectiviteit

## Conclusies



### Inwoners & hun omgeving

- Enthousiaste pioniers met verstand van zaken
- Omgeving wordt actief betrokken
- Continuïteit is een aandachtspunt



### Kenmerken burgerinitiatieven

- Financiële middelen uit diverse bronnen, o.a. het Kernenfonds
- Meeste initiatieven zitten in de structureringsfase
- Zichtbaarheid resultaten verschilt



### Rol van de overheid

- Sterk wisselende ervaringen van initiatiefnemers
- Betrokkenheid vanuit de gemeente wordt gewaardeerd
- Gemeentelijke procedures zijn een zoektocht
- Vast aanspreekpunt en procesafspraken ontbreken
- Onvoldoende helderheid naar binnen en buiten over verschillende rollen en verantwoordelijkheden raad, college en ambtelijke organisatie



### Aanbeveling 1

Van beleidsuitgangspunten naar concrete werkwijze



### Aanbeveling 2

Procesafspraken en een vast aanspreekpunt



### Aanbeveling 3

Ruimte voor maatwerk



### Aanbeveling 4

Rol van de raad: stimuleren en faciliteren



## Inhoud

<b>HOOFDSTUK 1 ONDERZOEK NAAR BURGERINITIATIEVEN .....</b>	<b>7</b>
1.1 AANLEIDING .....	7
1.2 DOELSTELLING & ONDERZOEKSVRAGEN .....	7
1.3 ONDERZOEKSMETHODEN .....	8
1.4 LEESWIJZER .....	11
<b>HOOFDSTUK 2 EFFECTIEVE BURGERINITIATIEVEN .....</b>	<b>12</b>
2.1 BURGERINITIATIEVEN .....	12
2.2 INFORMELE BURGERINITIATIEVEN .....	12
2.3 UITDAGINGEN BURGERINITIATIEVEN .....	13
2.4 ONDERSTEUNING & RUGDEKKING .....	14
2.5 ONTWIKKELINGSFASEN BURGERINITIATIEVEN .....	15
2.6 KENMERKEN VAN EFFECTIEVE BURGERINITIATIEVEN .....	16
<b>HOOFDSTUK 3 VISIE OP BURGERINITIATIEVEN .....</b>	<b>17</b>
3.1 KERNENBELEID .....	17
3.2 UT DE MIENSKIP .....	18
3.3 BURGERINITIATIEVEN IN DE KADERNOTA .....	19
3.4 RIGHT TO CHALLENGE .....	19
<b>HOOFDSTUK 4 BURGERINITIATIEVEN IN DE PRAKTIJK .....</b>	<b>21</b>
4.1 QUICK SCAN LOKALE DEMOCRATIE: OMGAAN MET MAATSCHAPPELIJKE INITIATIEVEN .....	21
4.2 DE ONTWIKKELING VAN BURGERINITIATIEVEN .....	22
4.2.1 <i>Enthousiaste pioniers</i> .....	22
4.2.2 <i>Inhoudelijke versus procedurele kennis</i> .....	22
4.2.3 <i>Structureringsfase</i> .....	22
4.2.4 <i>Lange aanlooptijd, continuïteit is een aandachtspunt</i> .....	23
4.2.5 <i>Financiering uit verschillende bronnen</i> .....	23
4.2.6 <i>Omgeving op verschillende manieren betrokken</i> .....	24
4.3 DE ROLLEN EN BETROKKENHEID VAN DE GEMEENTE .....	24
4.3.1 <i>... vanuit het perspectief van de initiatiefnemers</i> .....	24
4.3.2 <i>... vanuit het perspectief van de gemeente</i> .....	26
4.4 DE AANWEZIGHEID VAN FACTOREN VOOR EFFECTIEVE BURGERINITIATIEVEN .....	28
<b>HOOFDSTUK 5 CONCLUSIES &amp; AANBEVELINGEN .....</b>	<b>31</b>
5.1 CONCLUSIES .....	31
5.2 AANBEVELINGEN .....	31



<b>BRONNEN .....</b>	<b>33</b>
LITERATUUR .....	33
BELEIDSDOCUMENTEN .....	33
<b>BIJLAGE I ANALYSEKADER BURGERINITIATIEVEN.....</b>	<b>35</b>
<b>BIJLAGE II RESPONDENTEN .....</b>	<b>37</b>
<b>BIJLAGE III BESTUURLIJKE REACTIE.....</b>	<b>38</b>
<b>BIJLAGE IV NAWOORD REKENKAMER .....</b>	<b>40</b>



## Hoofdstuk 1 Onderzoek naar burgerinitiatieven

### 1.1 Aanleiding

In toenemende mate willen gemeenten burgers stimuleren tot initiatieven in hun buurt, dorp of stad. Dat kan veel verschillende vormen aannemen, variërend van samen het groen in de buurt onderhouden tot het zelf in stand houden van voorzieningen die de overheid niet langer voor haar rekening kan of wil nemen.<sup>1</sup> Ook in de gemeente Súdwest-Fryslân is er nadrukkelijk aandacht voor het samenspel tussen gemeente en inwoners en voor de behoeften van en initiatieven door inwoners. Dit komt onder andere tot uitdrukking in de opgave *Ut de Mienskip*:<sup>2</sup> *“Opgave Ut de Mienskip waakt over de leefbaarheid van de dorpen en middelgrote kernen van onze mooie gemeente. Zij houdt de voorzieningen daarvan in de gaten. Zij volgt en ondersteunt lokale initiatieven”*. Maar bijvoorbeeld ook in het onderzoek naar de kwaliteit van de lokale democratie dat in april/mei 2019 werd uitgevoerd en waarmee inzicht werd verkregen in wat inwoners vinden van de manier waarop in de gemeente besluiten worden genomen en worden uitgevoerd en van de mate waarin zij kunnen meedenken, meebeslissen en meewerken als zij dat willen.

Dit onderzoek gaat over burgerinitiatieven in de gemeente Súdwest-Fryslân. Het gaat er vooral om zicht te krijgen op hoe burgerinitiatieven in de gemeente zich ontwikkelen en om een beeld te krijgen van de wijze waarop raad, college en ambtelijke organisatie deze initiatieven (kunnen) ondersteunen.

### 1.2 Doelstelling & onderzoeksvragen

Dit onderzoek heeft als doel om zicht te krijgen op de wijze waarop informele burgerinitiatieven zich ontwikkelen in de gemeente Súdwest-Fryslân en om een beeld te schetsen van de wijze waarop raad, college en ambtelijke organisatie deze initiatieven nu ondersteunen en hoe zij dat in de toekomst zouden kunnen doen. De vragen die uit deze doelstelling voortvloeien en waarop we met dit onderzoek antwoord geven luiden dan ook:

1. Welke visie heeft de gemeente Súdwest-Fryslân in beleid vastgelegd ten aanzien van haar rol bij burgerinitiatieven?
2. Hoe ontwikkelen burgerinitiatieven zich in de gemeente Súdwest-Fryslân?
3. Welke rollen vervullen raad, college en ambtelijke organisatie in de praktijk met betrekking tot burgerinitiatieven?
4. Hoe kan de gemeentelijke ondersteuning van burgerinitiatieven worden geoptimaliseerd?

---

<sup>1</sup> Oude Vrieling, Verhoeven & Van de Wijdeven, 2013.

<sup>2</sup> Plan van aanpak *Ut de Mienskip*, 2019, p.2.



### 1.3 Onderzoeksmethoden

Dit onderzoek vond plaats in de periode juni 2019-maart 2020. Na een literatuuronderzoek en een analyse van beleidsdocumenten, vond er een multiple casestudy plaats van negen informele burgerinitiatieven. Via Griffynet en na afloop van een presentatie van een (ander) onderzoek van de rekenkamer werd aan alle raadsleden de vraag voorgelegd om burgerinitiatieven aan te dragen die voldoen aan de volgende criteria:

1. Vrijwilligheid: burgers nemen het initiatief volledig uit eigen beweging en zijn hiervoor niet actief door de overheid of andere instanties benaderd.
2. Het genereren van publieke waarde: bij het initiatief wordt in principe geen eigen gewin of geld nagestreefd, maar wordt er een publieke meerwaarde gecreëerd doordat een maatschappelijk probleem of situatie in de samenleving wordt opgelost of doordat op enige andere wijze de kwaliteit van de samenleving verbeterd wordt. Het resultaat van het initiatief is daarmee van toegevoegde waarde voor meer mensen dan alleen de initiatiefnemers.
3. Van onderop: de burgers zijn zelf met het idee gekomen waarbij de initiatiefnemers zelf bepalen of, wanneer en hoe zij dit initiatief willen aanpakken. De initiatiefnemer heeft daarmee de regie over het initiatief.
4. Actieve inzet: het blijft niet bij het opperen van het idee of dit idee plaatsen op de agenda van de raad, maar de burgers gaan zelf actief aan de slag en organiseren zelf de uitvoering van het initiatief.

Dezelfde vraag werd voorgelegd aan de dorpen- en wijkencoördinatoren en werd vervolgens ook onder de inwoners van de gemeente Súdwest-Fryslân uitgezet via Facebook, Twitter, de website van de gemeente en lokale huis-aan-huisbladen. Er werd contact gelegd met de initiatiefnemers en uiteindelijk werd een telefonisch interview afgenomen met vertegenwoordigers van negen initiatieven. Het zijn initiatieven die verschillen in levensduur, die plaatsvinden in verschillende kernen en die gericht zijn op verschillende soorten doelen. De interviews vonden plaats aan de hand van een analysekader dat is opgenomen in bijlage I. Ook werden de websites van de verschillende initiatieven bekeken en, voor zover beschikbaar, documentatie, waaronder mailwisselingen met de gemeente geanalyseerd. De bestudeerde burgerinitiatieven, de locatie waar deze plaatsvinden en een korte beschrijving van de achtergrond en doelstelling van de initiatieven zijn weergegeven in tabel 1.1.





Tabel 1.1 Burgerinitiatieven

	Naam	Locatie	Achtergrond & doelstelling
1	Odulphusroute, Stichting Lytse Marren	Lytse Marrengebied	De Stichting Lytse Marren streeft naar de bescherming en het verhogen van de status en de naamsbekendheid van het Lytse Marrengebied, haar cultuurhistorie en monumenten. Daarnaast wil de stichting de ontwikkeling van het kleinschalig toerisme in het gebied stimuleren om de leefbaarheid van het gebied voor de inwoners te bevorderen. De Odulphusroute, een pelgrimstocht, is hier een concrete invulling van. In 2018 is het pad gepresenteerd met een boek, een app en een website. Het is een initiatief waarbij meerdere gemeenten betrokken zijn.
2	Popkelder	Sneek	Toen hun toenmalige locatie werd opgeheven vroeg een groep muzikanten uit Sneek en omgeving de gemeente om een vervangende oefenruimte. Na een besluitvormingsproces van meerdere jaren <sup>3</sup> zijn er twee oefenruimtes gerealiseerd. Het pand waarin deze zijn gevestigd was in eerste instantie van Timpaan Welzijn en is nu weer in handen van de gemeente.
3	Gouden Land	Dorpen in de Marneslenk (Zurich, Kimswerd, Pingjum, Arum en Witmarsum)	Dit initiatief is ongeveer twee jaar geleden gestart. Vanuit verschillende dorpen werden subsidieaanvragen ingediend. Op verzoek van de gemeente en de provincie zijn de plaatselijk belangen van vijf dorpen in de Marneslenk toen bij elkaar gekomen om hun initiatieven te presenteren en te bundelen. Er is een masterplan opgesteld met als doelstelling het versterken van de leefbaarheid in het gebied door de inwoners meer bij hun gebied te betrekken en door meer bezoekers naar het gebied te halen. De focus ligt daarbij op drie thema's: cultuurtoerisme, biodiversiteit en landschapsontwikkeling.
4	Cafetaria Stadsfenne <sup>4</sup>	Sneek	In de wijk Stadsfenne en de omliggende wijken in Sneek zijn geen voorzieningen

<sup>3</sup> De rekenkamer deed hier reeds onderzoek naar in 2016 (Kelder of tunnel?).

<sup>4</sup> Hierbij moet worden opgemerkt dat gedurende het onderzoek is gebleken dat dit initiatief niet volledig voldoet aan de criteria voor de selectie van burgerinitiatieven zoals beschreven in paragraaf 1.3, in het bijzonder waar het gaat om het genereren van publieke waarde. Omdat het initiatief door raadsleden is aangedragen en vanwege het inzicht dat het geeft in de wijze waarop gemeente en initiatiefnemers communiceren is het initiatief toch in het onderzoek beschreven.



			voor het afhalen van snacks. Twee ondernemers willen een cafetaria vestigen en exploiteren in Stadsfenne.
5	Stichting Leren, Werken en Wonen	Sneek	De initiatiefnemer hielp vanuit zijn eigen bedrijf jongeren met een Wajong uitkering aan een baan. In de praktijk bleek dat deze jongeren naast een baan ook behoefte hadden aan andersoortige ondersteuning, bijvoorbeeld bij hun opleiding, budgetbeheer en planning van hun dagelijks leven, om te voorkomen dat zij in het verkeerde milieu terecht komen. Die ervaring resulteerde in dit initiatief. Met dit initiatief worden jongeren geholpen bij het vinden van de juiste opleiding (BBL), doorgroeien naar een passende baan en zelfstandig wonen. Vanuit het initiatief worden op dit moment acht appartementen gerealiseerd.
6	Makkum Aantrekkelijk Duurzaam	Makkum	De initiatiefnemer is in 2011 met een aantal dorpsgenoten gestart met het verbeteren van de ecologische situatie in en rond Makkum en het duurzamer maken van Makkum. Dit heeft onder andere geresulteerd in een dorpstuin met schooltuinen voor drie scholen en de aanleg van een natuurspeeltuin en een boomgaard.
7	De Groene Flach	Sneek	In Sneek was een groot veld waar de jeugd speelde. De gemeente heeft dit veld opgekocht en de initiatiefnemer heeft met samen met de buurt bedacht wat er met het veld moest gebeuren. Het resultaat is een beleefstuin/ buurtboomgaard. Doel van het initiatief is om jong en oud met elkaar in verbinding te brengen en samen in beweging te komen in contact met de natuurlijke omgeving.
8	De Gravinnepoel	Uitwellingerga/Oppenhuizen	De Gravinnepoel is een zwempoel voor het dorp en bestaat al sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw. Doel van het initiatief is het opnieuw inrichten van de omgeving rond De Gravinnepoel, zodat deze voldoet aan de eisen van de moderne tijd en voor alle inwoners (weer) aantrekkelijk is.
9	Rubbertegels speeltuin Boazum	Boazum	Twee jaar geleden is de speeltuin in Boazum ingericht, maar er was toen geen geld voor de ondergrond. Als gevolg van signalen van inwoners over de speeltuin (kattenpoep,



			onkruid) is het initiatief genomen om de ondergrond van de speeltuin verbeteren door het aanbrengen van rubbertegels.
--	--	--	---

Ook werd er gesproken met twee vertegenwoordigers vanuit de ambtelijke organisatie en met de portefeuillehouder Kernbeleid. Op deze wijze werd in beeld gebracht hoe het beleid ten aanzien van burgerinitiatieven wordt uitgevoerd en welke rol de gemeente Súdwest-Fryslân speelt bij de ontwikkeling en uitvoering van burgerinitiatieven. Een overzicht van de respondenten is opgenomen in bijlage II.

#### 1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt beschreven wat er moet worden verstaan onder burgerinitiatieven en hoe deze zich (kunnen) ontwikkelen. Daarnaast worden er op basis van eerder onderzoek en ervaringen in andere gemeenten verschillende factoren geschetst die bijdragen aan de effectiviteit van burgerinitiatieven. Dit resulteert in een overzicht dat als normenkader kan worden gehanteerd. In hoofdstuk 3 wordt beschreven wat het beleid in de gemeente Súdwest-Fryslân is ten aanzien van burgerinitiatieven. Vervolgens worden in hoofdstuk 4 de ervaringen van initiatiefnemers en gemeente met burgerinitiatieven gepresenteerd waarna in hoofdstuk 5 enkele conclusies worden getrokken en aanbevelingen worden gedaan.



## Hoofdstuk 2 Effectieve burgerinitiatieven

### 2.1 Burgerinitiatieven

Maar wat zijn nu eigenlijk burgerinitiatieven? En hoe verhouden deze zich ten opzichte van een begrip als burgerparticipatie? Burgerparticipatie is nadrukkelijk een keuze van de overheid; de overheid neemt het initiatief en nodigt burgers uit om mee te doen. Vanuit de overheid wordt, al dan niet in of na overleg met betrokken burgers, bepaald wat de agenda is en de overheid blijft formeel verantwoordelijk voor het eindresultaat.<sup>5</sup> Burgerinitiatieven, ook wel aangeduid als overheidsparticipatie, worden gekenmerkt door meer autonomie, eigengereidheid en zelforganisatie.<sup>6</sup> Bij burgerinitiatieven praten burgers niet zozeer mee over beleid dat door bestuurders is uitgestippeld, maar worden zij verondersteld zichzelf te organiseren<sup>7</sup>, er is dan sprake van “zelfredzame betrokkenheid”<sup>8</sup>.

Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen formele en informele (ook wel spontane) burgerinitiatieven. Bij formele burgerinitiatieven hebben burgers het recht om onderwerpen op de politieke agenda te plaatsen, onder voorwaarde dat ze voldoende steun hebben gevonden onder medeburgers. Het recht om een formeel burgerinitiatief in te dienen is in de gemeente Súdwest-Fryslân vastgelegd in de Verordening burgerinitiatief die op 22 april 2011 in werking is getreden. Vanuit de griffie aangegeven dat er gedurende de periode 2011-2019 in de gemeente Súdwest-Fryslân geen formele burgerinitiatieven zijn ingediend.

### 2.2 Informele burgerinitiatieven

Dit onderzoek richt zich in het bijzonder op de zogenaamde informele burgerinitiatieven. Van een informeel burgerinitiatief is sprake wanneer het initiatief vanuit de samenleving zelf is ontstaan en het door individuele burgers wordt gedragen en gesteund, zonder dat de overheid of andere instanties hen hiertoe aanzetten. Deze burgers zetten zich actief in om een door hen zelf ervaren maatschappelijk probleem of situatie in hun dorp, wijk of buurt aan te pakken, om op deze manier de samenleving te verbeteren. Hierbij is het van belang dat er geen commerciële winstdoelstelling wordt nagestreefd. Het initiatief ontstaat van onderop, waarbij de burger volledig zelf bepaalt of hij het probleem aanpakt, hoe hij dit wil aanpakken en wanneer hij dit wil doen.

Lang niet alle informele burgerinitiatieven zijn gericht op meepraten en meebeslissen. Veel initiatieven hebben betrekking op meedoen, dat wil zeggen, op het organiseren van onderlinge hulp en solidariteit.<sup>9</sup> Informele burgerinitiatieven worden ook wel aangeduid als derde generatie burgerparticipatie. Derde generatie burgerparticipatie volgt eerste generatie (inspraak) en tweede generatie (interactieve beleidsvorming) burgerparticipatie niet zo zeer op, maar bestaat hier naast, waarbij de rol van de overheid steeds kleiner wordt.<sup>10</sup>

<sup>5</sup> Rekenkamercommissie Oisterwijk, 2017.

<sup>6</sup> Van Dam, Salverda & During, 2010.

<sup>7</sup> Tonkens, 2009.

<sup>8</sup> De Goede, Kok & De Voogd, 2017, p.33.

<sup>9</sup> Tonkens, 2009.

<sup>10</sup> Van Dijk, 2010.



Er kunnen verschillende typen informele burgerinitiatieven worden onderscheiden. Een manier om typen burgerinitiatieven te categoriseren is volgens de indeling die ook wordt gehanteerd in een onderzoek van de rekenkamercommissie van de gemeente Oisterwijk. Deze indeling ziet er als volgt uit:<sup>11</sup>

- a. Eenvoudig en kleinschalig
- b. Meer omvattend, meer structuur, informeel
- c. Duidelijke structuur, rechtspersoon, informatievoorziening georganiseerd (website, community, e.d.)
- d. Zakelijker inslag, verdienmodel, winst geen zelfstandig motief
- e. Overige initiatieven

In een onderzoek naar de doe-democratie in landelijk gebied beschrijven de onderzoekers dat de aanwezigheid van pioniers, het samen doen met anderen en lokale gedragenheid essentiële kenmerken van informele burgerinitiatieven zijn. Factoren die dergelijke initiatieven op gang krijgen en houden zijn onder meer zichtbare resultaten, openheid (alle belangen op tafel) en uitnodiging, onderlinge samenwerking, een zekere mate van procesmanagement (doelen, plan van aanpak, verdeling van taken en verantwoordelijkheden), een gezamenlijk toekomstbeeld en inzicht in de beleidsruimte bij de overheid. Maar ook zijn ondersteuning en rugdekking van (overheids)instanties van cruciaal belang.<sup>12</sup>

### 2.3 Uitdagingen burgerinitiatieven

Bij burgerinitiatieven ligt de nadruk op een dienende rol van de overheid. De overheid ondersteunt burgerinitiatieven zonder ze van burgers over te nemen en probeert aanvullend in plaats van bepalend en invullend te zijn. Ondanks dat de overheid burgers niet tot het initiatief aanzet, ondersteunt of helpt zij vaak wel bij het uitvoeren ervan.<sup>13</sup> Het inhoudelijke zwaartepunt ligt echter niet bij de overheid maar bij burgers<sup>14</sup>: *“Bij burgerinitiatieven is het de bedoeling dat politici zich zo veel mogelijk afzijdig houden en dat ambtenaren buiten de kaders treden van hun bureaucratische fixatie op taken, functies, regels en procedures en hun door New Public Management gegroeide werkwijze gericht op outputsturing, prestatiemeting, verantwoording en klantgerichtheid. De overheid staat immers niet meer centraal in het beleid op burgerinitiatieven, en burgers die een dienst komen afnemen als klant bejegenen is evenmin de bedoeling. Eigenlijk wordt van ambtenaren en ook van sociale professionals die met dit beleid te maken hebben, verwacht dat ze zich ‘burgergericht’ opstellen. Dat vergt dat ze doelen van burgers centraal stellen, dat ze bij het verwezenlijken daarvan burgers met elkaar in verbinding proberen te brengen, dat ze verschillende prioriteiten van burgers op elkaar afstemmen en andere ondersteuning bieden die nodig is”.*

<sup>11</sup> Rekenkamercommissie gemeente Oisterwijk, 2017, p.4.

<sup>12</sup> Van de Wijdeven & De Graaf, 2014; Van Rooy, n.d.

<sup>13</sup> Rekenkamercommissie gemeente Oisterwijk, 2017.

<sup>14</sup> Oude Vrielink & Verhoeven, 2011, p.383.



Toch blijkt dat de overheid in de praktijk vaak een andere rol speelt dan wordt beoogd<sup>15</sup>: *“De overheid heeft belang bij burgerinitiatieven en speelt regelmatig een initiërende rol. Deze initiërende rol bleek vaak pas in tweede instantie, na doorvragen tijdens de diepte-interviews. In eerste instantie leek dan dat er sprake was van een spontaan initiatief van burgers zelf, terwijl bij doorvragen bleek dat de overheid hiertoe de burgers vaak had uitgenodigd of aangezet”*. Ook blijkt de communicatie tussen overheid en burgers niet altijd probleemloos te verlopen. De overheid weet niet altijd goed om te gaan met de burgerinitiatieven met als gevolg dat initiatieven niet goed tot ontwikkeling komen, er onbegrip ontstaat bij burgers en burgers veel moeite moeten doen om iets voor elkaar te krijgen. Een van de oorzaken hiervan is een gebrek aan goede communicatie door gebrek aan ervaring. Dit gebrek aan ervaring in combinatie met een steeds mondiger wordende burger en een grote diversiteit aan initiatieven zorgt ervoor dat gemeenten het wiel steeds een beetje opnieuw uit moeten vinden.<sup>16</sup> Naast uitdagingen die te maken hebben met de rol die de overheid vervult bij burgerinitiatieven en de communicatie tussen overheid en inwoners doen zich nog een aantal andere uitdagingen voor bij burgerinitiatieven, namelijk uitdagingen die te maken hebben met:<sup>17</sup>

- Machtverschillen tussen inwoners die participeren en de overheid en tussen inwoners onderling
- De representativiteit van de inwoners die participeren. Er is in de praktijk sprake van selectiviteit in de inwoners die participeren, maar dat is niet zo erg, zolang de initiatiefnemers een agenda vertolken die de buurt onderschrijft of met hun initiatieven een breed bereik hebben binnen de buurt<sup>18</sup>
- Het ontbreken van de benodigde deskundigheid bij inwoners
- De kosten, verdeling van publieke middelen en efficiëntie van initiatieven
- Het ontbreken van spelregels/procesafspraken tussen inwoners onderling en tussen inwoners en overheid

## 2.4 Ondersteuning & rugdekking

Maar hoe kunnen de ondersteuning en rugdekking door de lokale overheid in de praktijk dan wel vormkrijgen? Verschillende onderzoeken<sup>19</sup> bieden aanknopingspunten voor de beantwoording van deze vraag. Uitgangspunten die hierbij worden genoemd zijn loslaten, ontlasten, erkennen en waarderen, luisteren, betrokken blijven, faciliteren en bekostigen.

Wanneer de overheid wenst dat een bredere vertegenwoordiging van alle burgers deelneemt aan burgerinitiatieven of andere vormen van actief burgerschap, dan is het zaak niet alleen ruimte te laten, maar ook uitdrukkelijk en welomschreven mogelijkheden hiertoe te bieden. De gemeente zou aansluiting moeten zoeken bij de zogenaamde behoeftenpiramide van burgerinitiatieven om de stabiliteit en levenskansen hiervan te vergroten. De behoeften hangen samen met de verschillende typen initiatieven. Lichte initiatieven, waarbij sprake is van weinig intern en extern contact, zouden vooral behoefte hebben aan een vast aanspreekpunt bij de gemeente of de aanwezigheid van een wethouder of ambtenaar op een bijeenkomst. Bij meer intern en extern contact is betrokkenheid niet zozeer een probleem, maar wil men de

<sup>15</sup> Hurenkamp, Tonkens en Duyvendak, 2006, p.58.

<sup>16</sup> Van Empel, 2015.

<sup>17</sup> Zie onder andere Van Enckevort, 2017; Van Dijk, 2016; Van Rooy, n.d.

<sup>18</sup> Oude Vrielink & Verhoeven, 2011.

<sup>19</sup> De Goede, Kok & De Voogd, 2017; Tonkens, 2009; Hurenkamp, Tonkens & Duyvendak, 2006; Van de Wijdeven & De Graaf, 2014.



aangedragen kwesties ook echt terugzien in het beleid of op een andere manier ervaren dat de overheid luistert. Wanneer er sprake is van veel interne en externe contacten, dan overheerst de behoefte aan (meer) subsidie van de overheid.<sup>20</sup>

Bij de ondersteuning en rugdekking vanuit overheidsorganisaties blijkt persoonlijke chemie en expertise cruciaal te zijn. Een klik tussen mensen is noodzakelijk en die klik blijkt uit de stijl van interactie; ook al zitten mensen op hele verschillende posities en denken ze vanuit andere werelden, ze begrijpen elkaar en respecteren elkaar. Deze persoonlijke chemie tussen mensen jaagt het initiatief aan.<sup>21</sup>

## 2.5 Ontwikkelingsfasen burgerinitiatieven

Veel burgerinitiatieven blijken zich fasegewijs te ontwikkelen.<sup>22</sup> Het in beeld brengen van de fase waarin een burgerinitiatief zit, is behulpzaam bij het beschrijven van de ontwikkeling van burgerinitiatieven en bij het in beeld brengen van de eventuele ondersteuning door de lokale overheid. De volgende ontwikkelingsfasen van burgerinitiatieven kunnen worden onderscheiden:<sup>23</sup>

1. **Initiatie:** Het initiatief wordt geboren. Hoewel het initiatief wordt vlot getrokken door een bescheiden groep ondernemende kartrekkers en doorduwers vanuit de samenleving, kan het idee vele vaders/moeders hebben (zowel uit de leef- als systeemwereld).
2. **Groei(spurt):** Een bescheiden groep burgers gaat met hart en ziel voor een initiatief en mobiliseert hiervoor (en hiermee) sociaal en institutioneel kapitaal. Het lokale netwerk wordt 'geactiveerd', en het initiatief raakt steeds breder lokaal gedragen.
3. **Structurering:** Er ontwikkelt zich een organisatiestructuur: er worden werkgroepen gevormd rondom bepaalde thema's. Er komt een bestuur en er is een workflow, waarbij taken zijn en verantwoordelijkheden zijn verdeeld. Ook de omgeving van het initiatief (of het persoonlijk netwerk van deelnemers aan het initiatief) krijgt een plek in de organisatiestructuur. Veelal wordt er in dit stadium een juridische (rechts)vorm gekozen, zoals een stichting of vereniging.

Vervolgens kunnen zich na afloop van de derde fase verschillende vraagstukken voordoen. Er kan sprake zijn van professionalisering en verzakelijking van het initiatief, van institutionalisering, er kunnen ad hoc structuren ontstaan en het initiatief kan worden beëindigd of juist herrijzen.

---

<sup>20</sup> Hurenkamp, Tonkens & Duyvendak, 2006.

<sup>21</sup> Van de Wijdeven & De Graaf, 2014.

<sup>22</sup> Van de Wijdeven en De Graaf, 2014.

<sup>23</sup> Van de Wijdeven & De Graaf, 2014, p.61.



## 2.6 Kenmerken van effectieve burgerinitiatieven

In voorgaande paragrafen is beschreven wat burgerinitiatieven zijn en hoe deze zich (kunnen) ontwikkelen. Uit eerder onderzoek en ervaringen in andere gemeenten kunnen de kenmerken worden afgeleid van effectieve burgerinitiatieven, namelijk:

Figuur 2.1 Kenmerken van effectieve burgerinitiatieven

Inwoners en hun omgeving	Initiatief	Overheid
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Aanwezigheid van pioniers</li> <li>•Samen doen met anderen: openheid, uitnodiging en gelijkwaardigheid</li> <li>•Draagvlak bij de omgeving</li> <li>•Aanwezigheid van de benodigde deskundigheid (inhoudelijk en procedureel)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Voldoende financiële middelen en een efficiënte besteding daarvan</li> <li>•Procesmanagement (afspraken over doelen, plan van aanpak, verdeling taken en verantwoordelijkheden, etc.)</li> <li>•Zichtbare resultaten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Erkenning van het initiatief: aantoonbaar positief staan tegenover het initiatief</li> <li>•Burgergerichtheid/ dienstbaarheid: de doelen van de burger staan centraal</li> <li>•Ambtenaren zijn bereid buiten de kaders te treden</li> <li>•Ondersteuning en rugdekking</li> <li>•Burgers met elkaar in verbinding brengen en afstemmen</li> <li>•Goede communicatie tussen overheid en inwoners</li> <li>•Procesafspraken</li> <li>•Gelijkwaardigheid</li> <li>•Politici houden zich zoveel mogelijk afzijdig</li> </ul>





## Hoofdstuk 3 Visie op burgerinitiatieven

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van documentanalyse en gesprekken met een afvaardiging vanuit de ambtelijke organisatie en de portefeuillehouder antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag:

*Welke visie heeft de gemeente Súdwest-Fryslân in beleid vastgelegd ten aanzien van haar rol bij burgerinitiatieven?*

### 3.1 Kernenbeleid

Op 22 september 2011 is de beleidsnotitie Kernenbeleid vastgesteld. In het Kernenbeleid staat hoe de gemeente het contact met de besturen van stads-, dorps- en wijkbelangen heeft geregeld en wat de rollen zijn van de stads-, dorps- en wijkbelangen (de verenigingen die de belangen van de verschillende kernen behartigen), de contactwethouders, de portefeuillehouder Kernenbeleid en de dorpen- en wijkencoördinatoren. Ook is in het Kernenbeleid beschreven hoe de communicatie met steden, dorpen en wijken plaatsvindt. En daarmee is het Kernenbeleid ook van belang voor burgerinitiatieven.

Onderdeel van het Kernenbeleid is het Kernenfonds. Het Kernenfonds is bedoeld om bij te dragen aan projecten die de leefbaarheid goed houden of verbeteren. Organisaties en groepen bewoners kunnen een eenmalige bijdrage aanvragen met een maximum van 15.000 euro. Van dit maximumbedrag kan worden afgeweken, maar daarvoor moet een voorstel door de gemeenteraad worden goedgekeurd. Dit is gebeurd bij het initiatief De Groene Flach waarvoor een bijdrage van 127.000 euro is uitgekeerd. Voorwaarden voor een bijdrage uit het Kernenfonds zijn:<sup>24</sup>

- De aanvraag is ingediend door een stads-, dorps- of wijkbelang, stichting, vereniging, coöperatie of groep van tenminste vijf personen;
- Je draagt zelf ook iets bij aan het project. Denk bij deze ‘eigen bijdrage’ aan eigen geld of werkzaamheden;
- Er is genoeg draagvlak voor het project binnen jouw stad, dorp of wijk;
- Het project vergroot de leefbaarheid in jouw stad, dorp of wijk;
- Het plan is binnen een jaar uitgevoerd.

In 2018 werd in totaal aan 51 projecten een bijdrage Kernenfonds gegeven, met een totaalbedrag van 315.064,16 euro. Gemiddeld was dat 6.178 euro per project. De kleinste bijdrage was 225 euro en de grootste 15.000 euro. Daarnaast voert de gemeente Súdwest-Fryslân de lepen Mienskipsfûns-regeling voor de provincie Fryslân uit tot en met een bedrag van 10.000 euro. Bedragen daarboven worden door de provincie zelf behandeld. In totaal is er aan 42 projecten een bijdrage lepen Mienskipsfûns gegeven met een totaalbedrag van 164.782 euro. Aan acht projecten is zowel een bijdrage IMF als een bijdrage Kernenfonds gegeven met een totaalbedrag van 79.336 euro.<sup>25</sup> De portefeuillehouder Kernenbeleid geeft aan dat het

<sup>24</sup> <https://sudwestfryslan.nl/onderwerp/kernenfonds-stad-dorp-of-wijk/#Wanneer-gebruik-maken-Kernenfonds>; geraadpleegd op 27 maart 2020.

<sup>25</sup> Kernenbeleid - volledig jaaroverzicht 2018.



Kernenfonds de aanjager is geweest van veel burgerinitiatieven, maar dat de ideeën van de inwoners altijd het begin vormen van een burgerinitiatief en niet het geld van het Kernenfonds.

Op dit moment is er sprake van een doorontwikkeling van het Kernenbeleid. Met de portefeuillehouder is gesproken over wat dit voor burgerinitiatieven zal betekenen. Zij geeft allereerst aan dat er veel burgerinitiatieven plaatsvinden in het fysieke domein. In de doorontwikkeling van het Kernenbeleid zal meer aandacht zijn voor het stimuleren van sociale initiatieven. Dergelijke initiatieven vinden nu ook wel plaats binnen dorpen en kernen, maar daar heeft de gemeente veelal geen rol in. Voor culturele initiatieven is aandacht binnen de gemeente, denk bijvoorbeeld aan de initiatieven die nu plaatsvinden in het kader van 75 jaar bevrijding, maar de gemeente heeft hier geen actieve rol bij. Daarnaast wordt bij de doorontwikkeling van het Kernenbeleid ook gekeken naar de rol van de verenigingen voor plaatselijk belang en naar de wijze waarop er voor initiatieven die buiten de dorps- en wijkcoördinatoren om bij de gemeente binnenkomen een vast aanspreekpunt gecreëerd kan worden, waarover in het volgende hoofdstuk meer.

### 3.2 Ut de Mienskip

De aanpak Ut de Mienskip is het vervolg op de Clusteragenda. In het kader van de Clusteragenda is de gemeente Súdwest-Fryslân in gesprek gegaan met inwoners, verenigingen en maatschappelijke organisaties over de toekomst van voorzieningen in stad, dorp of wijk. Op 15 juni 2017 heeft de raad de Clusteragenda vastgesteld en het proces van de Clusteragenda afgerond. In diezelfde raadsvergadering is de titel van de Clusteragenda omgezet in Ut de Mienskip en zijn middelen beschikbaar gekomen voor meerdere jaren. Kern van Ut de Mienskip is een werkwijze waarmee enerzijds verder wordt gegaan met de in de Clusteragenda opgehaalde thema's, door ideeën over uitvoering daarvan in co-creatie met of door de Mienskip op te (laten) pakken. Anderzijds wil de gemeente nieuwe en actuele ontwikkelingen die in de Mienskip spelen of nog opkomen kunnen ondersteunen. Ut de Mienskip richt zich op kleine en middelgrote kernen. Omdat het voorzieningenniveau en de sociale structuren in de steden Bolsward en Sneek anders zijn dan in de andere clusters, is daar gekozen voor een andere aanpak. Op 14 november 2017 is het plan van aanpak Ut de Mienskip 2018 door het college als actieve informatie naar de raad gestuurd. In dit plan zijn vier prioriteiten benoemd. Eén van deze prioriteiten is ondersteuning van de gemeente van plaatselijke belangen en initiatieven. De mogelijke rollen van de gemeente waar het gaat om de ondersteuning van plaatselijke belangen en initiatieven worden in het plan van aanpak als volgt omschreven: procesbegeleider, adviseur, regisseur, subsidiegever en facilitator. Het hangt van de rol af wie vanuit de gemeente aanschuift bij dit thema.

In het Hoofdlijnenakkoord 2018-2022 van 29 december 2017 wordt verwezen naar de meerjarige Ontwikkelagenda van de gemeente Súdwest-Fryslân. Binnen deze Ontwikkelagenda zijn vier subagenda's opgesteld, waarvan Ut de Mienskip er één is. In het hoofdlijnenakkoord staat beschreven dat er middelen moeten zijn om ruimte te bieden aan initiatieven 'fan ûnderop' (kracht van de samenleving). Op 21 november 2019 heeft de raad ingestemd met de kaders van de nieuwe subsidieregeling Ut de Mienskip, heeft de raad voor de uitvoering van de subsidieregeling een krediet vastgesteld van 700.000 euro en heeft de raad het college opdracht gegeven een toegankelijke subsidieregeling Ut de Mienskip op te stellen. *“De subsidieregeling maakt de Ontwikkelagenda rechtstreeks toegankelijk voor samenwerkende kernen en/of georganiseerde inwoners van Súdwest-Fryslân. Zij kunnen met een relatief eenvoudige regeling*



*middelen genereren voor door hun ontwikkelde Mienskipsiniciatieven. En tegelijkertijd is dat een stap voorwaarts en aanvullend op het Kernenfonds, waarbij de aard daarvan zich juist richt op individuele kernen afzonderlijk”, zo staat in het raadsvoorstel<sup>26</sup> te lezen.*

### 3.3 Burgerinitiatieven in de kadernota

Ook in de Kadernota 2018 wordt gewezen op het belang van initiatieven uit de samenleving voor het versterken van hun eigen gebied, zowel sociaal-economisch als ruimtelijk. De gemeente wil dit ondersteunen op een wijze die de kracht van de mienskip ten goede komt en die past bij hun vraag. Het kan, zo wordt in de Kadernota beschreven, om een breed scala aan ondersteuningsvormen gaan, zoals tijd, kennis, inspanning, voorzieningen of geld. In de Kadernota 2019 komen burgerinitiatieven weer aan de orde:<sup>27</sup> *“Een andere trend is dat inwoners steeds meer initiatief nemen. Het politiek-bestuurlijke gezag is niet meer vanzelfsprekend. Dat uit zich in bijvoorbeeld het opzetten van eigen energiecorporaties, een ondernemersfonds, particuliere zorginitiatieven enz.”*. Ook wordt de beweging naar ‘Right to Challenge’ genoemd, een beweging die is ingezet in Súdwest-Fryslân en waarbij de overheid steeds meer een faciliterende positie inneemt (zie paragraaf 3.4). In de Kadernota 2020 wordt de verbinding gelegd tussen het kernenbeleid en het onderdeel Ut de Mienskip uit de Ontwikkelagenda:<sup>28</sup> *“Vanuit de lokale initiatieven Ut de Mienskip worden kernen gestimuleerd om na te denken over hun toekomst door het opstellen van eigen dorps- en stadsvisies. Hierin vervullen de dorpen- en wijkcoördinatoren steeds meer de rol van gebiedsregisseur”*. De informele burgerinitiatieven worden hierin niet expliciet benoemd. Wel wordt gewezen op een discussie met de raad in het kader van Ut de Mienskip die heeft geleid tot een verzoek om te komen tot een Mienskipfonds.

### 3.4 Right to Challenge

Bij Right to Challenge kunnen bewoners taken van gemeenten overnemen als zij denken het slimmer, beter, goedkoper of anders te kunnen doen.<sup>29</sup> In november 2014 is unaniem een amendement door de raad aangenomen waarmee Right to Challenge is opgenomen in de Verordening maatschappelijke ondersteuning Súdwest-Fryslân 2015. Het college kreeg hiermee de opdracht Right to Challenge binnen Súdwest-Fryslân uit te voeren vanuit de achterliggende overtuiging:<sup>30</sup> *“Right to Challenge is ontstaan vanuit het gedachtegoed dat burgerinitiatieven een plek moeten krijgen, ook als deze initiatieven taken van de gemeente overnemen. Wij, als gemeente, zijn er voor de burger, als de burger iets zelf kan, hoeven wij ze niet te bedienen”*. Dat Right to Challenge is opgenomen in de Verordening maatschappelijke ondersteuning wil niet zeggen dat er alleen uitgedaagd kan worden op taken uit de Wmo. Een challenge kan ook worden ingediend voor taken die buiten de kaders van de Wmo vallen, denk bijvoorbeeld aan het overnemen van een zwembad of groenvoorzieningen. Taken die alleen uitgevoerd kunnen worden door een overheidsorganisatie, bijvoorbeeld wettelijke taken zoals de uitgifte van

<sup>26</sup> Raadsvoorstel gemeente Súdwest-Fryslân, Vervolg Ut de Mienskip - regeling Ut de Mienskip, 21 november 2019, R19.000161.

<sup>27</sup> Kadernota 2019, p.9.

<sup>28</sup> Kadernota 2020, p.7.

<sup>29</sup> [www.righttochallenge.nl](http://www.righttochallenge.nl); geraadpleegd op 18 maart 2019.

<sup>30</sup> Plan van aanpak ‘Right to challenge’ - ‘Wij kunnen dat ook’, versie 1.0, 20 maart 2017, p.4.



paspoorten, bevolkingsregistratie, handhaving en toezicht, verstrekken van vergunningen en subsidiebeoordeling/toekenning, kunnen niet overgenomen worden. Een challenge is een bewonersinitiatief dat altijd (deels) in de plaats komt voor het door de gemeente gecontracteerde aanbod. Een challenge komt bij de gemeente binnen via de wijken- en dorpencoördinatoren. De gemeente heeft de volgende uitgangspunten voor een challenge geformuleerd:<sup>31</sup>

- Het uitgangspunt van de challenge is de maatschappelijke meerwaarde (niet een winstoogmerk)
- Er moet aantoonbaar draagvlak zijn voor de challenge
- De challenge draagt bij aan de leefbaarheid van de wijk/buurt waarin de challenge zich afspeelt
- De regie en het eigenaarschap van de challenge ligt bij de indieners
- De challenge mag niet duurder zijn dan het huidige aanbod
- De challenge is van dezelfde kwaliteit (of beter)
- Er is een looptijd afgesproken
- Er is elk halfjaar/jaarlyks contact met de gemeente over hoe het met de challenge gaat

Ten tijde van dit onderzoek zijn er nog weinig aanmeldingen voor Right to Challenge, terwijl er vanuit het bestuur en de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat er genoeg initiatieven plaatsvinden die eigenlijk als Right to Challenge te bestempelen zijn, denk bijvoorbeeld een sportvereniging die het beheer van zijn eigen terrein van de gemeente overneemt. Als verklaring hiervoor wordt vanuit de ambtelijke organisatie aangegeven: *“Inwoners willen eigenlijk geen taken van de gemeente overnemen. [...] Mensen willen vaak wel een keer een klusje doen, maar willen niet altijd een klusje doen”*. Inwoners zijn ook niet echt op de hoogte van het bestaan van Right to Challenge, zo wordt opgemerkt vanuit de ambtelijke organisatie. Mogelijk zijn inwoners ook bang voor de risico's die zij lopen wanneer zij een taak van de overheid overnemen. Het gebeurt wel dat inwoners een taak overnemen, bijvoorbeeld onderhoud groenvoorziening, en dat er vervolgens iets gebeurt waarna zij de taak teruggeven. De gemeente heeft dan vervolgens de capaciteit niet (meer) om de betreffende taak op te pakken. De portefeuillehouder Kernbeleid heeft nog een andere verklaring voor het zeer beperkte aantal initiatieven dat plaatsvindt onder de noemer Right to Challenge. Er zijn veel actieve kernen in de gemeente Súdwest-Fryslân en de inwoners van die kernen wachten niet op de gemeente, maar gaan zelf aan de slag met bepaalde vragen vanuit de samenleving. Inwoners hebben daarbij niet het idee dat zij taken van de gemeente overnemen.

---

<sup>31</sup> Plan van aanpak 'Right to challenge' - 'Wij kunnen dat ook', versie 1.0, 20 maart 2017, p.7.



## Hoofdstuk 4 Burgerinitiatieven in de praktijk

In dit hoofdstuk worden onderzoeksvraag 2 en 3 beantwoord en wordt beschreven hoe burgerinitiatieven in de gemeente Súdwest-Fryslân zich ontwikkelen en welke rollen raad, college en ambtelijke organisatie in de praktijk vervullen met betrekking tot burgerinitiatieven. Hiervoor zijn gesprekken gevoerd met initiatiefnemers en met een afvaardiging van de ambtelijke organisatie en de portefeuillehouder Kernenbeleid. Ook is gekeken naar wat er vanuit de Quick Scan Lokale Democratie bekend is geworden over de wijze waarop in de gemeente Súdwest-Fryslân wordt omgegaan met burgerinitiatieven.

### 4.1 Quick Scan Lokale Democratie: omgaan met maatschappelijke initiatieven

In april/mei 2019 werd in de gemeente Súdwest-Fryslân de Quick Scan Lokale Democratie uitgevoerd. Onderdeel van dit onderzoek was de wijze waarop de gemeente omgaat met maatschappelijke initiatieven. Uit het onderzoek blijkt dat ongeveer een derde van de inwoners van de gemeente vindt dat inwoners en organisaties voldoende ruimte krijgen om ideeën en initiatieven te realiseren en dat meer dan tachtig procent van de inwoners vindt dat inwoners die hun omgeving willen verbeteren meer hulp en ondersteuning van de gemeente moeten krijgen. Een kwart van de inwoners geeft aan dat er in de gemeente een duidelijk aanspreekpunt is voor maatschappelijke initiatieven. Ruim een kwart van de inwoners vindt dat de gemeenteraad van Súdwest-Fryslân goed omgaat met maatschappelijke initiatieven, ongeveer twintig procent vindt dat dat het geval is voor de ambtelijke organisatie en een kwart van de inwoners vindt dat het college goed omgaat met hun initiatieven.

De onderzoekers geven verschillende adviezen ten aanzien de manier waarop de gemeente omgaat met maatschappelijke initiatieven, waaronder:<sup>32</sup>

- Maak een duidelijker aanspreekpunt voor inwoners: ga na welke ambtenaren contacten hebben met inwoners, en geef hen regel-ruimte. Maak er een actieve rol van (initiatievenmakelaar). Maakt daarnaast een passief loket (e-mail adres, internetpagina), en wellicht een rode loper (een korte procedure om een initiatief door de organisatie te loodsen).
- Als gemeente wel ruimte wil bieden aan inwonersinvloed, maar inwoners geen invloed ervaren, gaat er iets nog niet goed. Het komt voor dat raadsleden in de praktijk toch nog gewoon het eindoordeel willen hebben. Prima, maar wees daar dan helder over.
- Als verschillend wordt geoordeeld tussen hoe raad, ambtenaren en college omgaan met initiatieven is dat niet vreemd. Die drie groepen hebben verschillende rollen. Een negatief oordeel kan voortkomen uit te veel (verkeerde) aandacht, of juist uit te weinig aandacht.

Daarnaast zijn nog een aantal andere inzichten uit de quick scan voor dit rekenkameronderzoek interessant. Zo blijkt dat zestien procent van de inwoners van Súdwest-Fryslân vindt dat de gemeente goed duidelijk maakt welke taken voor de gemeente, welke voor de inwoners en welke voor de gemeente en inwoners samen zijn. Ook geeft een kwart van de inwoners aan dat voor iedereen duidelijk is hoe besluiten worden genomen en wat de besluiten zijn. Ongeveer dertien procent van de inwoners heeft de indruk dat de raad nagaat hoe tevreden de inwoners

<sup>32</sup> Democratie in Actie, 2019, p.24.



zijn met het verloop en de uitkomsten van de besluitvorming en ongeveer vijftien procent denkt dat het college dat doet. De onderzoekers adviseren de gemeente onder meer om transparant te zijn over de inhoud, maar ook over het proces van besluitvorming en om actief na te gaan wat inwoners vinden van het verloop en de uitkomst van besluitvorming.

Het is nu interessant om te bezien hoe de ervaringen binnen de bestudeerde burgerinitiatieven zich verhouden ten opzichte van de resultaten en adviezen van de quick scan.

## 4.2 De ontwikkeling van burgerinitiatieven

### 4.2.1 Enthousiaste pioniers

Voor vrijwel alle burgerinitiatieven die in dit onderzoek zijn bestudeerd geldt dat deze zijn gestart door één of enkele enthousiaste inwoners die, soms vanuit een beroepsmatige achtergrond (Odulphusroute, Stichting Leren, Werken en Wonen), een maatschappelijk belang of behoefte signaleerden.

In een beperkt aantal gevallen werd het initiatief genomen door plaatselijk belang, zoals bijvoorbeeld bij de rubbertegels in de speeltuin van Boazum waar het initiatief werd gestart nadat er bij plaatselijk belang signalen binnenkwamen van inwoners die zich zorgen maakten over de leefbaarheid van de speeltuin. Eén initiatief, Gouden Land, werd gestart op verzoek van de gemeente Súdwest-Fryslân en de provincie, omdat door inwoners vanuit verschillende dorpen in de Marneslenk verschillende subsidieaanvragen werden ingediend. De plaatselijk belang organisaties van de vijf dorpen zijn toen met elkaar in gesprek gegaan. Bij De Gravinnepoel en de Odulphusroute werd plaatselijk belang geïnformeerd over en betrokken bij de initiatieven door de initiatiefnemers. Desondanks lijkt de rol van plaatselijk belang bij burgerinitiatieven over het algemeen beperkt en één van de initiatiefnemers merkt hierover op: *“De gemeente beschouwt plaatselijk belang als vertegenwoordiger van het dorp, maar zou meer rechtstreeks contact moeten hebben met vrijwilligersorganisaties en beter moeten inspelen op wat zij nodig hebben”*. De samenwerking binnen burgerinitiatieven tussen initiatiefnemers, bestuursleden en vrijwilligers wordt door de initiatiefnemers over het algemeen als heel goed beoordeeld.

### 4.2.2 Inhoudelijke versus procedurele kennis

Bij verschillende burgerinitiatieven beschikken de initiatiefnemers zelf over voldoende inhoudelijke deskundigheid. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de initiatieven Makkum Aantrekkelijk Duurzaam en de Stichting Leren, Werken en Wonen. Bij andere initiatieven werd een beroep gedaan op deskundigheid van buiten, zoals bijvoorbeeld bij De Groene Flach waar onder andere gebruik werd gemaakt van de expertise van de Koninklijke Nederlandse Heidemaatschappij en bij het Gouden Land waar gebruik werd gemaakt van de diensten van een landschapsarchitect. Voor veel initiatiefnemers bleek de weg binnen de gemeente wel een zoektocht; de meesten van hen hadden vooraf geen ervaring met en kennis van de wijze waarop de gemeentelijke procedures werken. In paragraaf 4.3.1 wordt hier verder op ingegaan.

### 4.2.3 Structureringsfase

De onderzochte burgerinitiatieven zijn overwegend burgerinitiatieven met een duidelijke structuur, rechtspersoonlijkheid (vooral stichtingen en verenigingen) en georganiseerde informatievoorziening door middel van een website. Vrijwel alle bestudeerde initiatieven





bevinden zich dan ook in de structureringsfase, dat wil zeggen, er ontwikkelt zich een organisatiestructuur, taken en verantwoordelijkheden worden verdeeld en de omgeving van het initiatief (of het persoonlijk netwerk van deelnemers aan het initiatief) krijgt een plek in de organisatiestructuur. Daarbij moet worden opgemerkt dat om in aanmerking te komen voor een subsidie op basis van het Kernenfonds, een vereiste is dat de aanvraag is ingediend door een stads-, dorps- of wijkbelang, stichting, vereniging, coöperatie of groep van tenminste vijf personen.

Bij verschillende initiatieven lijkt sprake te zijn van een zakelijker benadering, omdat er sprake is van een commercieel belang (Cafeteria Stadsfenne) of omdat er activiteiten plaatsvinden die gericht zijn op het zelf genereren van inkomsten om de kosten te dekken, denk bijvoorbeeld aan het verkopen van boekjes (Odulphusroute), het verhuren van oefenruimtes (Popkelder), het aangaan van een contractrelatie met de gemeente ten behoeve van de inkoop van zorg (Stichting Leren, Werken en Wonen) of het heffen van contributie (De Gravinnepoel).

#### 4.2.4 Lange aanlooptijd, continuïteit is een aandachtspunt

Uit de gesprekken blijkt dat het vaak enkele jaren duurt voordat een initiatief daadwerkelijk van de grond komt en tot concrete activiteiten leidt. Maar wanneer het initiatief dan gerealiseerd is dan geeft dat initiatiefnemers veel voldoening. Eén van de initiatiefnemers geeft aan: *“Het is zoveel mooier dat mensen nu zeggenschap hebben gekregen over hun eigen leefomgeving. Het is zo mooi dat wij zelf een stem hebben gekregen in de uitvoering”*.

Het doel van één burgerinitiatief, rubbertegels speeltuin Boazum, is inmiddels bereikt en het betreffende initiatief is afgerond. Andere burgerinitiatieven, zoals de Odulphusroute van de Stichting De Lytse Marren, de Popkelder, De Groene Flach, de Stichting Leren, Wonen en Werken en Makkum Aantrekkelijk Duurzaam, ondernemen reeds verschillende activiteiten en geven daarmee verder invulling aan de beoogde doelen. De doelen van de initiatieven Gouden Land en De Gravinnepoel zijn nog niet gerealiseerd, omdat deze initiatieven, hoewel zij een hoge organisatiegraad kennen, (nog) niet tot concrete activiteiten hebben geleid. Ook het initiatief om een cafeteria te vestigen in de wijk Stadsfenne in Sneek is tot op heden nog niet van de grond gekomen als gevolg van het stagneren van het besluitvormingsproces.

De gemiddelde looptijd van de bestudeerde initiatieven is bijna zes jaar. De continuïteit blijkt voor veel initiatieven een aandachtspunt. *“Mensen die het leuk vinden om mee te denken over de uitwerking worden soms niet goed van om de twee weken vergaderen”*, merkt één van de initiatiefnemers op. Verschillende initiatiefnemers zien verschillende mogelijkheden en voorwaarden voor het borgen van de continuïteit van burgerinitiatieven, zoals een verschuiving van vrijwilligers naar betaalde krachten (*“Wanneer je de continuïteit wilt borgen moet je mensen uiteindelijke gewoon gaan betalen”*, Gouden Land), het structureel verkrijgen van voldoende financiële middelen (Odulphusroute), het vastleggen van afspraken/formalisieren van het contact met betrokken partijen (Stichting Leren, Werken en Wonen) en het opzetten van een kenniscentrum en toevoegen van professionele ondersteuning (Makkum Aantrekkelijk Duurzaam).

#### 4.2.5 Financiering uit verschillende bronnen

De burgerinitiatieven worden op verschillende manieren gefinancierd. Er worden eigen middelen ingezet (Cafeteria Stadsfenne) of een private investeerder gezocht (Stichting Leren, Werken en Wonen). Ook worden er subsidies ontvangen uit het Kernenfonds van de gemeente Súdwest-Fryslân (Odulphusroute, Gouden Land, De Groene Flach), het Iepen Mienskipsfûns van de provincie Fryslân (Odulphusroute, Gouden Land, De Gravinnepoel, De Groene Flach) en



andere fondsen, waaronder het Waddenfonds (Gouden Land), het jongerenfonds van de gemeente Súdwest-Fryslân (Makkum Aantrekkelijk Duurzaam) en het fonds van het Old Burger Weeshuis (Groene Flach). Ook zijn er, zoals reeds eerder werd beschreven, burgerinitiatieven die daarnaast zelf inkomsten verwerven.

#### 4.2.6 Omgeving op verschillende manieren betrokken

De omgeving wordt op verschillende manieren bij de burgerinitiatieven betrokken. Soms worden inwoners geïnformeerd en geraadpleegd. Bij Cafetaria Stadsfenne gebeurde dat bijvoorbeeld door het organiseren van een inloopavond en het huis aan huis afnemen van een enquête en in het kader van het Gouden Land werden meerdere gebiedsbijeenkomsten georganiseerd en ging bijvoorbeeld de werkgroep die zich bezighoudt met het thema biodiversiteit in gesprek met alle boeren in het gebied. Bij De Groene Flach werd een droomsessie georganiseerd onder leiding van Doarpswurk, een bijeenkomst waarin ideeën van buurtbewoners werden geïnventariseerd. Andere initiatieven zoeken actief de samenwerking met vergelijkbare initiatieven, bijvoorbeeld in het geval van Makkum Aantrekkelijk Duurzaam.

### 4.3 De rollen en betrokkenheid van de gemeente...

#### 4.3.1 ... vanuit het perspectief van de initiatiefnemers

##### *Wisselende rollen en ervaringen*

De ervaringen van initiatiefnemers met de betrokkenheid van de gemeente Súdwest-Fryslân zijn heel wisselend. Waar bij het ene initiatief wordt opgemerkt: *“De samenwerking met de gemeente en de provincie verloopt erg goed. Er wordt actief met elkaar meegedacht, maar er moet ook de benodigde afstand zijn en dat loopt goed”*, geeft een andere initiatiefnemer aan: *“Het zou al mooi zijn als de tegenwerking door de gemeente zou stoppen”*. De rollen die de gemeente vervult bij burgerinitiatieven zijn divers en de mate waarin daarmee in de behoeften van initiatiefnemers wordt voorzien is wisselend.

Verschillende initiatieven ontvangen subsidies van de gemeente, met name uit het Kernenfonds. De maximale subsidiebijdrage vanuit het Kernenfonds van de gemeente van 15.000 euro is volgens verschillende initiatiefnemers te beperkt voor de grootschaliger burgerinitiatieven: *“Wanneer je een gebied wilt ontwikkelen dan zijn daarvoor grote bedragen nodig. [...] Je moet als gemeente durven te investeren”*.

Verschillende initiatiefnemers geven aan dat de ambtelijke organisatie (daarnaast) heeft geluisterd en heeft meegedacht. Zo is er bijvoorbeeld meegedacht over de wijze waarop de buurt betrokken kon worden en het netwerk kon worden vergroot (De Groene Flach). Ook dacht de gemeente mee over het opstellen van de begroting (rubbertegels speeltuin Boazum), het betrekken van een externe partij voor de benodigde deskundigheid (De Groene Flach) en over het bij elkaar brengen van verschillende initiatieven (Gouden Land). Verder informeerde de gemeente initiatiefnemers over technische randvoorwaarden en procedures (De Gravinnepoel, rubbertegels speeltuin Boazum).

Eén van de initiatiefnemers geeft aan dat de gemeente wel subsidieert en meedenkt over initiatieven, maar *“wanneer bijeenkomsten of conferenties in beleidseisen of beleidsplannen moeten resulteren dan komt er weinig van de grond”*.





Bij verschillende initiatieven bestond de (gewenste) rol van de gemeente ook uit het faciliteren van initiatieven door middel van vergunningverlening, bijvoorbeeld bij Cafeteria Stadsfenne en de Odulphusroute, of, in het geval van de Popkelder, uit het kopen en verhuren van een pand van waaruit de activiteiten kunnen plaatsvinden. De initiatiefnemers van de speeltuin in Boazum werden gefaciliteerd doordat de gemeente de benodigde rubbertegels bestelde waarna de kosten werden doorberekend aan de initiatiefnemers.

#### *Afstemming en communicatie*

Initiatiefnemers die niet tevreden zijn over de samenwerking met de gemeente wijten dit veelal aan een gebrek aan afstemming binnen de gemeente, zowel tussen verschillende afdelingen binnen de ambtelijke organisatie als tussen het college en ambtelijke organisatie, en aan een gebrek aan communicatie.

Initiatiefnemers blijken lang niet altijd een vast aanspreekpunt binnen de ambtelijke organisatie te hebben, of daarvan gebruik te maken, en er vindt in de praktijk veelvuldig rechtstreeks contact plaats tussen initiatiefnemers en medewerkers van verschillende afdelingen. Eén van de initiatiefnemers constateert: *“Ik heb inmiddels met vier afdelingen van de gemeente te maken; de ene probeert dit, de andere probeert dat. [...] Er wordt niet ingegaan op inhoudelijke voorstellen en ze werken langs elkaar heen. Er heeft ooit een ambtenaar een voorstel gedaan om een gezamenlijk overleg te plannen, maar dat is vervolgens niet gebeurd”*. Hij geeft aan de rol van de gemeente als ondermijnd te ervaren. Een andere initiatiefnemer is juist zeer te spreken over het rechtstreeks contact dat hij heeft met de ambtelijke organisatie: *“Het personeel dat vanuit de gemeente contact maakt met de inwoners is cruciaal in het realiseren van plannen en daarin heeft de gemeente op dit moment wel de juiste mensen in dienst”*.

Wanneer burgerinitiatieven de gemeentegrenzen overstijgen dan blijkt dat de complexiteit voor de initiatiefnemer te vergroten (*“Dat dit een intergemeentelijk project was maakte het erg moeilijk. Iedere gemeente heeft andere regels”*), maar tegelijkertijd zijn dergelijke initiatieven niet onmogelijk, zo blijkt uit het initiatief in het Lytse Marrengebied.

#### *De dorps- of wijkcoördinator als aanspreekpunt*

Bij verschillende initiatieven speelt de dorps- of wijkcoördinator een belangrijke rol als schakel tussen initiatiefnemers en gemeente. Dat is met name in de beginfase van initiatieven het geval. Zo wordt door een initiatiefnemer opgemerkt: *“Ik ben heel tevreden over de ondersteuning door de dorpscoördinator. Als de ambtelijke organisatie enthousiast is word je zelf ook enthousiast”*. Ook gebeurt het dat de dorpscoördinator geïnformeerd wordt, maar dat er op basis van eerdere samenwerking met en bestaande contacten binnen de gemeente rechtstreeks contact wordt gelegd met ambtenaren. Bij weer een ander initiatief liep het contact met de gemeente in de beginfase via de wijkcoördinator, maar gingen de initiatiefnemers toen het proces stagneerde in toenemende mate rechtstreeks contact opnemen met ambtenaren van verschillende afdelingen. Actieve betrokkenheid van de dorps- of wijkcoördinator bij een initiatief kan leiden tot betere afstemming met de gemeente in de beleving van de initiatiefnemers, maar dat is niet altijd het geval.

#### *Betrokkenheid college en raad*

Bij verschillende initiatieven hadden de initiatiefnemers rechtstreeks contact met leden van het college. Ook hier zijn de ervaringen van de initiatiefnemers heel verschillend. Zo geeft één initiatiefnemer aan dat zij zich aan het lijntje gehouden voelt door de wethouder doordat zij steeds weer op pad werd gestuurd met nieuwe opdrachten, terwijl er duidelijke signalen waren



dat de ambtelijke organisatie positief stond tegenover haar initiatief: *“De betrokken ambtenaren waren betrokken, aanmoedigend en hebben telkens uitgesproken geen enkel bezwaar te kunnen bedenken”*. Andere initiatiefnemers zijn positief over de betrokkenheid van collegeleden, bijvoorbeeld *“[...] omdat de wethouder iets (het plaatsen van borden - RK SWF) kon regelen wat normaal nooit wordt toegestaan”*<sup>33</sup> of geven aan dat dat afhankelijk is van het betrokken collegelid: *“Het zit ‘m toch op mensen”*. De betrokkenheid van raadsleden wordt zonder uitzondering als heel positief ervaren. Zo geeft één van de initiatiefnemers aan: *“De raad is onze steun en toeverlaat geweest in al die pittige momenten”*.

#### 4.3.2 ... vanuit het perspectief van de gemeente

##### *De rol van de gemeente bij burgerinitiatieven*

De meeste initiatieven zijn klein en lokaal, maar soms blijken initiatieven die door burgers zijn gestart zo complex dat de gemeente ze (deels) overneemt, bijvoorbeeld omdat er meerdere gemeenten bij betrokken zijn. Dat vinden de initiatiefnemers dan over het algemeen niet erg, zo is de ervaring van de dorpencoördinatoren. *“Burgers ontberen dan de kennis om dat tot een goed einde te brengen”*. Soms ook zijn er subsidies verstrekt, bijvoorbeeld door de provincie (Iepen Mienskipsfûns), met als gevolg dat projecten binnen een bepaalde termijn gerealiseerd moeten worden. De gemeente wil het liefst faciliteren en ondersteunen en het inwoners zelf laten doen, maar soms is dat onmogelijk. Dan heeft de gemeente wel die intentie, maar dan blijkt toch dat de rol van de gemeente groter wordt dan oorspronkelijk werd gedacht en gewenst, zo merken de dorpencoördinatoren op.

Inwoners vinden het lang duren om iets te regelen bij de gemeente. De dorpscoördinatoren hebben gemerkt dat zij vaak geen idee hebben wat er allemaal bij zo’n initiatief komt kijken. Alleen al het overleg met commissie, raad en college neemt veel tijd in beslag en ook het aanvragen van subsidies en vergunningen duurt vaak lang. Wanneer inwoners zelf alles moeten regelen dan realiseren zij zich dit wel. Daarnaast, zo merkt de portefeuillehouder op, is het zo dat of je nu raadslid, collegelid of ambtenaar bent, je voor inwoners “de gemeente” bent. Zij zien niet altijd het onderscheid en daar moet je je als vertegenwoordiger van de gemeente bewust van zijn in het contact en bij hetgeen je naar inwoners communiceert. Eén van de dorpscoördinatoren merkt op dat zij als coördinatoren ervaren dat sommige initiatiefnemers gaan “shoppen” binnen de gemeentelijke organisatie wat de voortgang van initiatieven niet gemakkelijker maakt.

De coördinatoren waarschuwen initiatiefnemers dat het lang kan duren voordat een initiatief gerealiseerd is, maar geven tegelijkertijd aan *“dat de aanhouder wint”*. Het duurt vaak één tot twee jaar aan voorbereidingstijd en dan moet een initiatief nog worden uitgevoerd. Het gebeurt wel dat de coördinatoren afwijzend reageren op burgerinitiatieven, maar dan proberen zij wel goed uit te leggen wat de reden daarvan is.

De portefeuillehouder geeft aan dat de gemeente burgerinitiatieven wil faciliteren en niet dwingend wil opleggen. Dat past ook niet in deze tijd. Wel geeft zij aan dat burgerinitiatieven en het denken in regels en procedures door medewerkers van de gemeente nog weleens schuren. De cultuur binnen de gemeente is wel aan het veranderen, bij de dorps- en wijkcoördinatoren ziet zij dat het sterkst terug. De portefeuillehouder is van mening: *“De*

<sup>33</sup> Hierbij moet worden opgemerkt dat dit een wethouder van een andere gemeente dan Súdwest-Fryslân betreft.



*houding van de medewerkers moet zijn “Het is mogelijk, tenzij...” en dat betekent dat regelgeving, als het mogelijk is, ondergeschikt moet zijn aan de bedoeling. Er is hierin al een slag gemaakt, maar dat kan nog beter. Je moet als gemeente ook accepteren dat dingen niet goed gaan en los durven laten”. En dat laatste geldt naar haar mening ook voor de gemeenteraad; ook raadsleden moet durven loslaten.*

#### *Dorps- en wijkcoördinatoren als schakel tussen gemeente en inwoners*

Een dorpencoördinator merkt op: *“Burgerinitiatieven schieten links en rechts door de organisatie”*. Slechts een deel van de burgerinitiatieven komt via de dorps- en wijkcoördinatoren binnen bij de gemeente. Het zijn vaak de Kernenfonds- of Iepen Mienskipsfûns aanvragen die door de coördinatoren worden begeleid.

In 2011 zijn de dorps- en wijkcoördinatoren gestart met hun werkzaamheden. In eerste instantie waren zij vooral gesprekspartner van de plaatselijk belangen, maar nu melden zich steeds vaker inwoners met een idee bij de coördinatoren. Zij vragen vaak eerst informatie of willen even sparren en vervolgens wordt er dan gekeken welke ondersteuning er geboden kan worden. Soms wordt die ondersteuning geboden door de coördinatoren, maar het gebeurt ook regelmatig dat zij collega's van andere afdelingen, bijvoorbeeld verkeer, vergunningen of ruimtelijke ordening, inschakelen. Het gebeurt ook steeds vaker dat de dorpscoördinatoren en de verschillende afdelingen binnen de gemeente met elkaar om de tafel zitten en de afstemming gaat steeds beter. Op deze wijze komen ook eventuele knelpunten op andere terreinen in beeld, zo ervaren de coördinatoren. In de uitvoering houden de coördinatoren dan vervolgens vinger aan de pols.

De portefeuillehouder merkt op dat de dorps- en wijkcoördinatoren een belangrijke schakel vormen tussen gemeente en inwoners. Zij zijn voor langere tijd aan de dorpen verbonden. Zij vindt het heel erg voor inwoners wanneer zij met hun initiatief verloren raken in de organisatie. In de praktijk blijkt nu dat inwoners met kennis van en contacten binnen de gemeente initiatieven van de grond weten te krijgen, maar je wilt als gemeente niet dat alleen zij daarin slagen, aldus de portefeuillehouder. Ook voor initiatieven die niet via de coördinatoren binnenkomen moet er daarom één aanspreekpunt binnen de organisatie zijn. Voor cultuur en duurzaamheid zijn er dergelijke aanspreekpunten, voor andere beleidsterreinen moet dat nog geregeld worden.

#### *Samenwerking en draagvlak*

Regelmatig gebeurt het dat een vertegenwoordiger van plaatselijk belang aanhaakt bij de initiatiefnemers. In het kader van het Kernbeleid heeft de gemeente in de dorpen veel contact met plaatselijk belang, maar een aandachtspunt voor de gemeente is nu of op die manier wel alle inwoners van het dorp worden bereikt, zo geeft de portefeuillehouder aan. Initiatieven komen vaak bij de gemeente binnen via (een werkgroep van) plaatselijk belang, maar zij hoeven niet via plaatselijk belang ingediend te worden. Het is vooral belangrijk dat er in een dorp draagvlak is voor een initiatief. Het gemeenschappelijk belang is het uitgangspunt en wie daar dan mee aan de slag gaat maakt niet uit. Volgens de portefeuillehouder willen veel inwoners geen zitting nemen in het bestuur van plaatselijk belang, maar willen zij wel met een concreet project aan de slag. De coördinatoren vinden het belangrijk dat de plaatselijk belangen op de hoogte zijn van plaatselijke initiatieven en dat zij er ook achter staan. Plaatselijk belangen hebben zelf niet de capaciteit om dergelijke initiatieven te ondersteunen en vinden het ook wel fijn dat burgers zelf het initiatief nemen. Het is voor de gemeente een vereiste dat, met name bij initiatieven in de openbare ruimte, de omgeving ook akkoord gaat. In het verleden is het wel gebeurd dat er achteraf weerstand bij de omgeving bleek te bestaan.



Het informeren en betrekken van de omgeving moet goed geborgd worden en dat moeten de initiatieven zelf doen, al dan niet samen met de plaatselijk belangen. Door ervaring leren de initiatieven dat zij dit voordat zij bij de gemeente aankloppen al geregeld moeten hebben.

De gemeente werkt bij burgerinitiatieven veel samen met welzijnswerk. De gemeente hoeft niet altijd voorzitter te zijn van allerlei overleggen, een vertegenwoordiger van welzijnswerk doet dat dan. De gemeente komt daarmee wat meer op afstand te staan.

#### *Continuïteit van burgerinitiatieven*

Het van de grond krijgen van initiatieven lukt altijd wel en ook de eerste twee jaar lukt het vaak wel om initiatieven draaiende te houden, maar het blijkt lastig om het voortbestaan van burgerinitiatieven te borgen op de lange(re) termijn. Er begint vaak een vast groepje, maar de continuïteit blijft lastig. Vrijwilligers verhuizen, krijgen een andere baan of andere bezigheden en trekken zich terug uit initiatieven. De coördinatoren waarschuwen mensen hiervoor. De gemeente werkt wanneer terreinen beschikbaar worden gesteld met huurcontracten met duidelijke termijnen. Daar staat wel de voorwaarde in *"dondert het plan in elkaar, dan eisen wij de grond weer op"*. Bij ingewikkelde initiatieven moeten initiatiefnemers een bepaalde vorm van deskundigheid hebben of kunnen inhuren. Soms blijken verschillende (verborgen) belangen een rol te spelen bij burgerinitiatieven.

De portefeuillehouder geeft aan dat het borgen van de toekomst van burgerinitiatieven lastig is, maar vraagt zich tegelijkertijd af of dat erg is: *"Wanneer je tien jaar een succesvol initiatief hebt gehad, zoals een pluktuin, en daar is geen belangstelling meer voor dan is het ook niet erg om initiatieven af te ronden. Initiatieven hoeven niet oneindig lang door te lopen"*.

#### **4.4 De aanwezigheid van factoren voor effectieve burgerinitiatieven**

In hoofdstuk 2 is op basis van eerder onderzoek een overzicht gegeven van de factoren die bijdragen aan de effectiviteit van burgerinitiatieven (zie tabel 4.1). Wanneer we naar de bestudeerde burgerinitiatieven in Súdwest-Fryslân kijken dan valt op dat de aanwezigheid van deze factoren van invloed is op de mate waarin de initiatieven succesvol zijn en dat deze factoren bij de bestudeerde initiatieven in verschillende mate aanwezig zijn.



Tabel 4.1 Kenmerken van effectieve burgerinitiatieven

Inwoners en hun omgeving	Initiatief	Overheid
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Aanwezigheid van pioniers</li> <li>•Samen doen met anderen: openheid, uitnodiging en gelijkwaardigheid</li> <li>•Draagvlak bij de omgeving</li> <li>•Aanwezigheid van de benodigde deskundigheid (inhoudelijk en procedureel)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Voldoende financiële middelen en een efficiënte besteding daarvan</li> <li>•Procesmanagement (afspraken over doelen, plan van aanpak, verdeling taken en verantwoordelijkheden, etc.)</li> <li>•Zichtbare resultaten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Erkenning van het initiatief: aantoonbaar positief staan tegenover het initiatief</li> <li>•Burgergerichtheid/ dienstbaarheid: de doelen van de burger staan centraal</li> <li>•Ambtenaren zijn bereid buiten de kaders te treden</li> <li>•Ondersteuning en rugdekking</li> <li>•Burgers met elkaar in verbinding brengen en afstemmen</li> <li>•Goede communicatie tussen overheid en inwoners</li> <li>•Procesafspraken</li> <li>•Gelijkwaardigheid</li> <li>•Politici houden zich zoveel mogelijk afzijdig</li> </ul>

#### *Inwoners en hun omgeving*

De initiatiefnemers zijn enthousiast en verbinden zich veelal voor meerdere jaren aan het initiatief, ook wanneer het tegenzit. Zij betrekken anderen bij hun initiatieven en de samenwerking wordt veelal geformaliseerd in de vorm van een stichting, een vereniging, werkgroepen en dergelijke. De continuïteit van initiatieven is wel een punt van zorg voor initiatiefnemers. De omgeving wordt over het algemeen geïnformeerd en soms ook actief betrokken bij initiatieven. Over het algemeen beschikken de initiatiefnemers over de benodigde inhoudelijke deskundigheid en indien dat niet het geval is dan worden daarvoor derden bij het initiatief betrokken. De procedurele deskundigheid van verschillende initiatiefnemers, dat wil zeggen, kennis van de wijze waarop besluitvormingsprocessen binnen de gemeente lopen, lijkt beperkt, een bevinding die in lijn is met de uitkomsten van de Quick Scan Lokale Democratie.

#### *Initiatief*

Bij de bestudeerde burgerinitiatieven slagen initiatiefnemers er over het algemeen in hun plannen te bekostigen door onder meer subsidies van de gemeente Súdwest-Fryslân en de provincie en de inzet van eigen middelen. Bij de meeste initiatieven zijn er afspraken gemaakt over doelen, plan van aanpak en taken en verantwoordelijkheden, met andere woorden, is er sprake van procesmanagement. In de praktijk blijkt dat zichtbare resultaten voldoening geven en dat het uitblijven daarvan leidt tot frustratie bij de initiatiefnemers.



### *Overheid*

Bij de meeste burgerinitiatieven ervaren de initiatiefnemers erkenning vanuit de gemeente en wordt de betrokkenheid van raad, college en ambtelijke organisatie gewaardeerd. Bij sommige initiatieven zijn inwoners actief door de gemeente met elkaar in verbinding gebracht. De communicatie en samenwerking met de gemeente is wel een aandachtspunt. Bij sommige initiatieven wordt de communicatie als goed ervaren, maar bij verschillende andere initiatieven wordt er onvoldoende gecommuniceerd, ontvangen initiatiefnemers tegengestelde informatie en/of hebben zij het gevoel van het kastje naar de muur gestuurd te worden. Er is lang niet altijd sprake van één vast aanspreekpunt en ook blijken duidelijke procesafspraken tussen gemeente en initiatiefnemers vaak te ontbreken. Ook ervaren initiatiefnemers niet altijd een gevoel van gelijkwaardigheid in de samenwerking met de gemeente, aangezien zij van de gemeente afhankelijk zijn voor bijvoorbeeld het verlenen van vergunningen, het opkopen of saneren van grond of als verhuurder van een pand. Vanuit de gemeente wordt aangegeven dat het werken vanuit de bedoeling en niet vanuit regels en procedures een aandachtspunt is bij burgerinitiatieven. Dit heeft gevolgen voor de taakopvatting en handelingsvrijheid van medewerkers in de uitvoering, maar ook voor de wijze waarop zij worden aangestuurd door en de rolopvatting van management en bestuur.



## Hoofdstuk 5 Conclusies & aanbevelingen

### 5.1 Conclusies

#### *Conclusie 1*

Er worden in de gemeente Súdwest-Fryslân succesvolle burgerinitiatieven ontwikkeld. Initiatiefnemers beschikken over doorzettingsvermogen en blijken zeer gemotiveerd om samen met omwonenden en andere inwoners van de initiatieven een succes te maken. De meeste initiatieven worden geborgd in een rechtsvorm, doelen worden beschreven en taken en verantwoordelijkheden worden verdeeld. Initiatiefnemers slagen er over het algemeen in voldoende financiële middelen te verwerven. Zij wenden daarvoor verschillende financieringsbronnen aan, in het bijzonder het Kernenfonds en het Iepen Mienskipsfûns, en ook worden er zelf inkomsten gegenereerd.

#### *Conclusie 2*

De gemeente Súdwest-Fryslân onderschrijft in het beleid en de praktijk het belang van burgerinitiatieven, maar is nog wel zoekende in haar rol in relatie tot burgerinitiatieven. Een faciliterende rol is het uitgangspunt, de wijze waarop die rol nu invulling krijgt is door subsidiëren, luisteren, meedenken en adviseren. Wanneer raad, college en ambtelijke organisatie interesse in en betrokkenheid bij burgerinitiatieven tonen dan wordt dat over het algemeen door initiatiefnemers gewaardeerd. Desondanks is er onvoldoende helderheid naar binnen en naar buiten over de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van raad, college en ambtelijke organisatie in relatie tot burgerinitiatieven.

#### *Conclusie 3*

De communicatie door de gemeente en de samenwerking tussen gemeente en initiatiefnemers is voor verbetering vatbaar. Er is niet bij alle initiatieven sprake van een vast aanspreekpunt en duidelijke procesafspraken ontbreken. Verschillende initiatiefnemers hebben moeite om hun weg binnen de gemeente te vinden. Het verloop van het besluitvormingsproces is voor hen onduidelijk, waarbij niet of onvoldoende inzichtelijk is wie van de drie gemeentelijke partijen welke (soort) besluiten neemt en waar in dat geheel de initiatiefnemer staat. Ook kan het gebeuren dat zij bewust gebruik maken van het ontbreken van duidelijke procedures. Het lijkt binnen de gemeente te ontbreken aan regie op burgerinitiatieven.

### 5.2 Aanbevelingen

#### *Aanbeveling 1*

De uitgangspunten in het beleid ten aanzien van burgerinitiatieven moeten worden uitgewerkt in een werkwijze. Het zou goed zijn om, ook in het licht van de bevindingen van de Quick Scan Lokale Democratie, inwoners een stem te geven in de ontwikkeling van die werkwijze. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een gezamenlijke bijeenkomst van raad, college en ambtelijke organisatie waarbij ook initiatiefnemers worden uitgenodigd om zo het gesprek te kunnen voeren over hun ervaringen met de gemeente Súdwest-Fryslân.



### *Aanbeveling 2*

Er moet duidelijk worden gecommuniceerd over de wijze waarop burgerinitiatieven moeten worden ingediend, maar ook over wat initiatiefnemers vervolgens kunnen verwachten voor wat betreft het verloop van besluitvormingsprocessen en de duur en mogelijke uitkomsten daarvan. Het maken van procesafspraken en de naleving daarvan door gemeente en initiatiefnemers zijn daarbij van groot belang. Er zou een vast aanspreekpunt moeten komen voor burgerinitiatieven en het ligt voor de hand de dorps- en wijkcoördinatoren steviger te positioneren zodat zij deze rol, meer dan nu het geval is, kunnen vervullen. De ambtelijke organisatie kan initiatiefnemers ondersteunen door hen in contact te brengen met elkaar en met andere relevante organisaties.

### *Aanbeveling 3*

Daarbij moet de ambtelijke organisatie van het college de ruimte krijgen om burgers te ondersteunen bij initiatieven, om buiten de bestaande kaders te denken. Het niet te gedetailleerd omschrijven van de wijze waarop de beschikbare middelen, bijvoorbeeld uit het Kernfonds en de subsidieregeling Ut de Mienskip, besteed mogen worden is een manier om die ruimte bij de ambtelijke organisatie te vergroten.

### *Aanbeveling 4*

De gemeenteraad stelt de kaders waarbinnen inwoners initiatieven kunnen ontplooiën. Hoewel interesse in en betrokkenheid van raadsleden bij initiatieven worden gewaardeerd, moeten raadsleden ervoor waken initiatieven over te nemen en zich bewust zijn van het gegeven dat zij door inwoners als vertegenwoordiger van “de gemeente” gezien (kunnen) worden. Raadsleden zouden met name in de beginfase van initiatieven een stimulerende en mogelijk ook faciliterende rol kunnen vervullen. Daarnaast moeten raadsleden zich buigen over de vraag hoe zij als raad door het college geïnformeerd willen worden over burgerinitiatieven.





## Bronnen

### Literatuur

De Goede, F., Kok, D. & De Voogd, E. (2017). *Van buiten naar binnen. Klantcontact en interactie in het publieke domein*. Delft: Eburon.

Democratie in Actie (2019). *Rapport Quick Scan Lokale Democratie Gemeente Súdwest-Fryslân*. Versie d.d. 09-05-2019.

Hurenkamp, M., Tonkens, E., & Duyvendak, J. W. (2006). *Wat burgers bezielt: een onderzoek naar burgerinitiatieven*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam/NICIS Kenniscentrum Grote steden.

Oude Vrielink, M. J., Verhoeven, I., & Wijdeven, T. M. F. van de (2013). *Meedoen met de overheid*.

Tonkens, E. (2009). *Tussen onderschatten en overvragen: actief burgerschap en activerende organisaties in de wijk*.

Van Dam, R.I., Salverda, I. E., & During, R. (2010). *Strategieën van burgerinitiatieven* (No. dl. 3). Wageningen Universiteit & Alterra.

Van Dijk, J.J.A. (2016). *Samen koers bepalen: Onderzoek naar het gebruik van burgerparticipatie bij gemeentelijke visievormingstrajecten*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Van Dijk, J.P. (2010). *Facilitering van derde generatie burgerparticipatie: een onderzoek naar hoe burgers het burgerinitiatief bezien en welke rol gemeenten kunnen spelen bij het faciliteren hiervan*. Enschede: University of Twente.

Van de Wijdeven, T.M.F., & de Graaf, L.J. (2014). *Kernkracht: Over doe-democratie in het landelijke gebied*.

Van Empel, E.J. (2015). *Miscommunicatie bij burgerinitiatieven*. Wageningen: Wageningen Universiteit.

Van Enckevort, G. (2017). *Dorps-en wijkdemocratie. Democratie door de bril van bewoners*. Nijmegen: Radboud Universiteit.

Vullings, L.A.E., Buijs, A.E., Donders, J.L.M., Kamphorst, D.A., Kramer, H. & de Vries, S. (2018). *Monitoring van groene burgerinitiatieven. Analyse van de resultaten van een pilot en nulmeting in vier gemeenten*. Wageningen: Wageningen Environmental Research.

### Beleidsdocumenten

- Hoofdlijnenakkoord 2018-2022
- Kadernota 2020
- Kadernota 2019
- Kadernota 2018
- Plan van aanpak 'Right to challenge' - 'Wij kunnen dat ook'
- Plan van aanpak Ut de Mienskip 2019



- Plan van aanpak Ut de Mienskip 2018
- Raadsvoorstel gemeente Súdwest-Fryslân, Vervolg Ut de Mienskip - regeling Ut de Mienskip, 21 november 2019, R19.000161



## Bijlage I Analysekader burgerinitiatieven

Thema	Evt. uitwerking
Locatie	
Doelstelling(en)	
Aansluiting bij doelen andere partijen	
Doelgroepen / toegankelijkheid van het initiatief	
Activiteiten	
Actief betrokken actoren	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inwoners</li> <li>• College van B&amp;W</li> <li>• Raad</li> <li>• Ambtelijke organisatie</li> <li>• ...</li> </ul>
Initiatiefnemers	
Aantal actief betrokken inwoners	
Rol van de gemeente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Luisteren</li> <li>• Betrokkenheid</li> <li>• Bekostigen</li> <li>• ...</li> </ul>
Mate van intern contact	
Mate van extern contact	
Organisatievorm	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Federatie (veel intern en extern contact)</li> <li>• Netwerk (weinig intern, veel extern contact)</li> <li>• Coöperatie (veel intern, weinig extern contact)</li> <li>• Los verband (weinig intern en extern contact)</li> </ul>
Ervaringen met interne samenwerking	
Ervaringen met externe samenwerking	
Ontwikkelingsfase	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Initiatiefase</li> <li>2. Groei(spurt)fase</li> <li>3. Structureringsfase</li> <li>4. Professionalisering &amp; verzakelijking (a) Institutionalisering (b)</li> </ol>



	Ad hoc structuren (c) Beëindiging of herrijzenis (d)
Levensduur	
Bron(nen) van inkomsten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Donaties</li> <li>• Contributies</li> <li>• Subsidie</li> <li>• ...</li> </ul>
Tijdsbesteding	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mensdagen/jaar</li> </ul>
Invloedssfeer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeente</li> <li>• Stad/dorp</li> <li>• Wijk</li> <li>• Straat</li> </ul>
Monitoring van effecten	
Maatschappelijke effecten	



## Bijlage II Respondenten

Naam	Functie	Datum interview
Jan Leijstra Yvonne Sieswerda	Dorpscoördinatoren	20 augustus 2019
Schelte Jonkman	Initiatiefnemer Rubbertegels speeltuin Boazum	12 september 2019
Melis van der Meer	Initiatiefnemer Gravinnepoel	12 september 2019
Marjan Faber	Initiatiefnemer De Groene Flach	12 september 2019
Evelien Barbiers	Initiatiefnemer Makkum Aantrekkelijk Duurzaam	18 september 2019
Ronald van der Wal	Initiatiefnemer Stichting Leren, Wonen en Werken	20 september 2019
Franka van Os	Initiatiefnemer Cafeteria Stadsfenne	27 september 2019
Harold Visser	Initiatiefnemer Odulphusroute	30 september 2019
Hille Stellingwerf	Initiatiefnemer Popkelder	30 september 2019
Joost Rosier	Initiatiefnemer Gouden Land	2 oktober 2019
Mirjam Bakker	Portefeuillehouder Kernenbeleid	11 maart 2020



## Bijlage III Bestuurlijke reactie



### Conclusies & aanbevelingen Rekenkamerrapport Burgerinitiatieven in Súdwest-Fryslân

	Conclusies	Reactie college van burgemeester en wethouders
1.	Er worden in de gemeente Súdwest-Fryslân succesvolle burgerinitiatieven ontwikkeld. Initiatiefnemers beschikken over doorzettingsvermogen en blijken zeer gemotiveerd om samen met omwonenden en andere inwoners van de initiatieven een succes te maken. De meeste initiatieven worden geborgd in een rechtsvorm, doelen worden beschreven en taken en verantwoordelijkheden worden verdeeld. Initiatiefnemers slagen er over het algemeen in voldoende financiële middelen te verwerven. Zij wenden daarvoor verschillende financieringsbronnen aan, in het bijzonder het Kernfonds en het Iepen Mienskipsfûns, en ook worden er zelf inkomsten gegenereerd.	Mee eens.
2.	De gemeente Súdwest-Fryslân onderschrijft in het beleid en de praktijk het belang van burgerinitiatieven, maar is nog wel zoekende in haar rol in relatie tot burgerinitiatieven. Een faciliterende rol is het uitgangspunt, de wijze waarop die rol nu invulling krijgt is door subsidiëren, luisteren, meedenken en adviseren. Wanneer raad, college en ambtelijke organisatie interesse in en betrokkenheid bij burgerinitiatieven tonen dan wordt dat over het algemeen door initiatiefnemers gewaardeerd. Desondanks is er onvoldoende helderheid naar binnen en naar buiten over de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van raad, college en ambtelijke organisatie in relatie tot burgerinitiatieven.	Mee eens.
3.	De communicatie door de gemeente en de samenwerking tussen gemeente en initiatiefnemers is voor verbetering vatbaar. Er is niet bij alle initiatieven sprake van een vast aanspreekpunt en duidelijke procesafspraken ontbreken. Verschillende initiatiefnemers hebben moeite om hun weg binnen de gemeente te vinden. Het verloop van het besluitvormingsproces is voor hen onduidelijk, waarbij niet of onvoldoende inzichtelijk is wie van de drie gemeentelijke partijen welke (soort) besluiten neemt en waar in dat geheel de initiatiefnemer staat. Ook kan het gebeuren dat zij bewust gebruik maken van het ontbreken van duidelijke procedures. Het lijkt binnen de gemeente te ontbreken aan regie op burgerinitiatieven.	Mee eens.
	Aanbevelingen	Reactie college van burgemeester en wethouders
1.	De uitgangspunten in het beleid ten aanzien van burgerinitiatieven moeten worden uitgewerkt in een werkwijze. Het zou goed zijn om, ook in het licht van de bevindingen van de Quick Scan Lokale Democratie, inwoners een stem te geven in de ontwikkeling van die werkwijze. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een gezamenlijke bijeenkomst van raad, college en ambtelijke organisatie waarbij ook initiatiefnemers worden uitgenodigd om zo het gesprek te kunnen voeren over hun ervaringen met de gemeente Súdwest-Fryslân. Rekenkamer Súdwest-Fryslân Burgerinitiatieven in Súdwest-Fryslân.	Aanbeveling overnemen, er wordt momenteel gewerkt aan het opstellen aan een Notitie Burgerparticipatie.



2.	<p>Er moet duidelijk worden gecommuniceerd over de wijze waarop burgerinitiatieven moeten worden ingediend, maar ook over wat initiatiefnemers vervolgens kunnen verwachten voor wat betreft het verloop van besluitvormingsprocessen en de duur en mogelijke uitkomsten daarvan. Het maken van procesafspraken en de naleving daarvan door gemeente en initiatiefnemers zijn daarbij van groot belang. Er zou een vast aanspreekpunt moeten komen voor burgerinitiatieven en het ligt voor de hand de dorps- en wijkcoördinatoren steviger te positioneren zodat zij deze rol, meer dan nu het geval is, kunnen vervullen. De ambtelijke organisatie kan initiatiefnemers ondersteunen door hen in contact te brengen met elkaar en met andere relevante organisaties</p>	<p>Aanbeveling overnemen en door ambtelijke organisatie laten uitwerken.</p>
3.	<p>Daarbij moet de ambtelijke organisatie van het college de ruimte krijgen om burgers te ondersteunen bij initiatieven, om buiten de bestaande kaders te denken. Het niet te gedetailleerd omschrijven van de wijze waarop de beschikbare middelen, bijvoorbeeld uit het Kernenfonds en de subsidieregeling Ut de Mienskip, besteed mogen worden is een manier om die ruimte bij de ambtelijke organisatie te vergroten.</p>	<p>Aanbeveling overnemen rekening houdend met aanbevelingen 1 en 2 en met het feit dat er reeds vanaf 2011 in deze geest gewerkt wordt.</p>
4.	<p>De gemeenteraad stelt de kaders waarbinnen inwoners initiatieven kunnen ontplooiën. Hoewel interesse in en betrokkenheid van raadsleden bij initiatieven worden gewaardeerd, moeten raadsleden ervoor waken initiatieven over te nemen en zich bewust zijn van het gegeven dat zij door inwoners als vertegenwoordiger van “de gemeente” gezien (kunnen) worden. Raadsleden zouden met name in de beginfase van initiatieven een stimulerende en mogelijk ook faciliterende rol kunnen vervullen. Daarnaast moeten raadsleden zich buigen over de vraag hoe zij als raad door het college geïnformeerd willen worden over burgerinitiatieven.</p>	<p>Hier wordt kennis van genomen.</p>
	<p>Algemeen.                  Er is tevredenheid over het rapport in zijn geheel en behoudens het aanmerken van de Popkelder en de Cafetaria Stadsfenne, beiden in Sneek, als zijnde burgerinitiatieven.</p>	

Documentnr. O20.000706.



## Bijlage IV Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer heeft met belangstelling kennisgenomen van de bestuurlijke reactie op het rekenkameronderzoek naar burgerinitiatieven in de gemeente Súdwest-Fryslân.

Zowel in het onderzoek als in uw reactie zien wij dat u aandacht heeft en blijft hebben voor het onderwerp. Wij zijn verheugd dat u de aanbevelingen overneemt, waarbij verschillende aanbevelingen reeds in gang zijn gezet, en dat u ernaar streeft burgerinitiatieven te faciliteren op een manier die meer aansluit bij de behoeften van de inwoners. Wij wensen u hierbij veel succes en zullen de ontwikkelingen in uw gemeente met belangstelling blijven volgen.

Drs. Jet H. Lepage MPA

Voorzitter Rekenkamer Súdwest-Fryslân