

---

# BURGERINITIATIEF: WAAR EEN WIL IS....

---

Onderzoek naar de rol van overheidsinstanties  
bij burgerinitiatieven

# Burgerinitiatief: Waar een wil is....

Onderzoek naar de rol van overheidsinstanties bij burgerinitiatieven

## Onderzoeksteam

Jeanine Verhoef, projectleider

Marieke Ruitenburg, onderzoeker structurele aanpak

Caroline Luttmmer, onderzoeker structurele aanpak

Daniëlla Heirweg, onderzoeker

Silvija Andric, onderzoeker

## Ondersteuning en tekstopmaak

Sij-a Broeshart

Datum: 11 april 2018

Rapportnummer: 2018/020

# SAMENVATTING



## Voorbeeld

*Bianca woont haar hele leven al in een gezellige volkswijk. Als gevolg van de crisis ziet ze in 2014 de werkloosheid in haar wijk toenemen. Door financiële problemen kunnen mensen hun huisdieren niet goed voeden en verzorgen. Zo ontstaat het idee van de Dierenvoedselbank.*

## Aanleiding

De ombudsman vindt het belangrijk dat iedereen erop kan rekenen dat hij of zij een volwaardig gesprekspartner voor de overheid is. Rond burgerinitiatieven levert dat voor de overheid nieuwe uitdagingen en vraagstukken op. Gemeenten en andere overheidsinstanties zoeken naar nieuwe werkwijzen om invulling te geven aan hun rol. Met dit onderzoek wil de ombudsman aangeven wat burgers dan van de overheid mogen verwachten en daarvoor uitgangspunten vaststellen. Het onderzoek richt zich met name op lokale initiatieven, waarbij veelal gemeenten betrokken zijn of waterschappen.

*Reinier van Zutphen, Nationale ombudsman:*

**'Burgerinitiatieven die vol enthousiasme bij de overheid aankloppen, verwachten dat die overheid ruimte biedt, faciliteert en meedenkt. Ik zie aan beide kanten veel goede wil, toch blijkt de praktijk nog weerbarstig. De overheid zou meer in mogelijkheden moeten denken en niet in regels en drempels. Koester burgerinitiatieven, want ze geven blijk van heel betrokken inwoners!'**

*Quote van een gemeente:*

**'We zijn helaas niet één gemeente, maar een veelkoppig monster (...). Het is wel een beetje tegenstrijdig; aan de ene kant steun, maar aan de andere kant gedoe met vergunningen.'**

## Context

De verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving veranderen. In toenemende mate werkt de overheid samen met partijen uit de samenleving. De overheid treedt daarbij steeds meer terug en verwacht dat de burgers meer zelf invulling geven aan de samenleving – de participatiesamenleving. Mensen wachten ook niet af tot de overheid hen uitnodigt om een inbreng te leveren. Zij ontplooiën zelf initiatieven op terreinen waar voorheen de overheid een taak op zich nam: burgers die zelf de publieke ruimte inrichten, de veiligheid in de wijk bewaken, de opvang van asielzoekers op zich willen nemen of het vervoer van de ouderen uit het dorp naar het ziekenhuis zelf ter hand willen nemen. In toenemende mate is sprake van burgerinitiatieven.

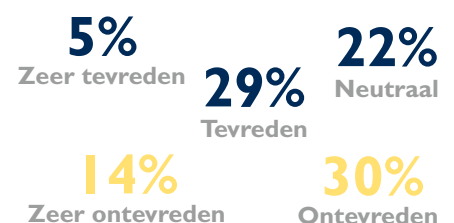
## Wat vinden initiatiefnemers belangrijk

De ombudsman vroeg in een enquête aan burgerinitiatieven naar hun ervaringen in het contact met overheidsinstanties.

Punten die initiatiefnemers vooral belangrijk vinden:

- De overheid biedt ondersteuning en hulp op maat, bijvoorbeeld door financiering en huisvesting mogelijk te maken
- De overheid denkt in mogelijkheden in plaats van regels
- De overheid treedt als één geheel op en handelt voortvarend
- De overheid biedt duidelijkheid over de mogelijkheden
- De overheid neemt het initiatief serieus.

Van de respondenten was



over het contact met de overheid.

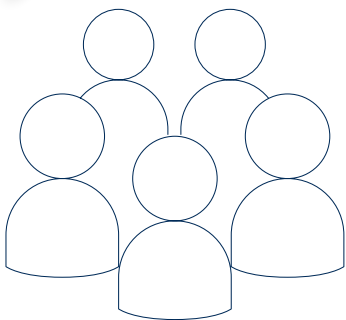
## Voorbeeld

Drones met camera's die bij je naar binnen gluren. Het gebeurt mevrouw Haverkamp regelmatig en daar voelt ze zich niet prettig bij. Dit brengt mevrouw Haverkamp op een idee: zou het niet handig zijn om in de buurt een whatsapp groep te starten? Een soort digitale buurtwacht. Dan kan de buurt elkaar waarschuwen als er zich een verdachte situatie voordoet.



### Een constructieve houding

- Oplossingsgerichte houding
- Hulp en ondersteuning op maat
- Gepaste rolverdeling



### Heldere en kenbare keuzes

- Actieve informatie over de mogelijkheden
- Helderheid over de mogelijkheden
- Helderheid over de voorwaarden

### Optreden als één overheid

- Er is een duidelijk aanspreekpunt
- Burgerinitiatieven worden niet van het kastje naar de muur gestuurd
- De overheid spreekt met één mond

Quote van initiatiefnemer:

**'De gemeente leeft in haar eigen systeemwereld. Maar wij leven in de wijk en bekijken die met andere ogen.'**

## Uitgangspunten voor een behoorlijke invulling van de omgang met burgerinitiatieven:

De overheid wil dat er meer vanuit de samenleving zelf gebeurt. Om het perspectief van burgers te borgen mag dan van de overheidsinstanties verwacht worden dat zij burgerinitiatieven de noodzakelijke ruimte bieden. De ombudsman komt tot de volgende uitgangspunten voor een behoorlijke invulling van de omgang met burgerinitiatieven:

## Aanbevelingen Nationale ombudsman:

De ombudsman roept overheidsinstanties op om na te gaan hoe het er bij hen voor staat en te bekijken wat er in de organisatie nodig is om burgerinitiatieven serieus te nemen. Om de genoemde uitgangspunten voor burgerinitiatieven in de praktijk te brengen, beveelt de ombudsman het volgende aan:

- Maak de tussenstand op
- Zet alle neuzen in de organisatie in dezelfde richting
- Geef speelruimte aan medewerkers
- Zorg voor een uitnodigende houding van alle medewerkers
- Wees alert op signalen

# INHOUDSOPGAVE

<b>1</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>6</b>
1.1	Aanleiding	6
1.2	Onderzoek Nationale ombudsman	6
1.3	Onderzoeksopzet	6
1.4	Leeswijzer	7
<b>2</b>	<b>DE ONTWIKKELING VAN BURGERINITIATIEVEN</b>	<b>8</b>
2.1	Definitie burgerinitiatief	8
2.2	Van beperkt tot veelomvattend	8
2.3	De initiatiefnemers	9
2.4	De rol van de overheid	9
<b>3</b>	<b>BEHOEFTE VAN INITIATIEFNEMERS EN MOGELIJKHEDEN VAN OVERHEIDSINSTANTIES</b>	<b>11</b>
3.1	Inleiding	11
3.2	Ondersteuning en hulp op maat	12
3.3	Mogelijkheden in plaats van regels	14
3.4	Optreden als één geheel	16
3.5	Duidelijkheid bieden	18
3.6	Serius nemen en waardering	18
3.7	Hoe ziet de overheid haar rol bij burgerinitiatieven?	20
3.8	Conclusie	22
<b>4</b>	<b>WAT MOGEN BURGERINITIATIEVEN VAN DE OVERHEID VERWACHTEN?</b>	<b>23</b>
4.1	Inleiding	23
4.2	Een nieuwe rol voor de overheid	23
4.3	Het behoorlijkheidskader van de ombudsman	24
4.4	Uitgangspunten voor behoorlijk overheidsoptreden bij burgerinitiatieven	24
4.5	Conclusie	28
<b>5</b>	<b>UITGANGSPUNTEN IN DE PRAKTIJK BRENGEN</b>	<b>29</b>
5.1	Uitgangspunten niet nieuw en algemeen onderschreven	29
5.2	Hardnekkige knelpunten	29
5.3	Weerbarstige praktijk	29
5.4	Hoe verder?	30
<b>6</b>	<b>BIJLAGE</b>	<b>32</b>

## 1 INLEIDING

### 1.1 Aanleiding

De verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving veranderen. In toenemende mate werkt de overheid samen met partijen uit de samenleving. De overheid treedt daarbij steeds meer terug en verwacht dat de burgers meer zelf invulling geven aan de samenleving - de participatiesamenleving. Mensen wachten ook niet af tot de overheid hen uitnodigt om een inbreng te leveren. Zij ontplooiën zelf initiatieven op terreinen waar voorheen de overheid een taak op zich nam: burgers die zelf de publieke ruimte inrichten, de veiligheid in de wijk bewaken, de opvang van asielzoekers op zich willen nemen of het vervoer van de ouderen uit het dorp naar het ziekenhuis zelf ter hand willen nemen. In toenemende mate is sprake van burgerinitiatieven.

Initiatiefnemers krijgen daarbij in meer of mindere mate met de overheid te maken. Daarbij kan sprake zijn van een goede samenwerking waardoor het initiatief versterkt wordt. Overheidsinstanties beogen burgerinitiatieven ruimte te bieden. Maar er is ook sprake van belemmeringen. Uit onderzoek blijkt dat initiatiefnemers de samenwerking met instanties, belemmeringen door wet- en regelgeving en gebrek aan financiële ondersteuning als knelpunten ervaren. Een initiatiefnemer moet van goede huizen komen om een burgerinitiatief tot bloei te brengen.

### 1.2 Onderzoek Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman heeft de specifieke taak om vanuit het perspectief van burgers te kijken naar de overheid en aan te geven wat vanuit dit perspectief van de overheid mag worden verwacht. De Nationale ombudsman heeft in 2009 het rapport *'We gooien het de inspraak in'* ([2009/180](#)) uitgebracht met daarbij een participatiewijzer. Die participatiewijzer bevat met name de spelregels voor de klassieke participatie en inspraak, waarbij de overheid plannen wil maken om haar doelstellingen te bereiken en daarbij moet bepalen op welke manier burgers daarbij gebruik kunnen maken van inspraak en participatie.

De ombudsman vindt het belangrijk dat iedereen erop kan rekenen dat hij of zij een volwaardig gesprekspartner voor de overheid is. Rond burgerinitiatieven levert dat voor de overheid nieuwe uitdagingen en vraagstukken op. Hoe kun je bijvoorbeeld burgerinitiatieven ruimte geven voor eigen ideeën, maar hen ook voldoende faciliteren? En hoe zorg je ervoor dat je initiatieven serieus neemt, maar ook rekening houdt met de belangen van andere inwoners. Gemeenten en andere overheidsinstanties zoeken naar nieuwe werkwijzen om invulling te geven aan hun rol. Met dit onderzoek wil de ombudsman aangeven wat burgers dan van de overheid mogen verwachten en daarvoor uitgangspunten vaststellen. Het onderzoek richt zich met name op lokale initiatieven, waarbij veelal gemeenten betrokken zijn of waterschappen.

### 1.3 Onderzoeksopzet

Om een goed beeld te krijgen van de ervaringen van burgerinitiatieven met de overheid heeft de ombudsman allereerst burgerinitiatieven uitgenodigd om een korte vragenlijst in

te vullen.<sup>1</sup> Ruim honderd initiatieven hebben hieraan gehoor gegeven. In de vragenlijst hebben zij aangegeven hoe zij aankijken tegen de verhouding met de betrokken overheidsinstantie. Op basis van de ingevulde vragenlijsten ontstond een inzicht in de bestaande knelpunten. Voor dit onderzoek zijn vervolgens uit de ingevulde vragenlijsten zes burgerinitiatieven geselecteerd; een dierenvoedselbank, een buurtwacht, een initiatief dat mensen rond de armoedegrens helpt aan levensmiddelen, een initiatief om een sporthal te realiseren, een initiatief om een deel van een park als speelnatuur in te richten en een zorgcoöperatie. Dit zijn allemaal lokale burgerinitiatieven die met name met gemeenten contact hebben (gehad). Bij vijf initiatieven is zowel met de initiatiefnemer als met de betrokken overheidsinstantie een gesprek gevoerd. Bij het zesde initiatief is telefonisch met de initiatiefnemer gesproken.<sup>2</sup> Op basis van de informatie uit de enquête, de nadere gesprekken en een ronde tafelbijeenkomst met een aantal vertegenwoordigers van de overheid, burgerinitiatieven en de wetenschap formuleert de Nationale ombudsman uitgangspunten voor de rol van de overheidsinstantie bij burgerinitiatieven.

#### 1.4 Leeswijzer

In [hoofdstuk 2](#) van dit rapport staat wat de ombudsman in dit onderzoek onder burgerinitiatieven verstaat en wat de rol van initiatiefnemers en van de overheid bij burgerinitiatieven inhoudt. [Hoofdstuk 3](#) geeft weer waar initiatiefnemers in het contact met de overheid behoefte aan hebben en welke mogelijkheden en dilemma's de overheidsinstanties zien. In dit hoofdstuk wordt gebruik gemaakt van citaten uit ingevulde vragenlijsten en uit de gesprekken met initiatiefnemers en gemeenten. Vervolgens beschrijft [hoofdstuk 4](#) wat burgerinitiatieven volgens de Nationale ombudsman van de overheid mogen verwachten. De ombudsman concludeert dat de overheid daarbij drie uitgangspunten moet hanteren en licht deze uitgangspunten toe. Tot slot gaat de Nationale ombudsman in [hoofdstuk 5](#) in op de hardnekkigheid van de knelpunten en doet hij een aantal aanbevelingen aan de overheidsinstanties om de uitgangspunten in de praktijk te brengen.

---

<sup>1</sup> De vragenlijst is als [bijlage](#) bij dit rapport gevoegd.

<sup>2</sup> De gemeente gaf aan vanwege drukte geen tijd in een gesprek te willen steken.

## 2 DE ONTWIKKELING VAN BURGERINITIATIEVEN

### 2.1 Definitie burgerinitiatief

Burgerinitiatieven zijn op zich geen nieuw fenomeen. Ook in het verleden hebben burgers het initiatief genomen om gezamenlijk hun belangen te organiseren. Op die manier zijn bijvoorbeeld woningcorporaties, waarborgfondsen en onderlinge verzekeringen ontstaan. Vanaf het begin van deze eeuw is er sprake van een nieuwe golf van initiatieven.

Het woord burgerinitiatief heeft meerdere betekenissen. Dit onderzoek richt zich op burgerinitiatieven in de zin van initiatieven tot zelforganisatie. De ombudsman sluit aan bij de definitie die Movisie hanteert.<sup>3</sup>

#### Burgerinitiatief

*'Onder burgerinitiatieven verstaan we 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 mede-burgers, de leefbaarheid van de buurt of de sociale cohesie. Het initiatief kan betrekking hebben op anderen maar ook wel op de initiatiefnemers zelf. Kenmerk van het burgerinitiatief is dat er geen gevestigde organisatie achter zit. Het gaat om de eigen ideeën en inzet van burgers.'*

### 2.2 Van beperkt tot veelomvattend

'Actief burgerschap houdt in dat burgers verantwoordelijk zijn voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken in de eigen omgeving door zelf initiatieven te organiseren.<sup>4</sup> Burgerinitiatieven zijn niet uit de samenleving weg te denken. De overheid heeft ervoor gekozen om mensen aan te spreken op hun zelfredzaamheid. De overheid doet een stapje terug en verwacht dat mensen meer zelf invulling geven aan de samenleving.<sup>5</sup> Inmiddels wordt hieraan door burgers op allerlei manieren invulling gegeven. Bij MAEX, de maatschappelijke beurs van Nederland, zijn 1268 initiatieven geregistreerd,<sup>6</sup> maar algemeen wordt aangenomen dat er nog veel meer initiatieven zijn.

Een initiatief kan zich beperken tot een eenmalige activiteit zoals een buurtfeest of een langduriger activiteit zoals het runnen van een buurthuis. Er kan sprake zijn van een beperkte groep betrokkenen, bijvoorbeeld als het gaat om het groen in de straat. Maar een burgerinitiatief kan ook een veel grotere omvang hebben, als er bijvoorbeeld een zorgcoöperatie wordt opgericht. Die initiatieven houden niet op bij de voordeur van de initiatiefnemer. Niet ieder initiatief heeft contact met overheidsinstanties, maar als het initiatief de publieke ruimte of publieke taken raakt, is daar al gauw sprake van. De initiatieven geven invulling aan publieke taken of maken gebruik van de publieke ruimte. En daarbij speelt de overheid onontkoombaar een rol.

<sup>3</sup> Burgerinitiatieven en de basisfuncties vrijwilligerswerk, Movisie

<sup>4</sup> Actief burgerschap, een overzicht van interventies, Movisie november 2011

<sup>5</sup> Actief burgerschap, een overzicht van interventies, Movisie november 2011

<sup>6</sup> Informatie op de website [www.maex.nl/initiatieven](http://www.maex.nl/initiatieven) d.d. 12 januari 2018



### 2.3 De initiatiefnemers

De vraag naar de rol van burgerinitiatieven in de samenleving en de verhouding tussen burgerinitiatieven en overheid ligt al een aantal jaren op tafel. Wetenschappers en overheid hebben veelvuldig onderzoek gedaan. Er zijn juichende verhalen waarin de burgerinitiatieven als dé manier worden gezien om invulling te geven aan de eigen zeggenschap van burgers over hun omgeving. Maar er is ook discussie over de vraag in hoeverre burgerinitiatieven wel voldoende democratisch zijn en niet tot uitsluiting van de minder zelfredzame of minder actieve bevolking leiden. Het gevaar bestaat dat alleen degenen met voldoende opleiding, sociale vaardigheden en kennis van de bestuurlijke en ambtelijke organisatie in staat zijn om duurzame initiatieven te ontplooien. Kenniscentrum Movisie concludeert in 2017<sup>7</sup> dat vooral blanke, hoogopgeleide Nederlanders initiatieven ontplooien, terwijl lager opgeleiden, migranten, sommige ouderen en mensen met een lichte verstandelijke beperking de weg niet kennen. De term diploma-democratie valt daarbij. Het risico kan dan zijn dat de initiatieven zich zullen richten op voorzieningen die voor opgeleide burgers van belang zijn en dat in de wijken van mensen met minder opleiding geen aanvullende voorzieningen tot stand komen.

Uit de literatuur<sup>8</sup> blijkt dat de eigenschappen van de initiatiefnemers voor het slagen van een initiatief van groot belang zijn. De initiatiefnemer moet over kwaliteiten beschikken die ervoor zorgen dat het initiatief ook daadwerkelijk vorm kan krijgen. Het beschikken over brede netwerken, organisatorische vaardigheden, inhoudelijke kennis en ervaring met de bureaucratie verhoogt de kans van slagen. Een initiatiefnemer is succesvoller als hij dichterbij de overheid staat, de weg binnen de overheidsinstanties kent, de taal van de ambtenaren en het bestuur spreekt en zo gemakkelijker verbindingen kan leggen en ondersteuning realiseren.

De NOS onderzocht in 2017 wat een burgerinitiatief tot een succes maakt. Daaruit kwam naar voren dat de kwaliteiten van de initiatiefnemers en de buurt essentieel zijn. Het contact met de overheid werd daarentegen het meest genoemd als hindernis.

*'Burgerinitiatieven passen niet altijd in de bestaande kaders en regels, en er is bij ambtenaren soms onvoldoende bereidheid om daar flexibel en creatief mee om te gaan, is de breed gedeelde klacht.'*<sup>9</sup>

### 2.4 De rol van de overheid

De overheid wil dat er meer vanuit de samenleving gebeurt. Burgers geven daar met eigen initiatieven invulling aan op basis van hun eigen ervaring van wat nodig en belangrijk is. Dat kan iets heel anders zijn dan hetgeen de overheid zelf zou hebben kunnen bedenken.

<sup>7</sup> Participatiesamenleving anno 2017: volop kansen, Movisie, 17 september 2017

<sup>8</sup> Bijvoorbeeld Is de doe-democratie een diplomademocratie? Een verkenning van sociale ongelijkheid, M. Oude Vrielink, maart 2017.

<sup>9</sup> Nieuwsbericht NOS 18-09-2017 [nos.nl/artikel/2193442.html](https://nos.nl/artikel/2193442.html)

De overheidsinstanties moeten zich dan verhouden tot de burgerinitiatieven. Veel instanties zijn bereid om burgerinitiatieven mogelijkheden te bieden. Er wordt ruimte geboden door burgers zaken op te laten pakken die voorheen op het bordje van de gemeente lagen. Naast een stap opzij te zetten, stellen veel instanties zich ook actief op om burgerinitiatieven te ondersteunen. Er zijn subsidiepotjes, contactpersonen vanuit de gemeente en gemeenten bieden op allerlei manieren praktische ondersteuning. Tegelijkertijd ervaren burgerinitiatieven in het contact met de overheidsinstantie dat er van hen in de praktijk veel gevraagd wordt. In het algemeen geldt dat de overheidsinstanties zodanig zijn georganiseerd dat zij optimaal vorm kunnen geven aan hun traditionele taken.<sup>10</sup> De overheid is beleidsmaker en bepaalt de regels. De plannen van een burgerinitiatief passen niet binnen die organisatievorm. Deze organisatievorm en interne verdeling van taken en bevoegdheden is voor een burgerinitiatief niet logisch en slecht werkbaar.

*De Raad voor het Openbaar Bestuur verwoordt dit als volgt: 'De verhoudingen tussen overheid en samenleving zijn gewijzigd. Gemeenten worden niet meer alleen vanuit het gemeentehuis bestuurd. Bewoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven trekken steeds meer hun eigen plan. Overal worden initiatieven ontplooid om gezamenlijk maatschappelijke doelen te bereiken. De participatiesamenleving bestaat al; het is de overheid die moet veranderen om die samenleving ruimte te geven. Niet alleen om te bezuinigen, maar vooral omdat de overheid haar taken niet kan uitvoeren zonder gebruik te maken van de kennis en ervaring van anderen'.<sup>11</sup>*

---

10 Sturen en Stromen. Overheid in een samenleving waarin iedereen stuurt; M. Schulz, I. den Heijer, J.H. de Baas, M. van der Steen, NSOB en provincie Zuid-Holland, 2017.

11 Loslaten in Vertrouwen, Raad voor het Openbaar Bestuur, december 2012.

### 3 BEHOEFTE VAN INITIATIEFNEMERS EN MOGELIJKHEDEN VAN OVERHEIDSINSTANTIES

#### 3.1 Inleiding

Wat vinden initiatiefnemers belangrijk in hun contact met de overheid? Wat hebben ze nodig van de overheid om hun initiatief tot een (duurzaam) succes te maken en wat werkt juist averechts? En hoe zien overheidsinstanties zelf hun rol richting burgerinitiatieven?

De ombudsman vroeg in een enquête aan burgerinitiatieven naar hun ervaringen in het contact met overheidsinstanties. Van de respondenten was

zeer tevreden 5%	tevreden 29%	neutraal 22%	ontevreden 30%	zeer ontevreden 14%
---------------------	-----------------	-----------------	-------------------	------------------------

over het contact met de overheid.

Op de vraag welke knelpunten zij ervaren, noemden de respondenten de volgende *knelpunten* bij de overheid:<sup>12</sup>

- wet- en regelgeving
- traagheid
- geeft eerst ruimte en blijkt dan toch andere plannen te hebben
- werkt niet integraal
- luistert niet
- probeert het initiatief in een bepaald stamien te dwingen
- komt afspraken niet na
- stuurt teveel, geeft te weinig ruimte, er moet aan allerlei eisen worden voldaan
- is wel enthousiast, maar biedt geen ondersteuning
- heeft geen duidelijk aanspreekpunt
- geeft geen duidelijkheid

<sup>12</sup> Antwoorden op vraag 3a van de enquête.

Gevraagd wat de overheidsinstanties zouden moeten doen, werden de volgende *succesfactoren* genoemd:<sup>13</sup>

- meedenken, denken in oplossingen
- vast aanspreekpunt
- heldere communicatie
- serieus nemen
- ondersteuning op maat bieden
- beloften nakomen
- als partner optreden
- ondersteuning door deskundigheid
- interesse en vertrouwen in initiatieven
- integraal werken
- ook structurele activiteiten financieel ondersteunen
- denken vanuit de burger
- regie bij initiatief laten
- duidelijkheid aan de voorkant bieden
- waardering

<sup>13</sup> Antwoorden op vraag 4 van de enquête.

Tijdens de gesprekken met zes geselecteerde burgerinitiatieven kwamen deze zelfde onderwerpen naar voren. Op basis van zowel de enquête, als de gesprekken, vat de Nationale ombudsman de punten die initiatiefnemers vooral belangrijk vinden als volgt samen:

- de overheid biedt ondersteuning en hulp op maat, bijvoorbeeld door financiering en huisvesting mogelijk te maken;
- de overheid denkt in mogelijkheden en niet te zeer in regels;
- de overheid treedt als één geheel op en handelt voortvarend;
- de overheid biedt duidelijkheid over de mogelijkheden;
- de overheid neemt het initiatief serieus.

In paragraaf [3.2](#) t/m 3.6 worden deze behoeften van burgerinitiatieven nader beschreven. De ombudsman heeft ook ambtenaren en bestuurders gevraagd naar hun ervaringen met burgerinitiatieven en de mogelijkheden die zij hebben om initiatieven van dienst te zijn. Deze ambtenaren en bestuurders stonden over het algemeen positief tegenover burgerinitiatieven en benoemden verschillende manieren waarop hun organisatie probeert initiatiefnemers te faciliteren. Tegelijkertijd blijkt dat er uitdagingen en dilemma's zijn voor de overheid. Deze worden nader toegelicht in paragraaf [3.7](#).

### **3.2 Ondersteuning en hulp op maat**

Burgerinitiatieven kunnen op verschillende gebieden behoefte hebben aan ondersteuning. Initiatiefnemers kunnen behoefte hebben aan materiele ondersteuning. Opvallend is dat in de enquête de wens dat de overheid helpt bij huisvesting veel genoemd werd. Als een initiatief vorm krijgt en zich buiten de voordeur van de initiatiefnemers gaat ontplooiën, is het vinden van een geschikte en betaalbare locatie cruciaal. Initiatiefnemers constateren dat de overheid over locaties beschikt en zouden willen dat de overheid die aan hen beschikbaar stelt of bemiddelt bij het vinden van huisvesting. Zo vertelde de initiatiefneemster die levensmiddelen inzamelt voor dertig gezinnen die geen geld meer voor eten hebben en buiten de voedselbank vallen:

*'Ik zou willen dat de gemeente mij helpt door samen met de woningbouwvereniging een geschikte woonruimte te organiseren. En dat de gemeente daarbij wel begrijpt dat het belangrijk is dat ik in dezelfde buurt blijf, want daar zitten de mensen met problemen en die gaan niet snel ergens anders heen, want ze hebben meestal geen auto.'*

Daarnaast hebben initiatiefnemers veelal behoefte aan enige mate van financiële hulp van de overheid. Sommigen wijzen erop dat de overheid onvoldoende onderkent dat de overheid en samenleving baat heeft bij burgerinitiatieven. De lusten voor de overheid zouden zich ook moeten vertalen naar ondersteuning, stelt een initiatiefnemer:

*'Waar we tegenaan lopen is dat wat wij doen, daarmee dragen we bij aan doelstellingen van de gemeente, maar de vergoeding die daartegenover staat is in geen verhouding met de tijd en faciliteiten die we bieden.'*

Een financieel knelpunt dat meermaals wordt genoemd, is de onzekerheid over de duurzaamheid van de financiële ondersteuning en daarmee de duurzaamheid van het initiatief. Initiatiefnemers noemen bijvoorbeeld dat het elk jaar maar weer afwachten is of een subsidie wederom wordt verleend. De overheidsinstanties kiezen er soms voor om alleen tijdelijk subsidie te verstrekken of alleen vernieuwende activiteiten te ondersteunen. Dat brengt het risico mee dat een burgerinitiatief na een bepaalde periode niet meer als vernieuwend wordt gezien en geen subsidie meer krijgt. Dan wordt van het burgerinitiatief verwacht dat het zelf op een andere manier kostendekkend werkt. Dat is voor veel initiatieven lastig. Dan kan het initiatief niet voortbestaan terwijl het wel een permanente maatschappelijke functie zou willen vervullen.

*Een burger schrijft: 'Het kost de initiatieven aldoor veel energie om de financiën binnen te halen. Dit terwijl wij eigenlijk taken uitvoeren, die in het belang van de overheid zijn. Dit moet soepeler gaan lopen.'*

Daarmee wijst deze initiatiefnemer niet alleen op de behoefte aan materiële ondersteuning, maar tegelijkertijd ook op de behoefte aan hulp en ondersteuning bij de procedures die het initiatief moet volgen om de subsidie te verkrijgen. Burgers lopen aan tegen de eisen die de overheid aan de initiatieven stelt. *'Kom uit je ivoren toren', 'De gemeente is er voor de burger en niet andersom'* schrijven initiatiefnemers in antwoord op de vraag wat er moet verbeteren. Maar burgerinitiatieven zijn zeker niet onverdeeld negatief. Zo vertelden burgers bijvoorbeeld ook: *'ambtenaren zijn zeer welwillend, delen ook hun netwerk en kennis'* en *'het initiatief wordt als een serieuze gesprekspartner gezien en behandeld'*. Initiatiefnemers verwachten hulp van de overheid; zij hebben er bijvoorbeeld behoefte aan dat de overheid meedenkt over mogelijkheden voor subsidie, of helpt om een vergunningaanvraag in orde te krijgen.

Niet ieder initiatief heeft dezelfde hulp of ondersteuning nodig. De ene initiatiefnemer is prima in staat om een subsidieaanvraag op te stellen. Een ander kan heel praktisch een dierenvoedselbank opzetten door voer en dierenbenodigdheden te verzamelen en te verdelen onder mensen die door omstandigheden hun huisdier niet meer goed kunnen verzorgen, maar heeft moeite om inzicht te krijgen in alle regelingen en subsidiepotjes. Burgerinitiatieven verwachten dat de overheid het plan en de mogelijkheden van het initiatief als uitgangspunt nemen en bekijkt wat het bewuste initiatief zelf kan en welke hulp of ondersteuning het initiatief nodig heeft.

*De initiatiefneemster van een buurtwacht vertelde in een gesprek met de ombudsman alleen in uiterste gevallen een beroep op de overheid te willen doen. Zij vindt het belangrijk is om niet al te snel om hulp te vragen. Als je je er rekenschap van geeft dat de gemeente ook niet alles kan, dan helpt dat naar haar mening op de momenten dat je echt iets nodig hebt van de gemeente. Zij ontving wel ondersteuning op maat: bijvoorbeeld gratis flyermateriaal en de gemeente stond garant voor een lening, adverteerde voor de buurtwacht in de plaatselijke krant en voorzag in een vergaderruimte.*

### 3.3 Mogelijkheden in plaats van regels

Een burgerinitiatief krijgt in het contact met de overheid al gauw te maken met regels en regelingen. Die regels over subsidievoorwaarden of vergunningsaanvragen kunnen ingewikkeld of veelomvattend zijn en sluiten niet één op één aan bij de plannen van een burgerinitiatief. Initiatiefnemers geven aan dat zij, wanneer ze met een idee bij de overheid aankloppen, allerlei regels tegengeworpen krijgen. Dat kan gaan over regels voor de brandveiligheid van een clubhuis of de veiligheidsvoorwaarden waar een brug aan moet voldoen. Of de criteria die gelden voor de speciale subsidiepot voor burgerinitiatieven zijn zo specifiek, dat sommige burgerinitiatieven daar onbedoeld ook weer net buiten vallen.

*'Denk vanuit de burger en in mogelijkheden in plaats van onmogelijkheden', zo stellen veel burgers. Zij verwachten een oplossingsgerichte, meedenkende en flexibele houding van de overheid. Als hun activiteit niet binnen de voorwaarden past, zou de gemeente vanwege het maatschappelijk belang van hun initiatief een oplossing moeten zoeken binnen óf buiten de regels.*

Burgerinitiatieven lopen er tegenaan dat ze zich aan regels moeten houden die naar hun mening eigenlijk niet bedoeld zijn voor hun situatie.

*Zo vertelt een burger: 'Onze ervaring is dat de gemeente wil sturen en niet weet hoe een initiatief wat ontstaat te faciliteren. Er volgen vrij snel regels, verplichtingen tot het maken van plannen of het opstellen van SMART doelen etc. Terwijl juist wat wij doen niet zo goed te kwantificeren is maar naar onze mening wel waarde heeft. Wij werken preventief, hebben geen plan voor de langere termijn, want wij sluiten aan bij de vragen die ontstaan en zijn volgens de gemeente omdat wij burgerinitiatief zijn niet professioneel. Wat onzin is, het sluit niet aan bij wat ze gewend zijn.'*

*En weer een ander geeft aan: 'De gemeente verstrekt subsidie op basis van hun beleidsregels. Dat is best dwingend en je moet bijna precies doen wat de gemeente zou willen om die subsidie te verkrijgen. [...] Geef je eigenaarschap of een subsidieafhankelijke relatie? De ideale situatie zou zijn als de gemeente een financiële ondersteuning zou geven en een kader op hoofdlijnen, maar niet op detailniveau.'*

*In de plannen van het initiatief voor speelnatuur was een gammel houten bruggetje zonder leuning opgenomen. Op een gegeven moment ontstond er een hele discussie met de gemeente over dat bruggetje, dat zou aan allerlei eisen moeten voldoen. De initiatiefnemer vindt dat betutteling. Het is een speelbrug voor kinderen, maar toch laat de gemeente er allerlei beleidsregels op los. Denken in mogelijkheden in plaats van onmogelijkheden is belangrijk volgens de initiatiefnemer.*

Daarnaast blijkt uit de reacties van burgerinitiatieven dat zij de regels als omvangrijk, ingewikkeld en soms ook tegenstrijdig ervaren. Het blijkt in de praktijk bijvoorbeeld lastig te zijn om uit te zoeken op welk subsidiepotje van de gemeente aanspraak kan worden gemaakt en wat de procedures daarvoor precies zijn. Soms kan de ontplooiing van een

initiatief met zich meebrengen dat er allerlei vergunningen moeten worden aangevraagd. Burgerinitiatieven moeten formulieren invullen en rapporten laten opstellen. Ze kunnen in complexe juridische procedures belanden.

*'Maak regelgeving veel eenvoudiger, zodat toegankelijkheid voor nieuwe projecten enorm vergroot kan worden. Zo veel regels en kennis noodzakelijk, dat reddten wij niet', zo verwoordt een initiatiefnemer in de enquête de wens van burgerinitiatieven.*

Verder is een complicerende factor de betrokkenheid van verschillende afdelingen binnen een gemeente of de betrokkenheid van verschillende instanties.

*Zo vertelt iemand: 'Over het beheer [...] hebben de gemeente, provincie en Rijkswaterstaat allemaal een apart beleid dat van elkaar verschilt. Wij hebben toen de instanties bij elkaar gebracht.'*

Dit alles maakt dat het initiatiefnemers veel tijd en energie kost om aan alle regels te voldoen. Betrokken burgers, ook als zij niet thuis zijn in de ambtelijke organisatie en de juridische vereisten, worden genoodzaakt zich een weg te banen door een wirwar van regels. Hierdoor haken er mensen af, merkt ook een gemeente:

*'Gedurende het proces, ook in verband met de vergunningen en het heen en weer pingpongen, is één van de initiatiefnemers afgehaakt. Dan merk je dat de gemeente eigenlijk heel log is.'*

*'Minder is dat de gemeente denkt vanuit de systeemwereld en wij vanuit de leefwereld. De gemeente denkt in allerlei regels. We praten een andere taal. In het hele beleid is er weinig ruimte voor de burger en daar wordt eigenlijk niet naar geluisterd. Subsidie? Elk jaar hetzelfde circus. Gemeente verstrekt het op basis van hun beleidsregels. Dat is best dwingend en dat je bijna moet doen wat de gemeente zou willen om die subsidie te krijgen. Dat maakt het wel lastig, dat schuurt soms. Geef dan ook de ruimte die nodig is.*

*En het bestemmingsplan moest worden gewijzigd. In de projectplanning voor de sporthal was daar negen maanden voor ingeruimd. Dat had de gemeente ook gezien en goedgekeurd. Toen de procedure begon, moest de stichting allerlei papieren invullen en onderzoeken laten doen. Toen bleek opeens dat de hele procedure een aantal maanden langer zou duren, omdat de gemeente de aanvraag ter inzage wilde leggen. Dat was vooraf niet verteld. De stichting heeft toen erg aangedrongen op een kortere procedure en dat is gelukt.*

*De regelgeving lijkt soms teveel voorop te staan; Zo was er strijd over drank en horecaverunningen en werd er nogal ingewikkeld gedaan over de bso in de kantine, omdat kinderen de bar niet mochten zien.'*

Al met al vinden burgerinitiatieven het problematisch als de overheid zo sterk denkt vanuit de regels en kaders. De energie van burgerinitiatieven ontstaat, doordat burgers in hun omgeving een behoefte of probleem zien en gedreven zijn om dit op te pakken. Hun aanpak is ingegeven door datgene wat zij zien als beste oplossing voor het maatschappelijk vraagstuk. Burgerinitiatieven verwachten dat de overheid de regels niet

leidend laat zijn, maar zich vooral richt op de vraag welke mogelijkheden aan het initiatief kunnen worden geboden.

### 3.4 Optreden als één geheel

Initiatiefnemers verwachten dat de overheid soepel en voortvarend reageert op een plan, maar ervaren de overheid regelmatig als log en ondoorzichtig.

*Een burger verwoordt het zo: 'In woorden is er sprake van veel goede intenties en we ervaren ook een wil om het te laten werken. Tegelijkertijd merken we dat zodra de gesprekken over meer formele zaken gaan (financiën, wet- en regelgeving, verantwoordelijkheden) ook goedwillende ambtenaren vastlopen. Hierdoor duren onze gesprekken al jaren en komen we feitelijk niet veel verder.'*

Het handelingstempo van de overheid wordt als terugkerend knelpunt ervaren. *'Het duurt allemaal zo lang bij de overheid,'* is de veelgehoorde klacht. Iemand die bij de gemeente in maart een plan indiende voor beplanting, vertelde aan de ombudsman dat de gemeente pas in september besliste. Toen was het seizoen al weer voorbij en kon er niet meer geplant worden.

*Iemand anders schrijft: 'Processen duren eindeloos. Soms zijn ambtenaren eerst enthousiast en dan weer maanden niet bereikbaar. Er moet heel vaak vergaderd worden, voor er iets kan gebeuren. Soms hebben we een contactpersoon die eigenlijk voor iets anders aangesteld is en contact met ons erbij doet.'*

Het telkens moeten wachten op verschillende toestemmingen stelt het geduld van de burgerinitiatieven op de proef.

*Een burger schrijft hierover: 'Buurtbewoners zijn per definitie bezig met participatie en kennen het credo 'niet lullen, maar werken' een stuk beter dan beleidsmakers. Papier is geduldig.'*

*'Naast de financiële perikelen moest de stichting er ook voor zorgen dat het bestemmingsplan aangepast werd en er moesten de nodige vergunningen komen. Daarbij ontstonden wel wat problemen. De verschillende afdelingen hadden allemaal hun eigen prioriteiten en de initiatiefnemer vindt dat er met twee maten werd gemeten. Voor de tijdelijke voorziening voor de voetbalclub stelde de gemeente hoge eisen aan de afzuiginstallatie terwijl die eisen bij de snackbar die er al stond niet werden gesteld. Verder duurde de aanvraag van de vergunningen erg lang. De initiatiefnemer vroeg aan het begin hoe lang het zou duren, om een horeca vergunning te krijgen. Dan werd er door de gemeente gezegd: één dag. Maar als hij dan vroeg waar de vergunning bleef, bleek dat het bij de uiteindelijke vergunningverlening één dag duurde, maar dat de brandweer er eerst naar moest kijken en daar drie weken voor had. Als hij navroeg hoe het ermee stond kreeg hij telkens te horen dat het nog niet terug was van de brandweer. Op de laatste dag kwam alles rond, nadat hij weer navraag had gedaan. Toen hij op de vergunning keek zag hij dat de stempel van de brandweer daar al een week eerder op was gezet.'*



Een tweede punt dat initiatiefnemers veelvuldig noemen, is dat ze een vast aanspreekpunt zouden willen. Zij hebben dikwijls te maken met verschillende ambtenaren van verschillende afdelingen of soms ook van verschillende overheidsinstanties. Dit speelt bijvoorbeeld wanneer een burgerinitiatief voor een activiteit vergunningen moet aanvragen, het bestemmingsplan moet laten aanpassen, of een andere toestemming of soort hulp nodig heeft. Die verschillende afdelingen en organisaties zitten niet altijd met elkaar op één lijn.

Sommige burgers vertellen dat er wel één aanspreekpunt is, maar dat die geen doorzettingsmacht heeft.

*Iemand schrijft: 'Omdat wij als particulier initiatief op veel terreinen bezig zijn, moet je ook veel verschillende ambtenaren spreken, die je telkens weer moet uitleggen wat je doet en ons initiatief steeds weer op een andere manier beoordelen. Een aanspreekpunt is veel handiger en sneller om tot zaken te komen.'*

*Een andere burger geeft aan: 'Het is heel moeilijk voor de gemeente om integraal te handelen. Het is erg georganiseerd in hokjes. En de wil en kunst om breder mee te denken ontbreekt ook wel bij bepaalde mensen in de gemeente, terwijl dat zo waardevol kan zijn. Iemand die ook meehelpt hoe gemeenteland werkt. Een neutraal aanspreekpunt zou ook fijn zijn.'*

*Weer een ander: 'Je moet er bovenop zitten [...] en zelf het contact managen. Zelfs met een coördinator bij de gemeente bleef dat nodig. Ik was wel blij met het centrale aanspreekpunt. De rol van z'n coördinator zou moeten zijn: de juiste personen bij elkaar zoeken binnen de gemeente en zorgen dat die erbij kunnen zijn om gezamenlijke afspraken te maken. Bij de bestemmingsplanwijziging zorgde de coördinator ervoor dat de stichting wist wat er moest gebeuren.'*

Ten slotte omschrijven sommige burgers de politiek-bestuurlijke context waarin bestuurders en ambtenaren moeten functioneren als belemmerend. Voor burgerinitiatieven is het belangrijk dat de overheid met één mond spreekt, zodat zij er van op aan kunnen dat een geschetste mogelijkheid of gedane belofte niet in een later stadium wordt ingetrokken.

*Een burger vertelt: 'De wethouder draagt zorg voor de financiering en staat positief tegenover het initiatief. Maar hij houdt ook rekening met zijn politieke positie en dat wringt soms.'*

Dit kan op gespannen voet staan met de verantwoording die bestuurders moet afleggen en werkt door in het mandaat dat ambtenaren krijgen om open mee te denken.

*Een burger geeft als voorbeeld: 'We' hebben over het algemeen te maken met hele bereidwillige ambtenaren die snappen wat we aan het doen zijn en manieren vinden om deze beweging te steunen. Tegelijkertijd lopen zij vast in hun eigen organisatiecultuur en -structuur. De mensen op straat hebben feitelijk weinig mandaat, terwijl zij wel goed weten wat er speelt. De gemeente [...] is in dat opzicht een star bolwerk: je krijgt niet makkelijk iets voor elkaar en de gemeente loopt bijna standaard achter op ontwikkelingen die zich in de stad voordoen.'*

*Ook een gemeente geeft wel aan: 'De politieke visie kan tot gedoe leiden.' 'Bij deelnemen aan een burgerinitiatief kom je ook machtsverhoudingen binnen de instanties tegen. Als je als burger hieraan wil beginnen, moet je wel sterk in je schoenen staan.'*

### **3.5 Duidelijkheid bieden**

Initiatiefnemers willen graag weten welke mogelijkheden de overheid burgerinitiatieven biedt en hoe de overheid zich in het algemeen opstelt tegenover burgerinitiatieven. Als de overheid geen hulp of ondersteuning wil of kan bieden aan een burgerinitiatief of bepaalde vergunningen niet kan verlenen, verwachten de initiatiefnemers daarbij ook een duidelijke en begrijpelijke uitleg.

*Zo vernam de ombudsman van een burger: 'Luisteren naar de kern van het verhaal en vanaf het begin aangeven wat de initiatiefnemer mag verwachten van de overheid. Niet de burger wijzen op meer begrip voor de complexiteit van de gemeentelijke organisatie, maar zelf begrip tonen voor de visie van de burger. De overheid moet zich bewust zijn van de eigen expertise en willen inzien dat zij dienstbaar moet zijn naar de wijk, de stad, het land en niet andersom.'*

*De overheid neemt ook niet altijd een formele beslissing waarin een motivering is opgenomen en waartegen bezwaar kan worden gemaakt. Een initiatiefnemer zegt daarover: 'Een voorbeeld is het muzikfestival voor basisscholen. Ik wilde daar een jaarlijks event van maken, maar ik krijg geen subsidie. De afwijzing was niet duidelijk, alleen een discussie van wat 'men' ervan zou vinden. De subsidie [...] wordt mondeling toegekend of afgewezen.'*

### **3.6 Serieus nemen en waardering**

Initiatiefnemers tonen zich gedreven om een steentje bij te dragen aan de maatschappij. Zij handelen vanuit hun hart en steken veel tijd in het initiatief. Iemand vertelt bijvoorbeeld over haar initiatief: *'Het is een fijn kindje, maar dit kindje kost ook veel tijd en zorgen.'*

Veel burgers geven aan dat ze meer *erkenning en waardering* zouden willen krijgen van de overheid. Zij vinden dat de overheid onvoldoende de meerwaarde van burgerinitiatieven onderkent.

*Een burger vertelt hierover: 'De gemeente gaf aan dat zij zelf al veel initiatieven onderneemt voor inwoners en dat een initiatief van inwoners zelf niets aanvullends biedt.'*

*Een andere burger vertelt: 'Omdat wij maar een klein project zijn en alles doen vanuit een niet bedrijfsmatige invalshoek is het voor de gemeente niet mogelijk om ons te steunen. Wij moeten minimaal inschrijven bij de KvK. We worden alom geprezen voor wat we doen, maar hebben het idee dat de gemeente en de woningbouwvereniging het niet interessant genoeg vinden. De gemeente zou minimaal eens de moeite kunnen doen om zich te verdiepen in het probleem. Helaas vele beloften, maar nul op rekest.'*

Initiatiefnemers hebben het gevoel dat de overheid niet echt luistert naar de behoefte van initiatiefnemers en de groep waar zij zich voor inzetten. De overheid zou vooral denken vanuit haar eigen doelstellingen en haar eigen ideeën over hoe die doelstellingen gerealiseerd kunnen worden. Als het burgerinitiatief daar niet in past, krijgt ze geen of onvoldoende medewerking.

*Een burger meldt: 'De burger kent de eigen leefwereld en wijk bijvoorbeeld beter dan een ambtenaar die er niet woont. Gebruik deze kennis.' Een ander schrijft: 'Denk' en handel vanuit de burger en diens inzet en durf eens iets aan wat je als bestuurder/ambtenaar zelf niet bedacht hebt. Burgerinitiatief is al gedoe genoeg, moedig het dan wat meer aan.'*

Daarnaast noemen initiatiefnemers een gebrek aan persoonlijk contact en aandacht. Een initiatiefnemer die veel tijd heeft gestoken in het bouwen en beheren van een sporthal zegt daarover:

*'Ik mis de betrokkenheid van de gemeente. De ambtenaren, inclusief de coördinator, kwamen nooit kijken.'*

*Maar ook gewoon het uitspreken van waardering voor wat de initiatiefnemers allemaal doen en de sociale impact daarvan, wordt gemist.*

Verschillende burgers geven aan dat het vooral gaat om vertrouwen van de overheid in de burgers.

*Een burger geeft aan: 'ze financieren liever professionals dan buurtbewoners, een kwestie van vertrouwen.' Een andere burger vertelt: 'durf' los te laten en neem het risico dat dat een enkele keer niet goed kan gaan. Geef als overheid onder bepaalde voorwaarden ook eens wat middelen uit handen aan burgers.'*

*'De gemeente leeft in haar eigen systeemwereld. Maar wij leven in de wijk en bekijken die met andere ogen. Wij zien wat er in de wijk gebeurt en wat er in de wijk nodig is. De gemeente dacht zeker, dat is een groepje cowboys, terwijl de gemeente vindt dat ze het daar al goed geregeld heeft. De gemeente vond het eigenlijk van geen nut. Hoe serieus nemen zij burgers die de verantwoordelijk willen nemen voor hun eigen leefomgeving. In het begin was het erg lastig, maar gaandeweg is het beter geworden. Kost wel veel energie.' meldt de initiatiefnemer van een zorgcoöperatie.*

### 3.7 Hoe ziet de overheid haar rol bij burgerinitiatieven?

Gemeenten, waterschappen en provincies hechten belang aan een participatiesamenleving en het eigen initiatief van burgers. Uit de gevoerde gesprekken, maar ook uit schriftelijke en telefonische reacties van gemeenten, waterschappen en provincies en uit informatie op websites en in beleidsstukken blijkt dat de overheidsinstanties zich ook inzetten om burgerinitiatieven de ruimte te bieden. Gemeenten hebben speciale subsidiepotjes of subsidieregelingen waaruit initiatieven een bijdrage kunnen ontvangen, wijkregisseurs nodigen inwoners uit om met eigen initiatieven te komen, wijken of dorpen krijgen de beschikking over een eigen budget.

De gemeenten die de ombudsman sprak, gaven verschillende voorbeelden van hoe zij initiatiefnemers ruimte bieden en ondersteunen. De praktijk is divers en verschilt per gemeente en per initiatief. Een aantal voorbeelden:

*De gemeente is actief in alle wijken om mensen te laten weten dat zij initiatieven kunnen nemen. Er is een speciale website en in elke wijk worden bijeenkomsten georganiseerd waar mensen met hun ideeën kunnen komen. Daarnaast zorgt de gemeente ervoor dat er in iedere wijk meerdere keren per jaar een folder huis aan huis wordt verspreid. In die folder staan de voorbeelden van de buurtinitiatieven, wordt er aangegeven bij wie je terecht kunt en er is ook een kaart opgenomen waarmee je een idee kunt doorgeven.*

*De gemeente denkt mee met het burgerinitiatief, een buurtwacht, en biedt ondersteuning op maat. Zo ontvangt de buurtwacht van de gemeente flyer materiaal en adverteert de gemeente in de plaatselijke krant. Dit is in een gesprek afgesproken en de gemeente neemt hierin zelf ook initiatief. Ook faciliteert de gemeente de buurtwacht door vergaderruimte te regelen en een informatieavond te organiseren.*

*'Als gemeente moet je zorgen voor één duidelijke ingang: één aanspreekpunt. Die contactpersoon geeft de hulp die nodig is en maakt de zaken die met de gemeente moeten worden geregeld behapbaar. Bijvoorbeeld door uit te leggen welke stappen er moeten worden genomen voor de wijziging van het bestemmingsplan en daar hulp bij te bieden. Zo'n duidelijk aanspreekpunt is nuttig; je moet samen werkafspraken maken en om de zoveel tijd terugkomen. En dan steeds bekijken waar we staan en wat er vervolgens moet gebeuren.'*

Tegelijkertijd wijzen verschillende gemeenten er in de gevoerde gesprekken op dat zij hun eigen kader en (politieke) doelstellingen hebben. Een ambtenaar geeft hierover aan: *'De politieke visie kan tot gedoe leiden. Bij deelname aan een burgerinitiatief loop je ook machtsverhoudingen binnen de instanties tegen. Als je als burger hieraan wil beginnen, moet je wel sterk in je schoenen staan.'* Dit én het feit dat de overheid de taak heeft om het algemeen belang – maar ook de belangen van derden – te borgen, kan er in sommige gevallen aan in de weg staan dat de overheid zich daadwerkelijk inleeft en openstelt voor de ideeën van de initiatiefnemers.

Uit de gesprekken met gemeenten komt naar voren dat zij worstelen met de vraag hoe ver hun dienstverlening aan burgerinitiatieven moet strekken. Het uitblijven van steun kan gevolgen hebben voor burgerinitiatieven. Het kan zelfs leiden tot het einde van het initiatief. Daar staat tegenover dat de overheid over beperkte tijd en middelen beschikt en dat niet in alle behoeften kan worden voorzien. Dat betekent dat een overheidsinstantie keuzes moet maken en niet elk initiatief actief ondersteunt of niet de gewenste inzet van middelen en mankracht zal leveren. Een ambtenaar vertelt over de geboden ondersteuning aan een bepaald burgerinitiatief: *'Het beperkte budget werkt belemmerend. In sommige gevallen doet de gemeente niet wat de burger vraagt. Soms kan het financieel gezien gewoon niet. Onze inzet is beperkt. In dit initiatief wordt eigenlijk veel tijd gestoken. De vraag is of dit wel kan qua tijdsinvestering. De gemeente moet altijd keuzes maken als je maar een beperkt aantal medewerkers hebt.'*

Daarbij komt dat gemeenten het als lastig ervaren om de balans te vinden tussen het bieden van ondersteuning en het geven van zelfstandigheid aan burgerinitiatieven. Gemeenten erkennen dat het belangrijk is om burgerinitiatieven de ruimte te geven om hun activiteiten te ontplooiën. Dat brengt mee dat zij moeten accepteren dat het ook wel eens mis kan gaan en ambtenaren alsnog moeten ingrijpen.

*Een ambtenaar vertelt hierover: 'het was belangrijk dat we als gemeente ruimte hebben gegeven en het de burger zelf hebben laten doen. De gemeente heeft ervoor gewaakt om het niet van de burger over te nemen en alleen de verbinding te leggen tussen het initiatief en de afdelingen van de gemeente. Het initiatief was dan zelf aan zet om met die afdelingen de zaken te regelen. Bij het afgeven van de vergunningen bleek wel dat er over bepaalde dingen niet goed nagedacht was. Dat heeft ermee te maken omdat je niet met deskundigen werkt. Dan ga je om de tafel zitten en dan probeer je als gemeenteambtenaar te verbinden.'*

Gemeenten voelen hiermee een zekere spanning, aangezien ze zich verantwoordelijk blijven voelen voor de besteding van publiek geld aan een maatschappelijke kwestie.

Een aantal gemeenten wijst op de beperkte duurzaamheid van initiatieven. Bewoners starten enthousiast, maar na een aantal jaren verdwijnt de animo. Het is de vraag welke rol de gemeente dan op zich neemt. Eén gemeente vertelt bijvoorbeeld over een kinderboerderij. De gemeente heeft het onderhoud overgenomen, omdat het aantal vrijwilligers afnemers. De vraag rijst hoe het verder moet met de kinderboerderij.

Gemeenten geven verder aan dat zij zich soms in een spagaat voelen zitten. Aan de ene kant onderkennen zij het belang om belemmerende regelgeving voor burgerinitiatieven te beperken. Als voorbeeld wordt verwezen naar de regels omtrent subsidieverlening. Een ambtenaar vertelt hierover: *'Al snel voldoet iets (...) niet aan je eigen kader, terwijl je er wel aan wil meewerken.'* Als de gemeente de regels strikt volgt, zou zij de subsidie moeten weigeren. Dit leidt dan niet alleen tot een ongewenste uitkomst, maar ook tot onbegrip bij burgers. Een ambtenaar gaf aan dat de regels, indien nodig, anders geïnterpreteerd zouden moeten worden en dat deze – zeker als de burgers er onderling uitkomen – wat minder belangrijk zouden moeten zijn. Bij een gemeente valt de term

'ritselmanagement'. Al met al benadrukken de gemeenten dat flexibiliteit en maatwerk belangrijk zijn en uitnodigen tot energie in de samenleving; starre regels doen dit niet. Maar anderzijds wordt ook het belang van duidelijkheid door gemeenten benadrukt. Zij wijzen daarbij op de rechtszekerheid, het uitgangspunt om alle burgers gelijk te behandelen en op de verantwoording van de gemeente van de besteding van publiek geld. Dit maakt dat ambtenaren initiatiefnemers soms moeten wijzen op onmogelijkheden in plaats van mogelijkheden. Ook betekent dit bijvoorbeeld dat gemeenten er niet omheen kunnen dat er op grond van de wet vergunningen moeten worden aangevraagd, ondanks dat dit door burgerinitiatieven als belemmerend wordt ervaren.

Tot slot geven gemeenten aan dat zij het geen eenvoudige opgave vinden om als één overheid richting een burgerinitiatief te opereren. De interne organisatie van een gemeente leidt ertoe dat dat meerdere personen of afdelingen zich met onderdelen van het plan van een initiatief bezig houden. Gemeenten zijn zich ervan bewust dat burgerinitiatieven deze werkwijze als lastig ervaren en zij delen doorgaans de wens op deze belemmering weg te nemen.

*'Het afgeven van de benodigde vergunningen en de knelpunten daarbij was wel een rode draad door het verhaal. We zijn helaas niet één gemeente, maar een veelkoppig monster (...). Het is wel een beetje tegenstrijdig; aan de ene kant steun, maar aan de andere kant gedoe met vergunningen.'*, vertelt een ambtenaar.

### **3.8 Conclusie**

Burgerinitiatieven die zich tot de overheid wenden, verwachten dat de overheid de plannen van het initiatief als uitgangspunt neemt, in plaats van de eigen plannen en doelstellingen. Zij willen dat de overheid initiatieven ruimte biedt, niet door zich terug te trekken, maar door het initiatief te faciliteren.

In de praktijk ervaren initiatiefnemers de overheid regelmatig als traag, ondoorzichtig, onduidelijk, onvoldoende geïnteresseerd en tegenstrijdig. De meeste overheidsinstanties waarmee de ombudsman heeft gesproken, zijn zich van het perspectief van de burger bewust, maar het blijkt in de praktijk lastig om invulling te geven aan het contact met burgerinitiatieven. Met name de eigen politieke afwegingen, de inzet van tijd en middelen, de rol van regelgeving en de interne organisatie spelen daarbij een rol.

## **4 WAT MOGEN BURGERINITIATIEVEN VAN DE OVERHEID VERWACHTEN?**

### **4.1 Inleiding**

In [hoofdstuk 2](#) is geschetst wat onder een burgerinitiatief wordt verstaan, de ontwikkeling die burgerinitiatieven hebben doorgemaakt, wat de rol van de overheid is en hoe er in de literatuur tegenaan wordt gekeken. In [hoofdstuk 3](#) zijn de visie van initiatiefnemers enerzijds en de overheid anderzijds weergegeven.

In dit hoofdstuk geeft de Nationale ombudsman zijn visie op wat burgerinitiatieven vanuit behoorlijkheid mogen verwachten van de overheid. De ombudsman beschrijft eerst dat de ontwikkeling van burgerinitiatieven de verhouding tussen burger en overheid verandert en dat de wens van de overheid om in te zetten op meer eigen initiatief uit de samenleving een andere rol van de overheid vraagt dan voorheen. Vervolgens licht de ombudsman toe wat behoorlijkheid in het algemeen en meer specifiek voor burgerinitiatieven inhoudt en formuleert hij drie uitgangspunten voor de overheid.

### **4.2 Een nieuwe rol voor de overheid**

Zowel aan de kant van de overheid als aan de kant van burgers is er veel animo om meer in te zetten op initiatief vanuit burgers zelf om maatschappelijke vraagstukken aan te pakken. Burgerinitiatieven bieden kansen om bij de aanpak van maatschappelijke vraagstukken het perspectief van burgers (meer) centraal te stellen. Burgers bepalen zelf welke problemen in hun eigen omgeving zij willen aanpakken en hoe ze dat doen. Idealiter leidt dit tot oplossingen die (beter) aansluiten op de leefwereld en behoeften van de mensen om wie het gaat en die daarmee op meer draagvlak kunnen rekenen.

Het behoeft weinig betoog dat eigen initiatieven van burgers van invloed zijn op de verhouding tussen burgers en de overheid. Burgers gaan aan de slag met maatschappelijke vraagstukken waar voorheen de overheid het initiatief had. De overheid – centraal en decentraal – moedigt dit ook aan. Dat betekent niet dat de overheid op deze onderwerpen buiten beeld raakt. Initiatiefnemers hebben (financiële) hulp nodig, zij ontplooiën activiteiten waarvoor een vergunning aangevraagd moet worden en de overheid houdt de belangen van derden in de gaten. Of het initiatief sluit aan op doelstellingen van de overheid zelf, zodat burger en overheid elkaar kunnen versterken. Hoe de overheid ook precies in beeld komt, zij kan niet terugvallen op 'de oude vertrouwde' rol waarbij zij de touwtjes in handen heeft. Gesproken wordt van overheidsparticipatie.

De uitgesproken wens van politici en bestuurders om een energieke samenleving te stimuleren, wekt bij burgers de verwachting dat initiatieven kunnen rekenen op een positieve reactie en medewerking van de overheid. Er is een aanzienlijke groep burgers die bereid is iets te doen voor de samenleving. Zij voelen zich aangesproken door de overheid die iedereen ertoe oproept zijn of haar rol te nemen in de participatiesamenleving. Wanneer zij vervolgens in de praktijk een terughoudende opstelling van ambtenaren of bestuurders ervaren, leidt dit tot frustratie.

*In de literatuur wordt wel gesproken van faciliterend bestuur en van uitnodigend bestuur: 'Uitnodigend bestuur richt zich, (...) op het ruimte bieden aan partijen die zelf, uit eigener beweging, de realisatie van publieke goederen of diensten ter hand willen nemen of publieke waarde willen creëren. Daarmee vertrekt uitnodigend bestuur vanuit de notie van zelfsturing en gaat dus een principiële stap verder dan netwerksturing'.<sup>14</sup>*

Het is daarbij de vraag wat dit in de praktijk betekent.

### **4.3 Het behoorlijkheidskader van de ombudsman**

Overheden moeten bij de uitvoering van hun taken op een behoorlijke manier omgaan met burgers en hun belangen. Dit betekent dat de overheid de burger serieus neemt en met respect behandelt. Overheden moeten niet als onpersoonlijke bureaucratieën werken. Zij hebben steeds oog voor de menselijke maat. Als het erop aan komt, zoekt de overheid persoonlijk contact. Zij voorkomt problemen met de burger of lost ze op door goede communicatie. Hoewel de burger voor veel zaken afhankelijk is van de medewerking van of besluitvorming door de overheid, gaan overheid en burger op een gelijkwaardige wijze met elkaar om. Dat kan door de burger zoveel mogelijk bij de besluitvorming te betrekken en door te handelen op basis van vertrouwen. Zo kan de overheid haar werk goed doen en inhoud geven aan burgerschap. Daarbij is het natuurlijk ook van belang dat de burger zich constructief opstelt. De behoorlijkheidsnormen die de Nationale ombudsman heeft opgesteld, helpen overheden goed om te gaan met burgers en hun belangen. In het contact met burgerinitiatieven is met name het vereiste van actieve deelname, het vereiste van een goede organisatie en het vereiste van goede informatie van belang.

### **4.4 Uitgangspunten voor behoorlijk overheidsoptreden bij burgerinitiatieven**

De overheid wil dat er meer vanuit de samenleving zelf gebeurt. Om het perspectief van burgers te borgen mag dan van de overheidsinstanties verwacht worden dat zij burgerinitiatieven de noodzakelijke ruimte bieden. In [hoofdstuk 3](#) heeft de Nationale ombudsman geïnterviewd welke verwachtingen burgerinitiatieven van de overheid hebben. Daarbij kwam naar voren dat initiatiefnemers het belangrijk vinden dat de overheid ondersteuning op maat biedt, zich richt op mogelijkheden in plaats van regels, als één geheel optreedt, duidelijkheid biedt en de initiatiefnemers serieus neemt en waardering toont.

De Nationale ombudsman stelt op basis van bovengenoemd behoorlijkheidskader vast wat initiatiefnemers van de overheid mogen verwachten. De ombudsman richt zich hierbij met name op de manier waarop de overheid het proces heeft ingericht en het contact met initiatiefnemers vorm geeft. De ombudsman beoordeelt niet welke keuzes de overheidsinstanties maken over de materiële ondersteuning van burgerinitiatieven. Gedurende zijn onderzoek bleek bijvoorbeeld dat veel burgerinitiatieven behoefte hebben aan financiële ondersteuning van de overheid. Deze keuzes betreffen een politiek-bestuurlijke afweging, waarop democratische controle wordt uitgeoefend.

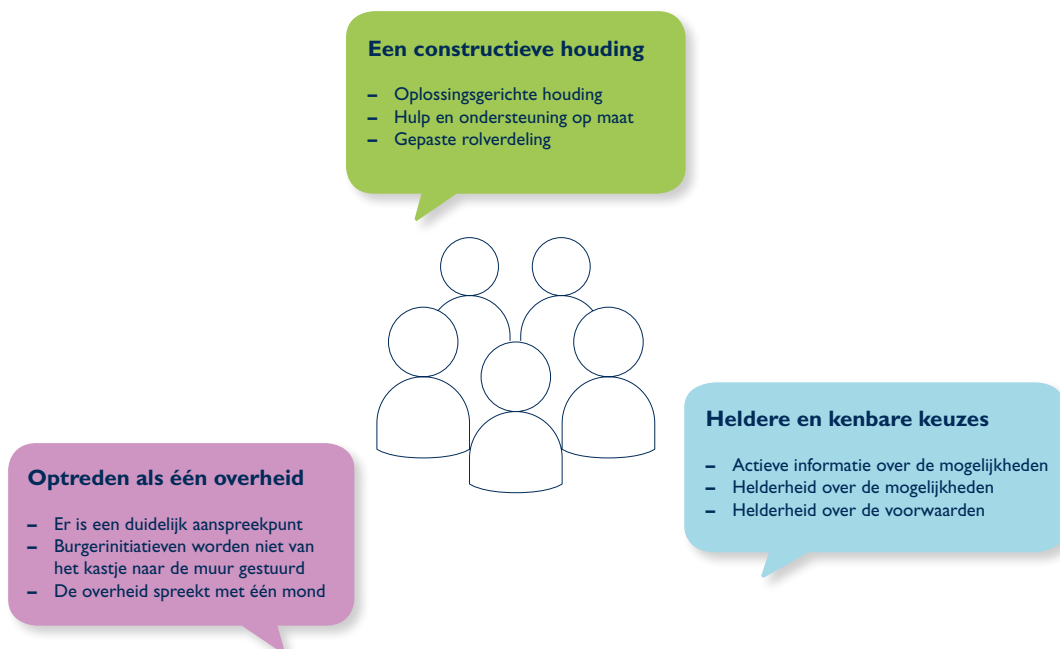
---

<sup>14</sup> Vormgeven aan uitnodigend bestuur, prof. Dr. M.W. van Buuren, Erasmus Universiteit, juli 2017.



Om aan te sluiten bij een burgerinitiatief, mag van de overheid verwacht worden dat deze zich uitnodigend opstelt. Dit houdt in dat de overheid ervoor zorgt dat de organisatie dusdanig is dat het voor een burgerinitiatief gemakkelijk is om vanuit de eigen plannen te werken. Dit is van belang, omdat deze houding bijdraagt aan de behoefte van initiatiefnemers aan erkenning en waardering en om als serieuze gesprekspartner te worden gezien. Als deze uitnodigende houding ontbreekt, geeft de overheid onvoldoende ruimte aan eigen initiatieven en onvoldoende blijkt van vertrouwen in de participatiesamenleving.

De ombudsman komt tot de volgende uitgangspunten voor een behoorlijke invulling van de omgang met burgerinitiatieven:



Hieronder beschrijft de ombudsman wat deze uitgangspunten inhouden.

### **Een constructieve houding**

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid actieve deelname van burgers stimuleert. Dat betekent niet alleen dat de overheid de burger zoveel mogelijk actief betreft bij haar eigen handelen, maar ook dat de overheid zich betrokken opstelt naar burgers die zelf het initiatief nemen om een bijdrage te leveren aan de samenleving. De overheid denkt met initiatiefnemers mee en heeft een oplossingsgerichte houding, zonder daarbij het algemeen belang of belangen van derden uit het oog te verliezen.

Dit betekent meer concreet:

### **Oplossingsgerichte houding**

Van de overheid mag verwacht worden dat zij zich oplossingsgericht opstelt naar de initiatiefnemer die zich tot haar wendt met een verzoek. Dat betekent allereerst dat de overheid met de initiatiefnemer in gesprek gaat over het belang en doel achter het verzoek. Het gesprek wordt gestart vanuit de wensen en ideeën van de initiatiefnemer en niet vanuit de regels en procedures. Neem de initiatiefnemer serieus. Weliswaar vormen wet- en regelgeving het uitgangspunt, maar de overheid houdt nadrukkelijk rekening met de bedoeling van de regels en gaat zo nodig flexibel om met belemmerende regelgeving als dat nodig is om onbedoelde of ongewenste consequenties te voorkomen.

### **Hulp en ondersteuning op maat**

De overheid zoekt naar mogelijkheden om het burgerinitiatief hulp en ondersteuning te bieden. Van de overheid mag verwacht worden dat zij met in achtneming van haar prioriteiten kijkt welke ondersteuning of hulp zij kan bieden. Maatwerk staat daarbij voorop. Dat betekent ook dat wanneer voortvarendheid voor de initiatiefnemer geboden is, de overheid daar rekening mee houdt. Als de overheid niet aan het verzoek van de initiatiefnemer tegemoet kan komen, dan motiveert zij dit zorgvuldig.

### **Gepaste rolverdeling**

Overheidsinstantie en burgerinitiatief hebben ieder een eigen rol. Het burgerinitiatief bedenkt een plan en voert dat uit. Het burgerinitiatief kan de overheid om hulp en ondersteuning vragen, maar heeft en houdt de verantwoordelijkheid. Overheidsinstanties denken mee en bieden ondersteuning, maar hebben ook de taak om wetten en regels te handhaven en zij moeten steeds het algemeen belang in het oog houden. De overheid waakt er bij burgerinitiatieven voor dat het belang van derden voldoende wordt geborgd.

### **Optreden als één overheid**

De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat de overheid ervoor zorgt dat haar organisatie en administratie aan de burger ten goede komt. De overheid organiseert dat door de leefwereld van de burger centraal te stellen en niet de eigen interne organisatie. Burgers mogen verwachten dat de overheid laagdrempelig te benaderen is en dat zij niet van het kastje naar de muur worden gestuurd.

Dit betekent meer concreet:

#### **Er is een duidelijk aanspreekpunt**

De overheidsinstantie draagt er zorg voor dat er een duidelijk aanspreekpunt is voor burgerinitiatieven. Dat kan zij onder meer doen door één vast aanspreekpunt voor burgerinitiatieven aan te wijzen of per burgerinitiatief te zorgen voor een aanspreekpunt. Het aanspreekpunt is laagdrempelig te bereiken, zich bewust van het belang van persoonlijk contact en reageert voortvarend.

#### **Burgerinitiatieven worden niet van het kastje naar de muur gestuurd**

De overheidsinstantie zorgt ervoor dat burgerinitiatieven niet zelf hun weg moeten zoeken in de organisatie van de betrokken overheidsinstantie en eventuele andere overheidsorganisaties en voorkomt dat burgerinitiatieven zelf verschillende afdelingen of instanties af moeten gaan. Het aanspreekpunt binnen de organisatie heeft hierin een belangrijke rol. Deze persoon fungeert als een verbinder tussen burger en overheid en tussen afdelingen onderling. Hij overweegt wie er betrokken moeten worden binnen de organisatie en zorgt dat de afdelingen van elkaars visie en handelen op de hoogte zijn.

#### **De overheid spreekt met één mond**

De betrokken afdelingen, maar ook eventueel het college en de raad moeten ervoor zorgen dat ze op één lijn zitten. De geledingen binnen de overheidsinstantie moeten met elkaar afstemmen of en op welke wijze het burgerinitiatief wordt gesteund. Er wordt voorkomen dat verschillende afdelingen, collegeleden of de raad verschillende verwachtingen wekken of toezeggingen doen aan de initiatiefnemer. Ook hierin kan het aanspreekpunt een rol spelen.

### **Heldere en kenbare keuzes**

De Nationale ombudsman wijst er verder op dat de overheid in haar handelen open en voorspelbaar moet zijn, zodat voor de burger duidelijk is waarom de overheid bepaalde dingen doet. Zij informeert burgers daarover actief.

Dit betekent meer concreet:

#### **Actieve informatie over de mogelijkheden**

Als de overheidsinstantie beleid of regelingen heeft ontwikkeld over de voorwaarden die gelden en/of de mogelijkheden waaronder zij een burgerinitiatief ondersteuning kan bieden, mogen burgers verwachten dat de overheid die informatie actief beschikbaar stelt, zodat voor iedere burger duidelijk is welke mogelijkheden er zijn. Niet alleen de ingevoerde burger met een kant en klaar plan, maar ook een burger die met een sluimerend idee rondloopt, moet gemakkelijk op de hoogte kunnen raken van die informatie.

#### **Helderheid over de mogelijkheden**

Een burgerinitiatief dat een overheidsinstantie om ondersteuning vraagt, mag verwachten dat die instantie aangeeft wat zij voor het initiatief kan betekenen. De overheidsinstantie doet dit zo spoedig mogelijk.

### Helderheid over de voorwaarden

Het is aan de overheid om te bepalen of en welke voorwaarden er gelden voor burgerinitiatieven om ondersteuning van de gemeente – in welke vorm dan ook – te ontvangen. Dit betekent nadrukkelijk niet dat de overheid *verplicht* is om voorwaarden te stellen, maar voor zover zij dat doet, moeten deze voorwaarden duidelijk zijn. De overheid moet ook kunnen *uitleggen* waarom zij bepaalde voorwaarden stelt.

### 4.5 Conclusie

De Nationale ombudsman concludeert dat de ontwikkeling van burgerinitiatieven en de wens van de overheid om in te zetten op een participatiesamenleving, gepaard dient te gaan met andere rol van de overheid. Vanuit de behoorlijkheid mogen burgerinitiatieven een uitnodigende houding van de overheid verwachten, doordat de overheid een constructieve houding heeft, optreedt als één overheid en heldere en kenbare keuzes maakt. In het volgende hoofdstuk zal de ombudsman uiteenzetten wat de overheid kan doen om deze uitgangspunten (nog meer) in de praktijk te brengen.

## 5 UITGANGSPUNTEN IN DE PRAKTIJK BRENGEN

### 5.1 Uitgangspunten niet nieuw en algemeen onderschreven

De uitgangspunten die de ombudsman heeft geformuleerd, zijn tijdens een ronde tafelbijeenkomst aan een aantal vertegenwoordigers van overheidsinstanties, deskundigen en koepelorganisaties van burgerinitiatieven voorgelegd. De uitgangspunten werden over het algemeen onderschreven. De aanwezigen gaven aan dat deze uitgangspunten passen bij het beeld dat in de literatuur al eerder is geschetst. Diverse deskundigen en instituties hebben in het verleden aangegeven dat van de overheid een andere rol mag worden verwacht als er sprake is van burgerinitiatieven.<sup>15</sup>

### 5.2 Hardnekkige knelpunten

Ondanks het feit dat er al een aantal jaren in diverse publicaties hiervoor aandacht is gevraagd, worden deze uitgangspunten in de praktijk nog niet voldoende gehanteerd. Burgers die zich in willen zetten voor hun omgeving, kunnen stuiten op een overheid die het initiatief niet de ruimte biedt die het initiatief verwachtte. Het onderzoek van de Nationale ombudsman bevestigt dat burgerinitiatieven in de praktijk nog steeds tegen knelpunten aanlopen in het contact met de overheid. Het is niet zo dat burgerinitiatieven onverdeeld negatief zijn, maar wel valt op dat alle burgerinitiatieven, zelfs als zij neutraal of positief gestemd zijn over de rol van de overheid, dezelfde knelpunten en verbetermogelijkheden in het contact met de overheid benoemen.

### 5.3 Weerbarstige praktijk

Uit de gesprekken met overheidsinstanties bleek dat zij zich er veelal van bewust zijn dat het moeilijk is om een verbinding te leggen tussen de leefwereld van burgerinitiatieven enerzijds en de overheidsorganisatie anderzijds. De Nationale ombudsman concludeert dat de bestaande structuur hardnekkig is. Het blijkt in de praktijk voor de overheid lastig om een uitnodigende of faciliterende rol in te vullen. Ambtenaren en bestuurders ervaren een aantal dilemma's (zie [hoofdstuk 3](#)).

De ombudsman ziet dat deze dilemma's samenhangen met de verschillende taken die overheidsinstanties uit moeten voeren. Het is begrijpelijk dat het perspectief van het burgerinitiatief en het perspectief van overheidsinstanties niet zondermeer op elkaar aansluiten. Invulling geven aan een faciliterende rol naast de rol waarin de overheid zelf de initiator is of controlerend optreedt, past niet binnen de manier waarop de overheidsinstanties traditioneel zijn ingericht.

Overheidsinstanties zijn er op ingericht om wetten en regels op te stellen, uit te voeren en te handhaven, steeds het algemeen belang in het oog houden en een grote hoeveelheid taken goed te organiseren. Er wordt van hen verwacht dat ze zich verantwoorden over het uitgeven van publiek geld en dat zich hoeden voor willekeur. Daarnaast is de overheid gewend om zelf beleid te maken en zich zo te organiseren, dat de doelstellingen zo effectief en efficiënt mogelijk worden behaald. Van oudsher is dit de rol die de

---

<sup>15</sup> Bijvoorbeeld: Help een burgerinitiatief, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, november 2010; Doe-democratie, tips voor raadsleden, wethouders, ambtenaren en burgers, Prodemos.

overheid voor zichzelf zag en de overheidsinstanties zijn zo georganiseerd dat zij aan die rol invulling kunnen geven.

Een participatiesamenleving komt echter niet van de grond, wanneer de overheid ook bij burgerinitiatieven sterk vasthoudt aan deze klassieke rol. Waken voor legitimiteit, rechtmatigheid, effectiviteit en efficiency blijft een belangrijke taak van de overheid, maar de focus van de overheid moet in de omgang met burgerinitiatieven ergens anders liggen. De overheid moet meer aansluiten bij wat er in de samenleving gebeurt en de overheid zal moeten accepteren dat publieke waardebeoordeling niet enkel meer plaatsvindt binnen de overheid maar ook in de maatschappij. Ook in de literatuur is aandacht gevraagd voor deze noodzakelijke omschakeling die de overheid zal moeten maken.<sup>16</sup>

*'Actieve, of misschien wel assertieve burgers, vragen om een overheid die hun initiatief mogelijk maakt en ondersteunt. Maar dat vergt wel een ander handelingsrepertoire en andere instrumenten, regels en kaders dan tot dusver gebruikelijk. Dat geldt niet alleen de ambtenaren die met hun voeten in de klei staan. Het geldt ook voor politici die op een andere wijze kaders moeten durven stellen, ruimte moeten geven en in hun beleid ruimte moeten inbouwen om uit te nodigen tot verrijking en creatieve competitie', stelt Van Buuren in zijn oratie.<sup>17</sup>*

De Nationale ombudsman stelt vast dat overheidsinstanties er tegenaan lopen dat de manier waarop hun organisatie is ingericht, niet zondermeer aansluit bij de rol van de overheid die burgerinitiatieven nodig hebben en mogen verwachten.

#### **5.4 Hoe verder?**

De uitnodigende houding die van de overheid verwacht wordt, ontstaat niet vanzelf. De overheidsinstantie als geheel zal zich moeten ontwikkelen, om ervoor te zorgen dat de uitnodigende houding vorm krijgt. De ombudsman roept overheidsinstanties op om na te gaan hoe het er bij hen voor staat en te bekijken wat er in de organisatie nodig is om burgerinitiatieven serieus te nemen. Om de genoemde uitgangspunten voor burgerinitiatieven in de praktijk te brengen, beveelt de ombudsman het volgende aan:

##### **Maak de tussenstand op**

Bekijk in hoeverre de organisatie op dit moment invulling geeft aan de drie uitgangspunten van de Nationale ombudsman. Betrek daar ervaringen van burgers en bestaande burgerinitiatieven bij.

##### **Zet alle neuzen in de organisatie in dezelfde richting**

Zorg voor een gemeenschappelijke visie op de omgang met burgerinitiatieven in alle lagen van de organisatie (algemeen bestuur, dagelijks bestuur en ambtelijke organisatie). Zorg dat de verschillende geledingen van de organisatie onderling afstemmen hoe de 'besluitvorming' over een burgerinitiatief verloopt.

<sup>16</sup> Bijvoorbeeld Sturen en Stomen. Overheid in een samenleving waarin iedereen stuurt; M. Schulz, I. den Heijer, J.H. de Baas, M. van der Steen, NSOB en provincie Zuid-Holland, 2017.

<sup>17</sup> Vormgeven aan uitnodigend bestuur, prof. Dr. M.W. van Buuren, Erasmus Universiteit, juli 2017.

### **Geef speelruimte aan medewerkers**

De ambtenaren vormen de ogen en oren van de overheid. Om ervoor te zorgen dat de overheid burgerinitiatieven vanuit een constructieve houding tegemoet treedt, is het noodzakelijk dat de betrokken ambtenaar steun krijgt van de organisatie om een open gesprek te voeren met burgerinitiatieven om te onderzoeken welke mogelijkheden de overheidsinstantie heeft om het initiatief te ondersteunen. Geef de medewerker voldoende vertrouwen en mandaat.

### **Zorg voor een uitnodigende houding van alle medewerkers**

De overheid moet als één geheel optreden. Een burgerinitiatief mag verwachten dat iedere medewerker van de instantie met dezelfde burgergerichte insteek reageert. Zorg ervoor dat alle medewerkers de daarvoor benodigde vaardigheden en attitude hebben.

### **Wees alert op signalen**

Er kunnen altijd knelpunten ontstaan in het contact tussen overheid en burgerinitiatief. Daarom is het belangrijk om ervoor te zorgen dat burgers dergelijke knelpunten gemakkelijk kunnen melden en de overheidsinstantie alert is om op dergelijke signalen te reageren. De overheid kan dan zowel bekijken of voor de knelpunten in het concrete geval een oplossing mogelijk is als uit de signalen lessen trekken. De signalen geven de overheidsinstantie informatie over hoe de overheid haar uitnodigende houding kan verbeteren.

## 6 BIJLAGE

Vragenlijst



- 1 Kunt u een beschrijving geven van het burgerinitiatief waarbij u betrokken bent / was?
- 2 Hebt u contact met een overheidsinstantie over het burgerinitiatief?
  - a Met welke instanties?
  - b Hoe vaak hebt u contact?
  - c Waarover hebt u contact?
- 3 Bent u tevreden over de rol van de betrokken overheidsinstantie?
  - a Kunt u dit toelichten?
- 4 Welke suggesties heeft u voor de overheid om burgerinitiatieven beter te helpen?
- 5 Uit onderzoek blijkt dat hoger opgeleiden oververtegenwoordigd zijn in deelname aan burgerinitiatieven, omdat zij goed de weg weten te vinden.
  - a Herkent u dit?
  - b Kunt u dit toelichten?
- 6 Heeft nog aanvullende opmerkingen?
- 7 Bent u bereid om deel te nemen aan een vervolgonderzoek?





**de Nationale ombudsman**  
**Postbus 93122**  
**2509 AC Den Haag**  
**Telefoon (070) 356 35 63**  
**[www.nationaleombudsman.nl](http://www.nationaleombudsman.nl)**

**Uitgave van Bureau Nationale ombudsman, april 2018**