

Raadsvoorstel

Agendanr. :
Reg.nr. :
B&W verg.. : n.v.t.
Commissie : **Bestuur**
Cie_verg. : 29 augustus 2019
Raadsverg.. : 10 september 2019

Onderwerp: Onderzoek Rekenkamercommissie
'Burgerinitiatieven gemeente 's-Hertogenbosch'

1) Status

De Rekenkamercommissie doet onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde beleid. De Rekenkamercommissie van 's-Hertogenbosch heeft speciaal aandacht voor de maatschappelijke effecten. Ook kijkt de commissie naar de mogelijkheden om de politieke sturing van de gemeenteraad te verbeteren. Volgens artikel 11 van de Verordening op de Rekenkamercommissie biedt de Rekenkamercommissie haar onderzoeksrapporten aan de gemeenteraad aan. Met dit raadsvoorstel legt de Rekenkamercommissie het onderzoek *'Burgerinitiatieven gemeente 's-Hertogenbosch* aan u voor.

2) Samenvatting

De Rekenkamercommissie heeft onderzoek verricht naar de responsiviteit van de gemeente 's-Hertogenbosch ten aanzien van initiatieven en ideeën van haar inwoners. Doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de vraag of inwoners initiatieven nemen om de stad verder te ontwikkelen en daarbij de ruimte krijgen van de gemeente om dat te doen. Uit ons onderzoek blijkt dat de gemeente op veel terreinen aandacht heeft voor burgerinitiatieven en hiervoor verschillende beleidsinstrumenten in het leven heeft geroepen. De gemeente neemt een responsieve rol op zich die aansluit bij beweging die er buiten al is. Wij adviseren om de inhoudelijke beleidsdoelstellingen achter het stimuleren van burgerinitiatieven nog eens tegen het licht te houden en daarbij te kijken naar de maatschappelijke impact van en samenhang tussen alle regelingen die gericht zijn op de stimulering van burgerinitiatieven. Ook hebben wij een vijftal aanbevelingen geformuleerd die uit dit onderzoek voortvloeien.

3) Voorstel

De Rekenkamercommissie stelt uw raad voor te besluiten om:

1. gevolg te geven aan de aanbevelingen 1, 2, 3, 4 en 5;
2. het college te vragen om:
 - a. te onderzoeken of gesignaleerde knelpunten binnen de WBD-regeling kunnen worden opgelost;
 - b. de samenhang tussen de verschillende regelingen m.b.t. burgerinitiatieven te verduidelijken;
 - c. de maatschappelijke impact van de regelingen ter stimulering van burgerinitiatieven beter zichtbaar te maken;
 - d. de raad door middel van een raadsvoorstel de opnieuw te formuleren beleidsdoelstellingen achter de stimulering van burgerinitiatieven (opnieuw) vast te laten stellen en daarbij aan te geven waar de gemeente inhoudelijk een extra impuls wil geven en waar de grenzen liggen: welke burgerinitiatieven vallen binnen en buiten het gemeentelijk stimuleringsbeleid.

4) Inleiding

Bij brief van 14 december 2018 kondigden wij bij uw raad een onderzoek aan naar de responsiviteit van de gemeente 's-Hertogenbosch ten aanzien van initiatieven en ideeën van haar inwoners. In onze gesprekken met de fracties is verschillende malen aandacht gevraagd voor het onderwerp 'Wijk- en dorpsbudgetten'. De Rekenkamercommissie heeft het onderzoek wat breder aangevlogen door (ook) te kijken naar de vraag: wat speelt er aan vragen en ideeën vanuit de samenleving en wat doet de gemeente daarmee? Burgerinitiatieven kunnen in belangrijke mate bijdragen aan de verdieping en verbreding van maatschappelijke verbanden. Het stimuleren daarvan kan positief bijdragen aan de kwaliteit van de sociale structuur in wijken, buurten en de gemeente als geheel, maar ook voor de relaties tussen de samenleving en het gemeentebestuur. In dat licht zien wij de grote aandacht van het gemeentebestuur voor initiatieven van zijn inwoners. De gemeenteraad bereidt kaders voor om burgerparticipatie vorm te geven en heeft de ambitie uitgesproken om het burgerinitiatief en het petitierecht te moderniseren. In het Coalitieakkoord van de gemeenteraad staan burgerparticipatie, responsiviteit van de gemeente e.d. centraal. Het college bereidt plannen voor dit verder in te gaan vullen. Met ons onderzoek willen wij een bijdrage leveren aan deze ontwikkelingen.

Voor de uitvoering van het onderzoek hebben wij een extern onderzoeksbureau ingeschakeld. Wij hebben drie onderzoek- en adviesbureaus uitgenodigd om offerte uit te brengen. Van deze bureaus heeft de rekenkamercommissie het PON de opdracht gegeven het onderzoek uit te voeren en haar bevindingen te rapporteren. De onderzoekers hebben deskresearch verricht en interviews afgenomen van verschillende betrokkenen. Zij spraken met beleidsmedewerkers van de gemeente, met wijkmanagers en ondersteuners, met initiatiefnemers en met voorzitters van bewonersadviesgroepen.

Het eindrapport is als bijlage van dit raadsvoorstel opgenomen. In dit raadsvoorstel - zijn naast de opdrachtformulering – de voor de onderzoekscommissie in het oogspringende - conclusies van het PON gepresenteerd samen met de aanbevelingen van de rekenkamercommissie. Zoals de Verordening op de Rekenkamercommissie voorschrijft, is de conceptrapportage voorgelegd aan het de ambtelijke organisatie voor een toets op feitelijke onjuistheden. Wij hebben het college de mogelijkheid geboden om ook een bestuurlijke reactie te geven. De collegereactie is toegevoegd als bijlage van dit raadsvoorstel.

5) Inhoud

Het onderzoek

De algemene doelstelling van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de vraag of inwoners initiatieven nemen om de stad verder te ontwikkelen en daarbij de ruimte krijgen van de gemeente om dat te doen. Deze algemene doelstelling is vertaald naar de volgende drie subdoelstellingen:

- 1) inzicht krijgen in het gemeentelijk beleid rondom burgerinitiatieven en in de mogelijke stimulansen en blokkades die een rol spelen bij het realiseren van de doelen van initiatiefnemers;
- 2) overzicht krijgen van burgerinitiatieven in gemeente 's-Hertogenbosch: de terreinen waarop deze burgerinitiatieven plaatsvinden, de deelnemers, de doelen, de werkwijzen, de vormen, et cetera;
- 3) via de casus 'wijk-, buurt- en dorpsbudget' inzicht krijgen in de aantallen en aard van de aanvragen, de uitgaven, het procesverloop, de wegingscriteria, de rollen en de (beslis)bevoegdheden binnen de organisatie en het bestuur.

Bovenstaande doelen van het onderzoek zijn geconcretiseerd in drie onderzoeksvragen:

- 1) Welke visie, welk beleid en welke procedures gelden binnen de gemeente voor het ontvangen en verwerken van initiatieven van inwoners? Hoe responsief is de gemeente ten aanzien van ideeën en initiatieven van inwoners?
- 2) Aan welke en aan hoeveel initiatieven wordt het wijk-, buurt- en dorpsbudget bij de gemeente 's-Hertogenbosch besteed, hoe verloopt de aanvraag- en toekenningsprocedure en waar liggen de (beslis)bevoegdheden?
- 3) Welke overige initiatieven zijn er 2018 door inwoners van de gemeente 's-Hertogenbosch geïnitieerd en hoe zijn deze initiatieven ondersteund?

Bevindingen en conclusies

De conclusies van het onderzoek zijn weergegeven aan de hand van de drie onderzoeksvragen.

Vraag 1

Welke visie, welk beleid en welke procedures gelden binnen de gemeente voor het ontvangen en verwerken van initiatieven van inwoners? Hoe responsief is de gemeente ten aanzien van ideeën en initiatieven van inwoners.

- 1) De gemeente heeft diverse beleidsinstrumenten voor burgerinitiatieven en neemt een responsieve rol op zich: in het Bestuursakkoord 2018-2022 van de gemeente 's-Hertogenbosch wordt de ambitie beschreven om als lokale overheid steeds meer richting een responsieve overheid te gaan waarbij de gemeente niet zelf naar buiten treedt om haar plannen en doelen te verkopen, maar waarbij de gemeente juist aansluit bij de beweging 'van onderop'. Uit ons onderzoek is gebleken dat de gemeente op veel terreinen aandacht heeft voor burgerinitiatieven en hiervoor verschillende beleidsinstrumenten in het leven heeft geroepen. Denk aan de mogelijkheid om een initiatief op de agenda van de gemeenteraad te plaatsen, een petitie in te dienen en de vele subsidieregelingen die er zijn waar inwoners, organisaties en ondernemers een beroep op kunnen doen om hun initiatief mogelijk te maken. Bij diverse regelingen, zoals het Maatschappelijk Initiatieven Fonds, vindt dialoog plaats tussen initiatiefnemers en de gemeente. De initiatiefnemer wordt door de gemeente geholpen bij het aanscherpen van een plan als dat nog niet rijp is voor een aanvraag. Daarbij zien we dat bij bijvoorbeeld 'fysieke initiatieven' de gemeente meedenkt met de initiatiefnemer om te kijken hoe het plan gerealiseerd kan worden. Ook zien we voorbeelden waarbij de gemeente meedenkt met een initiatiefnemer over de wijze waarop het initiatief het beste ondersteund kan worden, bij welke vakafdeling of met welke regeling een initiatief het beste geholpen is. Heel concreet zien we een responsieve overheidsrol terug in de casus van het Wijk-, buurt- en dorpsbudget: de gemeente geeft ruimte aan initiatieven 'van onderop', van inwoners zelf. Binnen de WBD zijn inwoners in de lead, zowel in planvorming als in beoordeling daarvan via de constructie van bewonersadviesgroepen. Inwoners worden vrij gelaten, er gelden geen strakke regels.
- 2) Burgerinitiatieven bereiken de gemeente via diverse wegen: uit de gesprekken die we met de gemeente voerden, blijkt dat er via diverse wegen initiatieven bij de gemeente terecht komen. Dat is niet altijd via een bestaande regeling zoals bijvoorbeeld het Wijk-, buurt- en dorpsbudget, soms nemen inwoners rechtstreeks contact op met een beleidsambtenaar van de gemeente of bereiken de gemeente via de website. In 2018 heeft niemand gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een initiatief op de agenda van de gemeenteraad te plaatsen.
- 3) Er is niet altijd sprake van samenhangend beleid, soms is er overlap rondom burgerinitiatieven. We zien dat met name terug bij WBD-aanvragen in het fysieke domein. Het is daar niet altijd duidelijk of een initiatief vanuit budget van een afdeling ondersteund kan worden, of binnen het WBD thuishoort. Bovendien bleken sommige burgerinitiatieven doorgestuurd te worden naar

bewonersadviesgroepen terwijl deze achteraf beter direct door de gemeente, binnen bestaande budgetten van vakafdelingen, opgepakt konden worden. Een heldere scheidslijn tussen budgetten vanuit afdelingen en subsidieregelingen lijkt er, volgens initiatiefnemers en bewonersadviesgroepen, niet altijd te zijn.

Vraag 2

Aan welke en aan hoeveel initiatieven wordt het wijk-, buurt- en dorpsbudget bij de gemeente 's-Hertogenbosch besteed, hoe verloopt de aanvraag- en toekenningsprocedure en waar liggen de (beslis)bevoegdheden?

- 4) Veel inwoners weten de WBD-regeling te vinden: uit onze kwantitatieve analyse van het WBD-budget 2018 komt naar voren dat er bijna 800 initiatieven zijn ingediend, waarvan aan bijna 700 subsidie is toegekend. In totaal was er ruim € 700.000,- budget beschikbaar en is zo'n € 660.000,- toegekend.
- 5) De WBD-regeling is er voor de hele stad, met name voor sociale activiteiten: we zien dat er in 2018 vanuit alle wijken, buurten en dorpen aanvragen zijn gedaan, veelal in verhouding naar het beschikbare budget (met andere woorden: in gebieden met een hoog budget (veel inwoners) worden ook meer aanvragen gedaan. De aanvragen die gedaan zijn, focussen voor het merendeel op sociaal terrein, rondom feestdagen en voor ontmoeting en kennismaking tussen bewoners.
- 6) Buurtefeesten, straatfeesten en barbecues zijn beginpunt voor sociale cohesie in de wijk: binnen het WBD zijn in 2018 relatief veel aanvragen gedaan voor buurt- of straatfeesten / barbecues. Hoewel dit soort activiteiten van minder waarde voor een wijk, buurt of straat lijken te zijn, leiden ze er onder andere toe dat buurtbewoners elkaar beter leren kennen. Het is dus niet altijd louter een 'gezellige' activiteit. De wijkmanagers en ondersteuners geven aan dat dit soort activiteiten vaak een opstap zijn om tot nieuwe initiatieven te komen (sneeuwbaaleffect). Het elkaar kennen is daarvoor een belangrijke randvoorwaarde en dit wordt door dergelijke activiteiten gestimuleerd.
- 7) De WBD-regeling is laagdrempelig en lijkt voor grote groep toegankelijk: een regelvrije regeling met inwoners 'in de lead' is goed. Het lijkt vrij eenvoudig om een aanvraag te doen; veel initiatiefnemers zijn erg tevreden over dit proces van aanvragen, de afhandelingstermijn door de bewonersadviesgroepen is snel en initiatiefnemers kunnen snel over financiële middelen beschikken om hun initiatief te realiseren. Soms kan het gebrek aan criteria, regels of kaders ook tot onduidelijkheid leiden, bijvoorbeeld bij initiatieven die afgewezen worden. Het is voor initiatiefnemers dan niet altijd duidelijk op welke gronden een afwijzing plaatsvindt.
- 8) Samenstelling bewonersadviesgroepen zou meer divers kunnen: idealiter zijn de bewonersadviesgroepen een vertegenwoordiging van de wijk. Diverse bewonersadviesgroepen geven aan dat de samenstelling niet altijd een afspiegeling van de wijk is en er behoefte bestaat aan aanwas vanuit andere groepen, zoals jongeren of mensen met een migratieachtergrond.
- 9) Breed zicht op maatschappelijke impact van alle initiatieven ontbreekt: het is niet altijd helder wat de bijdrage van initiatieven is aan de leefbaarheid en sociale cohesie in wijken, buurten en dorpen. Dit komt vooral doordat niet iedere bewonersadviesgroep vraagt naar terugkoppeling van de activiteit en er niet altijd controle is op de daadwerkelijke uitvoering van een initiatief of activiteit. Vanuit diverse bewonersadviesgroepen horen we de wens terug naar een vorm van evaluatie.

- 10) In de beleving van betrokkenen, zoals opgetekend door het PON, leidt de WBD-regeling tot meer sociale cohesie en leefbaarheid in buurt en dorpen: zowel vanuit initiatiefnemers, bewonersadviesgroepen als wijkmanagers horen we positieve geluiden over de impact van de initiatieven die via het WBD uitgevoerd worden. Ondanks dat niet van ieder initiatief een terugkoppeling is geweest of men het initiatief bezocht heeft, zien de geïnterviewden dat de dingen die vanuit de WBD-gelden gedaan worden veelal een positief effect hebben op de sociale cohesie in wijken, buurten en dorpen.

Vraag 3

Welke overige initiatieven (buiten de WBD-regeling) zijn er 2018 door inwoners van gemeente 's-Hertogenbosch geïnitieerd en hoe zijn deze initiatieven ondersteund?

- 11) Er is een breed scala aan initiatieven gevonden door het PON, buiten de WBD-regeling: we zien initiatieven van inwoners buiten de WBD-regeling, op verschillende terreinen. Uiteenlopend van sociale initiatieven tot initiatieven op het gebied van duurzaamheid. Sommige initiatiefnemers weten hun idee zonder ondersteuning van de gemeente te realiseren, anderen doen een beroep op regelingen zoals het MIF en voeren daarbij een dialoog met de gemeente.
- 12) Veel burgerinitiatieven drijven op publieke middelen: veel burgerinitiatieven die we in het onderzoek opgespoord hebben lijken op een of andere manier financieel ondersteund te worden door de gemeente. Ofwel via de WBD-regeling, ofwel via een andere subsidieregeling van de gemeente, zoals het MIF, Goed voor Elkaar of Cityboost.
- 13) Dialoog tussen inwoners en gemeenten bij diverse regelingen: in tegenstelling tot initiatieven binnen de WBD zien we bij regelingen zoals het MIF en Goed voor Elkaar meer dialoog tussen gemeente en initiatiefnemer. Het gaat bij deze regelingen vaak ook om complexere aanvragen voor substantiëlere bedragen waarvoor ook vaak uitgebreidere ambtelijke voorbereiding en bestuurlijke besluitvorming nodig is.

Aanbevelingen

Uit ons onderzoek blijkt dat dat de gemeente op veel terreinen aandacht heeft voor burgerinitiatieven en hiervoor verschillende beleidsinstrumenten in het leven heeft geroepen. De gemeente neemt een responsieve rol op zich die aansluit bij beweging die er buiten al is. Op basis van de hierboven geformuleerde conclusies komen wij tot de volgende aanbevelingen voor gemeenteraad en college:

1. Zorg voor inzicht in de samenhang tussen alle regelingen die gericht zijn op de stimulering van burgerinitiatieven.
2. Organiseer de weg van een burgerinitiatief binnen de gemeentelijke organisatie meer vanuit het perspectief van de burger. Bijvoorbeeld door een (virtueel of fysiek) loket voor burgerinitiatieven in het leven te roepen. Voorkom dat inwoners door de verschillende regelingen met hun initiatieven moeten gaan winkelen binnen de gemeentelijke organisatie.
3. Maak de maatschappelijke impact van de stimuleringsregelingen van burgerinitiatieven beter zichtbaar door middel van systematische evaluatie.
4. Heroverweeg de inhoudelijke beleidsdoelstellingen achter het stimuleren van burgerinitiatieven: waar wil de gemeente inhoudelijk een extra impuls geven en waar liggen de grenzen: welke burgerinitiatieven vallen buiten het gemeentelijk stimuleringsbeleid?
5. Onderzoek of de hierboven in de conclusies genoemde knelpunten binnen de WBD-regeling, (eenvoudig) kunnen worden opgelost:
 - a. Onduidelijkheden bij de afwijzing (conclusie 7)

- b. Samenstelling van de beoordelende bewonersgroepen
- c. Verbetering van controle op werkelijke realisatie en kosten (conclusie 9)
- d. Verbetering van de dialoog tussen initiatiefnemer en gemeente (indien nuttig) binnen de WBD-regeling (conclusie 13)

4) Financiële paragraaf

Niet van toepassing.

De Rekenkamercommissie,
De secretaris,

drs. E.A.A. Kerkhoff

De voorzitter,

drs. P.E.H. Habets EMIA

Steller : Kerkhoff

Tel. : 6155411

E-mail : e.kerkhoff@s-hertogenbosch.nl

Bijlagen:

- Onderzoeksrapport "Burgerinitiatieven gemeente 's-Hertogenbosch"
- Reactie college van burgemeester en wethouders d.d. 11 juni 2019

De gemeenteraad van 's-Hertogenbosch in zijn openbare vergadering van 10 september 2019;

gezien het voorstel onderzoek 'Burgerinitiatieven gemeente 's-Hertogenbosch' van de Rekenkamercommissie d.d. 3 juli 2019;

gelet op de Gemeentewet;

gelet op de Verordening op de Rekenkamercommissie;

Besluit:

1. gevolg te geven aan de aanbevelingen 1, 2, 3,4 en 5
2. het college te vragen om:
 - a. te onderzoeken of gesignaleerde knelpunten binnen de WBD-regeling kunnen worden opgelost;
 - b. de samenhang tussen de verschillende regelingen m.b.t. burgerinitiatieven te verduidelijken;
 - c. de maatschappelijke impact van de regelingen ter stimulering van burgerinitiatieven beter zichtbaar te maken;
 - d. de raad door middel van een raadsvoorstel de opnieuw te formuleren beleidsdoelstellingen achter de stimulering van burgerinitiatieven (opnieuw) vast te laten stellen en daarbij aan te geven waar de gemeente inhoudelijk een extra impuls wil geven en waar de grenzen liggen: welke burgerinitiatieven vallen buiten het gemeentelijk stimuleringsbeleid.

's-Hertogenbosch,
De gemeenteraad voornoemd,
De griffier,

De voorzitter,

drs. W.G. Amesz

drs. J.M.N.L. Mikkers