

Evaluatie Burgerinitiatieven Dordrecht, februari 2021

De Verordening burgerinitiatief schrijft voor dat de raad eenmaal per raadsperiode een evaluatie houdt over "de werking van het recht van burgerinitiatief in de praktijk". Achtergrond van deze evaluatie is te toetsen of de Verordening, recent gewijzigd in 2019, aanpassing behoeft.

De meest recente wijziging was noodzakelijk om de verordening in lijn te brengen met de privacywetgeving (Avg). De wijze waarop de gemeente de identiteit controleert van de indieners en de ondersteuners hierop aangepast. In de procedure is één wijziging aangebracht: het digitaal verzamelen van handtekeningen is niet meer mogelijk. Overigens heeft het Presidium in het afgelopen jaar besloten hierop uitzonderingen toe te staan vanwege de beperkingen die gelden in verband met de corona-maatregelen.

De evaluatie voor deze raadsperiode heeft afgelopen maanden plaats gevonden. Hierbij zijn onder andere de initiatiefnemers en raadsleden betrokken. Voor u ligt het verslag van de evaluatie.

De hoofdvraag die voor deze evaluatie is gesteld is:

Hoe functioneert het burgerinitiatief in Dordrecht?

Uitgewerkte subvragen zijn:

1. **Hoe is er de afgelopen periode gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot het indienen van een burgerinitiatief?**
Dit is beschreven in paragraaf 1.
2. **Hoe beoordelen de initiatiefnemers zelf de procedure?**
Dit is beschreven in paragraaf 2.
3. **Hoe beoordelen raadsleden het burgerinitiatief?**
Dit is beschreven in paragraaf 3.
4. **Hoe zijn de ervaringen elders in Nederland en wat kunnen wij hiervan leren?**
Dit beschreven in paragraaf 4.

Tenslotte geven we in paragraaf 5 onze conclusies en aanbevelingen.

1. Hoe is er de afgelopen periode gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot het indienen van een burgerinitiatief?

In de huidige raadsperiode is er tot nu toe 12 keer een burgerinitiatief ingediend. Een onderzoek uit 2019 van de gemeente 's Hertogenbosch constateerde dat Dordrecht de gemeente is waar de meeste burgerinitiatieven worden ingediend.

De initiatieven zijn divers van aard. Soms leggen inwoners een uitgewerkt voorstel voor aan de raad, in andere gevallen vragen de initiatiefnemers de raad om een uitspraak te doen/besluit te nemen over een actuele kwestie.

Wanneer een initiatief voldoende ondersteund is door inwoners (30 handtekeningen voor een buurtverzoek, 75 voor een verzoek voor de wijk en 300 handtekeningen voor verzoeken met een bovenwijks- of stedelijk karakter), dient de initiatiefnemer zijn/haar verzoek in bij de burgemeester die het richting de raad stuurt en tevens voor advies naar het college. Als het initiatief voldoet aan de voorwaarden, dan worden de initiatiefnemers uitgenodigd om hun voorstel toe te lichten in één van de commissies. Vervolgens wordt het voorstel samen met het advies van het college besproken in de betreffende commissie. Deze commissie geleidt het met een advies door naar de raad en vervolgens spreekt de raad zich uit over het voorstel. Van de 12 verzoeken die de raad de afgelopen periode heeft ontvangen is in 10 gevallen een uitspraak gedaan. Eénmaal is het initiatief

verder gebracht als wijkwens (en uitgevoerd), éénmaal constateerde de raad niet bevoegd te zijn een uitspraak te doen.

- Burgerinitiatief Theater Berckespoort: niet gehonoreerd
- Burgerinitiatief 'de Tuin van Sterrenburg': gehonoreerd
- Burgerinitiatief Merwedestraat: deels gehonoreerd
- Burgerinitiatief Bankastraat Veilig: gehonoreerd
- Burgerinitiatief mountainbike parcours Dordrecht: ingetrokken
- Burgerinitiatief Pumptrack Dordrecht: gehonoreerd
- Burgerinitiatief groene geluidswering Dubbeldrecht: deels gehonoreerd
- Burgerinitiatief 'tegen plaatsing standbeeld Willem van Oranje': niet gehonoreerd
- Burgerinitiatief insectentuin Waterman: gewijzigd in wijkwens*
- Burgerinitiatief Groen Project Tiny Houses 'Klein Dordrecht': niet gehonoreerd
- Burgerinitiatief afschaffen zwarte piet: niet ontvankelijk verklaard (geen bevoegdheid raad)
- Burgerinitiatief Hanneken van Dordt: nog geen besluit genomen

*dit initiatief is bij deze evaluatie verder buiten beschouwing gelaten

2. Hoe beoordelen de initiatiefnemers zelf de procedure?

Alle initiatiefnemers op één na hebben meegedaan aan de evaluatie, waarvoor we met de betrokkenen een gesprek hebben gevoerd. Vrijwel iedereen is tevreden over hoe het proces verlopen is en ook de begeleiding door de Griffie wordt als (zeer) positief gezien. Wel blijft er bij een aantal initiatieven onvrede bij de bewoners omdat niet bereikt is wat ze wilden. Soms loopt de uitvoering nog, maar dan is de gemeente traag of is onduidelijk hoe de gemeente verder aan het idee werkt.

Overigens geven ook initiatiefnemers wiens voorstel het niet heeft gehaald aan tevreden te zijn over de uitkomst. Hun doel is dan hun verzoek op de agenda te zetten, een politiek debat te voeren over een bepaalde kwestie of om aandacht te vragen voor hun idee.

In de veel gevallen zijn de initiatiefnemers al langer met hun idee/plan bezig en hopen ze via het burgerinitiatief verder te komen. Het ophalen van ondersteunende handtekeningen is eigenlijk nooit een probleem, wel kijkt de Griffie hier kritisch mee: het moet het juridisch kloppen, dus controleerbaar zijn. Het Presidium heeft afgelopen jaar ook toegestaan dat handtekeningen digitaal (via petities.nl) worden opgehaald; dit wordt door de initiatiefnemer, met name wanneer het om een stadsbreed of stads-overstijgend initiatief gaat, als prettiger ervaren dan papier.

Tips/aanbevelingen van initiatiefnemers:

Procesversnellers:

- Het helpt als eerst (informeel) contact is gezocht met de politiek of als raadsleden het burgerinitiatief vooruit helpen, ook om een meer haalbaar plan op te stellen; Wanneer anders de eerste presentatie in de commissie is, komen gelijk politieke tegenstellingen ("tegenstanders") naar voren en is de initiatiefnemer daar soms niet op voorbereid.
- Daarnaast zou het goed zijn als van te voren (met ambtelijke ondersteuning) in beeld wordt gebracht of er bijvoorbeeld een bestemmingsplan moet worden gewijzigd, budget aangevraagd, een risicoanalyse wordt gevraagd, etc. Nu komen die vragen tijdens het proces naar boven en dat werkt vertragend/frustrerend.
- Wat een groot verschil kan maken bij de uitvoering, zowel in de informatievoorziening richting de raad als in de voortgang van het proces, is als er een ambtenaar is die het proces kan begeleiden; een adviseur van de raadsgriffie

kan hier, samen met bijvoorbeeld een wijkmanager, projectleider of een (senior) beleidsadviseur een rol nemen.

Communicatie:

- Als het lang duurt / nog niet is uitgevoerd, helpt het als de gemeente kan laten zien of/hoe er nog aan gewerkt wordt
- Griffie kan van tevoren aangeven dat het proces soms lang kan duren
- Griffie kan een stappenplan aanbieden (reeds in voorzien)
- Eén contactpersoon bij Griffie (één keer genoemd, deze persoon belde het algemene nummer van de gemeente i.p.v. de Griffie)

Ondersteuning:

- Nu zijn er initiatieven benoemd voor de buurt, de wijk of de stad, maar soms is een initiatief ook voor buiten de stad relevant, dan zou je die ondersteunende handtekeningen, aldus de initiatiefnemers, ook mee moeten tellen
- Het formulier dat de gemeente (Griffie) aanreikt voor het ophalen van ondersteunende handtekeningen is niet altijd goed bruikbaar. Digitale ondersteuning vragen via petities.nl gaat eenvoudiger, waarbij ook steun van buiten de stad zichtbaar wordt (maar blijft dus formeel buiten beschouwing).

3. Hoe beoordelen raadsleden het burgerinitiatief

Punten naar voren gebracht door raadsleden (in volgorde van aantal keren genoemd):

- 1 Maak burgerinitiatieven onderdeel van de communicatie tussen stadsbestuur en inwoners, laat bv ook zien welke initiatieven zijn ingediend (idem voor petitie's), bv op gemeente-pagina. Stimuleer burgerinitiatieven vanuit wijkmanager of door het eenvoudiger te maken een initiatief in te dienen. (6x genoemd)
- 2 Betrek de raad voorafgaand aan indiening, in een a-politieke setting. Mogelijk kan ook 'haalbaarheidstoets' worden gedaan om teleurstelling na indiening te voorkomen. Ook genoemd: eerste presentatie aan raad i.p.v. aan commissie. (5x genoemd)
- 3 Biedt ambtelijke ondersteuning aan bij het opstellen van een voorstel. (5x genoemd)
- 4 Biedt een standaard format aan met punten die voor de raad belangrijk zijn bij de afweging: met name: Wat willen we bereiken? Wat zijn de kosten? Wie zijn geraadpleegd / is er een bredere belangenafweging gemaakt? (4x genoemd)
- 5 Zorg dat burgerinitiatieven met meer voorrang doorgang vinden (in de uitvoering), neem dit ook op in een lijst zoals voortgang moties en amendementen. Of zorg dat ambtenaar (namens de raad) "doorzettingmacht" krijgt bij de voortgang van de uitvoering van een burgerinitiatief. (4x genoemd)
- 6 Maak het eenvoudiger om een voorstel te amenderen. Ook genoemd: na eerste presentatie nog mogelijkheid geven om voorstel aan te passen voordat het richting de raad gaat. (2x genoemd)

4. Andere evaluaties in Nederland

De gemeente Dordrecht ondersteunt in brede zin initiatieven uit de stad. Het burgerinitiatief is één van de vele instrumenten waarmee participatie wordt bevorderd. Andere instrumenten zijn onder andere (deze lijst is verre van compleet): de Wijkwens,

initiatieven voor buitenruimte, het innovatiefonds Smart City, de Stichting Maatschappelijk Betrokken Ondernemen en recent is ook het Innovatiefonds opgezet ter bevordering van maatschappelijke initiatieven.

In deze evaluatie beperken we ons tot het burgerinitiatief, vastgelegd in de Verordening burgerinitiatief. Wel hebben we een snelle blik geleverd op enkele onderzoeken die betrekking hebben op burgerinitiatieven in brede zin, waaruit mogelijk ook leerpunten naar voren komen voor het burgerinitiatief voor de Dordtse gemeenteraad.

4.1 Eindrapport Right to Challenge Universiteit Leiden

Dit rapport hanteert als definitie van een burgerinitiatief: individuele burgers of groepen burgers die zich inzetten voor een taak of belang waarmee zij een bijdrage willen leveren aan de (lokale) samenleving.

Het daadwerkelijk realiseren van burgerinitiatieven blijkt in de praktijk nog niet zo eenvoudig te zijn. Regelgeving, bureaucratie en financiële belemmeringen zijn een grote belemmering. Volgens een onderzoek van de Nationale Ombudsman is 'wet- en regelgeving' in de praktijk zelfs het grootste struikelblok voor de succesvolle uitvoering van burgerinitiatieven.

Om belemmeringen weg te nemen kan de overheid (ultra korte samengevat) dit doen:

- burgerinitiatieven subsidiëren
- draagvlak creëren
- zich dienstbaar opstellen
- modellen/sjablonen aanbieden
- risico's tijdig in kaart brengen
- kennis delen

4.2 Rapport: Drempels op de weg. Een onderzoek naar mogelijkheden naar verlaging van drempels rondom het initiatiefrecht voor burgers van de gemeente 's-Hertogenbosch

Voor dit onderzoek is mede gebruik gemaakt van de ervaringen in andere gemeenten waaronder Dordrecht en Eindhoven.

Het onderzoek wijst op de verwantschap van burgerinitiatieven en petities. Een burgerinitiatief waaraan geen voorwaarden worden gesteld is feitelijk een petitie. Het nadeel van veel laagdrempelige verzoeken (waaronder ook brieven aan de raad kunnen worden gerekend), is dat de agenda van de raad het niet toe laat al deze verzoeken te behandelen.

Veel burgerinitiatieven vinden hun weg binnen de gemeente buiten de gemeenteraad om, bijvoorbeeld via wijkbudgetten of algemene subsidies. Voor een inwoner maakt het over het algemeen ook niet zo veel uit of de raad over een voorstel beslist of het college.

Dit rapport pleit er voor om geen onderscheid te maken in petities (meestal aan het college gericht) en burgerinitiatieven, om daarmee de regelgeving te versimpelen.

4.3 Rapport Rekenkamer Rotterdam 'Burgers op de Bres', onderzoek naar gemeentelijke ondersteuning van burgerinitiatieven

De Rekenkamer van Rotterdam onderzocht de ondersteuning van burgerinitiatieven aan de hand van tien case-studies: vijf burgerinitiatieven rondom zorg en hulp voor andere Rotterdammers en vijf burgerinitiatieven die gaan over de buitenruimte en het wonen.

Uit het onderzoek bleek dat als initiatieven ondersteuning vragen bij de gemeente, ze die bijna altijd ook krijgen. De hulp is wel kleiner dan ze vroegen. Ambtenaren denken weinig mee.

Een van de aanbevelingen van de Rekenkamer Rotterdam is dat de gemeente een centraal loket moet openen waar een vaste contactambtenaar initiatiefnemers persoonlijk begeleidt. Deze ambtenaar helpt dan met het vinden van de juiste hulp en subsidies en zorgt voor een gestroomlijnde samenwerking aan de kant van de gemeente. Ook moet de gemeente voor alle ondersteunde initiatieven in kaart brengen hoe de samenwerking verloopt en wat de opbrengsten van het initiatief voor de stad zijn. Verder adviseert de Rotterdamse rekenkamer om subsidiekaders aan te passen zodat succesvolle initiatieven langdurige hulp kunnen krijgen.

5. Conclusie en aanbevelingen

Van het burgerinitiatief zoals we dat in Dordrecht kennen wordt goed gebruik gemaakt, zelfs opvallend vaak in vergelijking met andere gemeenten in Nederland. Zowel de initiatiefnemers als de raadsleden staan positief tegenover het burgerinitiatief als mogelijkheid om een verzoek op de agenda van de raad te plaatsen.

Een conclusie die zowel door initiatiefnemers, raads- en commissieleden en uit andere onderzoeken naar voren komt, is dat het helpt wanneer de initiatiefnemers in een vroegtijdig stadium (vóór de daadwerkelijke indiening) contact zoeken met de gemeente en/of de politiek. Ook helpt het om aan het begin van het proces de risico's en eventuele belemmeringen in kaart te brengen. De Griffie kan de opstellers een format aanreiken met punten die voor de beoordeling van het voorstel door de raad van belang zijn. Mogelijk kan de gemeente en/of de raadsgriffie in sommige gevallen behulpzaam zijn bij het opstellen van een burgerinitiatief.

Wat initiatiefnemers en raadsleden aangeven, is dat het voor de opvolging van een burgerinitiatief, dus wanneer de raad heeft ingestemd met het ingediende verzoek, helpt als er een ambtenaar is die het proces richting college en de raad kan begeleiden, zowel waar het gaat om de informatievoorziening over het initiatief als voor de voortgang van het proces.

Een ander punt dat door initiatiefnemers, raadsleden en andere onderzoekers is genoemd, is dat de gemeente zichtbaar kan maken welke initiatieven zijn ingediend en wat er met de initiatieven is gebeurd. Dit geldt ook voor ingediende petitie's. Dit helpt bovendien in het bewaken van de voortgang door de politiek.

Concluderend kan gesteld worden dat

- 1) het burgerinitiatief in de praktijk goed werkt en dat een aanpassing van de Verordening burgerinitiatief op dit moment niet direct nodig is. Wel kan de Griffie een beter formulier aanreiken voor de indiening van het burgerinitiatief en ook aanvullend een sjabloon aanbieden met punten die voor een verzoek aan de raad van belang zijn. Wanneer de raad er voor kiest om de ambtelijke bijstand bij een burgerinitiatief formeel vast te leggen, vraagt dit wel om een aanpassing van de verordening Burgerinitiatief, danwel van de Verordening voor ambtelijke bijstand.
- 2) Mogelijk kan het Presidium overwegen om het digitaal ophalen van handtekeningen ook volgens de verordening toe te staan wanneer de situatie hier om vraagt (zoals met corona) of dit passend is bij het voorstel (als het stadsbreed of stad-overstijgend is). Deze mogelijkheid is nu niet opgenomen in de verordening.
- 3) Daarnaast kan de griffie initiatiefnemers oproepen en adviseren om zo vroeg mogelijk in overleg te treden met de gemeente en met de politiek om de haalbaarheid van het voorstel te vergroten.

- 4) Tenslotte kan de Griffie, samen met het college en de ambtelijke organisatie, beter inzichtelijk maken welke burgerinitiatieven (en petitie's) zijn ingediend, wat de status van deze initiatieven is en wat de initiatieven de stad hebben opgeleverd of mogelijk nog zullen opleveren.

Raadsgriffie Dordrecht, februari 2021