



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Publicatiereeks over burgerparticipatie

Nederland op weg naar de burgerbegroting



Publicatiereeks over burgerparticipatie

Nederland op weg naar de burgerbegroting

Auteur Joop Hofman

Voorwoord

Op de derde dinsdag van september, wanneer de Rijksbegroting wordt gepresenteerd, staan alle kranten vol met bedragen en grafieken. De algemene beschouwingen en begrotingsdebatten zijn het hoogtepunt van het politieke jaar. Maar dichterbij huis kennen we geen Prinsjesdag. De behandeling van de begroting gebeurt achter de gesloten deuren van het gemeentehuis.

Eén keer per jaar stelt de gemeente haar begroting vast. Dan worden keuzes gemaakt over de besteding van lokale budgetten; financiële keuzes die direct van invloed zijn op de leefomgeving van mensen. Maar hoeveel inwoners beleven dat moment als een feest van de democratie? Hoeveel van hen hebben weleens een begroting gezien? Trouwens, hoeveel ruimte is er eigenlijk binnen die begroting, over welke posten kunnen nog keuzes worden gemaakt?

Er gebeurt wel iets om dit sombere beeld bij te kleuren. Zo heeft een aantal gemeenten geëxperimenteerd met zogenaamde 'Begrotingswijzers': aan bewoners is gevraagd waarop zij hun geld (of bezuinigingen) zouden richten. Dit geeft mensen meer inzicht in de gemeentefinanciën, maar meer dan een (redelijk vrijblijvend) advies is het niet. Gemeente Hogeveen gaat een stapje verder. Daar zijn alle 2200 posten van de gemeentebegroting doorgenomen om te bezien of ze echt door de gemeenteraad moeten worden vastgesteld. Zo niet, dan krijgen wijk- en dorpsbewoners er direct zeggenschap over.

Een groot aantal posten kan gewoon door bewoners onderling worden ingezet voor collectieve behoeften. Dat blijkt ook in de meeste grotere gemeenten bij de wijkbudgetten die worden besteed door bewoners zelf. Deze voorbeelden zijn echter nog bescheiden.

In deze publicatie kijken we dan ook naar het buitenland, want daar is de situatie soms radicaal anders. In Brazilië, in dit opzicht koploper, en in veel Europese steden wordt gewerkt met een burgerbegroting. Dat gaat aanzienlijk verder dan een afgescheiden potje voor bestedingen in de wijk of keuzes op internet met fictieve bestedingsopties. Het gaat om echt geld, waardoor de lokale politiek weer meer lijkt te gaan leven. Nieuwe rolverdelingen tussen de gekozen volksvertegenwoordiging en de beraadslagingen van grote groepen bewoners kristalliseren zich daar uit. Dit kan Nederlandse gemeenten, waar deze ontwikkeling nog moet beginnen, inspireren. Juist in deze tijd van bezuinigingen valt er écht iets te beslissen. Bovendien willen veel gemeenten, soms noodgedwongen, de samenleving meer verantwoordelijkheid geven in het publieke domein.

Deze publicatie biedt naast een inspirerend vergezicht ook een praktische routekaart voor gemeenten die de eerste stappen willen zetten op de weg van de burgerbegroting. Let wel, dit is geen blauwdruk of stappenplan maar geeft een aantal aspecten weer waarmee gemeenten rekening kunnen houden. In dat opzicht is deze publicatie een welkome aanvulling in de reeks Bouwstenen voor Burgerparticipatie, waarmee het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties na de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 is begonnen.

Zeggenschap over middelen is de zekerste methode om bewoners het gevoel van eigenaarschap van hun eigen omgeving te geven. En om verantwoordelijkheid voor de publieke zaak te stimuleren. Aan gemeenten de taak de gedachten verder op te pakken.

Veel inspiratie!

Gert-Jan Buitendijk

Directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Inleiding	6
Een burgerbegroting Wat is het?	8
Waarom een burgerbegroting?	16
Porto Alegre, een mooi voorbeeld!	26
Hoe de burgerbegroting een succes wordt	30
Maakt de burgerbegroting zijn beloftes waar?	34
Burgerbegroting in Nederland?	52

Inleiding

Nederland op weg naar de burgerbegroting

Op de Habitat II Conferentie in 1996 won de stad Porto Alegre een prijs voor 'best practice in stedelijk management'. De stad hield zich namelijk bezig met 'participatief budgetteren', ofwel: het betrekken van burgers bij het verdelen van budgetten. De methode kreeg bekendheid en honderden steden gingen ermee aan de slag. De burgerbegroting was een succes.

De Amerikaanse professor Jamie Peck onderzoekt wereldwijd de ontstaansmomenten van sociale uitvindingen als die in Porto Alegre. Hij constateert dat behalve het 'participatief budgetteren' daar, dat als eerste bewonersbudget wordt beschouwd, ook budgetmodellen in Mexico en het Nederlandse Deventer ontstonden. Allemaal gestart in 1989.

Verschillen in aanpak

Wel zijn er verschillen die veroorzaakt worden door de doelen van gemeenten. In Porto Alegre bijvoorbeeld zijn dit de herverdeling van publieke diensten, bestuurlijke legitimering en transparantie. Daarom stellen bewoners daar eerst de begroting van de gemeente of het district op en worden de begrote bewoners-prioriteiten daarna omgezet in beleid en uitvoeringsplannen. In Deventer, waar gewerkt wordt met de Wijkaanpak, gaat het om het vergroten van de verantwoordelijkheden van bewoners, het ontwikkelen van ideeën en bewonerskeuze.

Daar staat het wijkbudget als ‘vrije post’ aan het eind van de gemeentebegroting. Dat budget kunnen bewoners naar eigen inzicht inzetten voor hun wijk.

Wereldwijd bewoners aan zet

In vele honderden Braziliaanse steden en regio's is participatief begroten ingevoerd, net als in Peru, Argentinië, Uruguay en Ecuador. Maar ook India en Europa rukken op. In Europa bijvoorbeeld Sevilla en Bonn en districten in Londen, Berlijn, Parijs en Rome. De landen Spanje, Italië en Duitsland springen eruit. Portugal, Frankrijk en Groot-Brittannië volgen. En ook in Polen en Albanië is gestart met participatief begroten.

De eerste Nederlandse stappen

In Nederland zijn de eerste participatieve begrotingscoalities tussen overheid en burgers gevormd. In 2010 en 2011 is er namelijk een vloedgolf aan participatieprocessen ontstaan, meestal rond bezuinigingsopgaven van lokale overheden. Enkele voorbeelden:

- Openbare gesprekken en brainstormbijeenkomsten in Midden-Drenthe.
- Discussies op websites in Barendrecht en Utrecht.
- Burgerdenktanks in Hellendoorn en Losser.
- Burgerenquêtes in Geldermalsen.
- Bezuinigingsoproepen in Eindhoven.
- Voorbereiden van moeilijke begrotingskeuzes door burgers in Wageningen en Dordrecht.

De eerste stappen worden dus gezet, en dat vraagt om een visie, een organisatie, een methode, een samenwerkingscultuur. Maar vooral om gedreven burgers, politici en professionals. Om er écht wat van te maken!

Een burgerbegroting

Wat is het?

Een burgerbegroting is een besluitvormend proces waarin burgers meedenken en onderhandelen over het verdelen van publieke geldbronnen. Bijvoorbeeld van de gemeente of maatschappelijke partijen. Daardoor komen burgers dichterbij de besluitvorming van de gemeentebegroting. En bij de gemeente.

Samenwerken, maar niet beslissen

Bij een burgerbegroting gaat het vooral om samenwerking. Het budgetrecht ligt altijd bij de gekozen gemeenteraad en burgers kunnen nooit formeel beslissen. Wel worden in diverse steden samenwerkingsafspraken gemaakt waarbij burgers de prioriteiten kunnen bepalen. Bijvoorbeeld in het Braziliaanse Belo Horizonte, waar bewoners begrotingsvoorstellen maken die via het stadsbestuur naar de gemeenteraad gaan. Of in Keulen, waar de gemeenteraad heeft besloten dat burgers driehonderd projecten kunnen kiezen, waarover de raad uiteindelijk beslist.

Criteria voor een goed proces

Een goed proces van een burgerbegroting voldoet aan vijf criteria¹.

1. De toewijzing en omvang van de budgetten wordt bediscussieerd door de inwoners. Het gaat immers over het omgaan met gelimiteerde bronnen.
2. Het bevoegd bestuur verbindt zich aan de burgerbegroting. Met name om ervoor te zorgen dat de overheid zich in haar beleidscycli en beslistrajecten voegt naar het proces.
3. Het is een proces van meerdere bijeenkomsten om te komen tot budgetbeïnvloeding.
4. Tijdens de stappen in het proces is sprake van openbare, publieke onderhandeling.
5. Er vindt openbare maatschappelijke verantwoording plaats van de resultaten.

Drie modellen

Veel steden, wereldwijd, zijn al aan de slag met de burgerbegroting. Allemaal met hun eigen aanpak. Toch zijn er drie hoofdmodellen te onderscheiden, die alle drie voldoen aan de vijf criteria.

* Porto Alegre, Brazilië

In Porto Alegre is de stadsbegroting van onderop ingericht op basis van wijkprioriteiten en investeringsvoorstellen voor wijken. Deze prioriteiten en voorstellen worden in hoge mate door burgers bepaald. Kenmerkend voor het model is de actieve manier waarop het individuele burgers voorbereidt, ondersteunt en aanmoedigt mee te doen. Burgers stellen prioriteiten op voor de inrichting van de begroting en voor de uit te voeren diensten en initiatieven in hun wijken. Zij leveren de ideeën voor projecten. Waar burgers de prioriteiten opstellen, stelt de gemeenteraad de prioriteiten vast. Het model heeft een bepalende rol bij de zwaartepunten en inrichting van de begroting. Verder passeert het bewust de keten van bestaande lokale overleggen en belangenorganisaties.

* Christchurch, Nieuw-Zeeland

In Christchurch kunnen burgers een al bestaande conceptbegroting beoordelen en bijstellen met nieuwe voorstellen. Ook in Duitsland wordt dit model veel toegepast. Burgers wijzigen bijvoorbeeld onderdelen en komen met alternatieve voorstellen en uitvoeringsideeën. Daarover overleggen en onderhandelen zij soms met de gemeente en geven scores aan de voorstellen.

¹ Sintomer/Herzberg/Röcke 2007

In een deel van de gemeenten zijn er afspraken om de hoogst scorende voorstellen daadwerkelijk te financieren. In andere gemeenten, een groter deel, worden de voorstellen geïnventariseerd en ‘meegenomen’². Daarop volgt een ambtelijke beoordeling of advies aan de gemeenteraad. Een tussenvariant is dat de best scorende voorstellen worden voorzien van een financiële berekening en voorgelegd aan de gemeenteraad. Burgers kunnen hieraan meedoen en hebben een rol die varieert van advies geven en beoordelen tot het stellen van prioriteiten als het gaat om losse initiatieven.

* Deventer, Nederland

De inwoners van Deventer kunnen initiatieven en projecten ontwikkelen en indienen die vervolgens gekozen kunnen worden binnen een gelimiteerd vrijgemaakt budget. Die keuze maken wijkbewoners en/of vertegenwoordigers van de betreffende wijk. Zij bespreken de ‘voors’ en ‘tegens’ en maken een rangorde. In Nederland werken meerdere gemeenten met deze aanpak in de vorm van wijkbudgetten.

Van informatie-uitwisseling naar regie

Binnen de drie modellen kan er gekozen worden voor vijf verschillende varianten. Het start met de lichte variant die gericht is op het uitwisselen van informatie en eindigt met de zware variant met de naam ‘burgerregie’. In deze laatste variant zijn bevoegdheden rond het budgetrecht overgedragen aan de bevolking. Al deze modellen hebben hun lokale waarde, maar daadwerkelijke invloed van burgers op het budget, op beslisniveau, is cruciaal voor het veranderingspotentieel van de burgerbegroting.

² Als voorbeeld geldt het onderzoek Burgershaushalte in Deutschland van Oliver Märker en Sophia Rieck in maart 2010. Van de honderd onderzochte voorbeelden waren er elf met gekwalificeerde adviesbevoegdheden voor burgers.

De verschillende varianten van een burgerbegroting

	Invloed burgers	Partijen	Onderwerp burgergesprekken	Deliberatie gericht op...
XS	Informereren	De bevolking in brede zin	Kennisopname van de begroting	Informatie overdracht
S	Consulteren	Met belangengroepen en semiprofessionele partijen en soms is er een open platform voor individuele burgers aan toegevoegd	De begrotingkeuzes	Meningspeiling begrotingskeuzes
M	Uitwisseling	Een mix van belangengroepen, voorhoede, en professionele groepen en individuele burgers	Begrotingsonderwerpen	Meningen delen, meningsvorming en oplossingscompetenties benutten
L	Burger-prioritering	Gericht op de individuele burgers en informele netwerken van burgers	Begrotingsindeling	Diensten kwalificeren, begrotingsprioriteiten stellen
XL	Burgerregie	Gericht op individuele burgers, netwerken van burgers en een organisatievorm van burgers	Begroting uitvoeringsklaar maken	Beslissen tav begroting en zorgen dat het uit te voeren is

Definitie Budgetvoorstel	Model Porto Alegre	Model Christchurch	Model Deventer
Overheid			
Overheid legt voorstellen voor. Vraagt partijen naar inzichten en opvattingen maar maakt eigen beslissingen	<p>Bunschoten: verzamelen opvattingen via begrotingswijzer, enquête en campagnedag optellen</p> <p>Midden Drenthe: Brede idee-brainstorm, ambtelijke toets</p>	<p>Barendrecht: bezuinigingsvoorstel in 2 rondes bespreken (en bijstellen) met samenleving</p>	<p>Leiden- bewoners-budget: burgers geven ideeën. College beslist</p>
Overheid overlegt met partijen en burgers om te komen tot oplossingen. Overheid maakt eigen beslissingen	<p>Eindhoven: bezuinigingswijzer, sociale media, suggesties ophalen</p> <p>Woerden: ideeën oproep internet, sociale media, interactie in/ met samenleving</p> <p>Castricum: Burgergesprek genodigden(expertise), publiekdag,</p>	<p>Etten Leur: bezuinigingsvoorstel College actief bespreken online (ideeën, reageren, ideeën, puntenscore), gesprekken belangengroepen, open gesprekken bevolking. Voorstellen bijstellen.</p> <p>Dordrecht: bezuinigingsvoorstel College beoordelen via begrotings-wijzer (waarderen, beter maken, nieuwe suggesties)</p>	<p>Hengelo-Buurtbonnen: burgers leveren ideeën aan, gemeente en wijkraad beoordeelt (criteria)</p>
Burgers bepalen de indeling van budgetten in de begroting. Overheid neemt beslissingen over middels een budgetkadervoorstel	<p>Deventer: Plm. 22 werksessies met organisaties en bevolking. Oproepen ideeën, prioriteiten stellen, effecten benoemen en met eindvoorstellen komen</p>		<p>Groningen –Stemdag: burgers komen met initiatieven en stemmen op jaarlijkse stemdag</p>
Bevoegdheden zijn gedelegeerd naar burgers. Zij beslissen			<p>Hoogeveen-Smederijen: burgers komen met voorstellen, voeren campagne en gesprekken, beoordelen de plannen</p>

In het kort

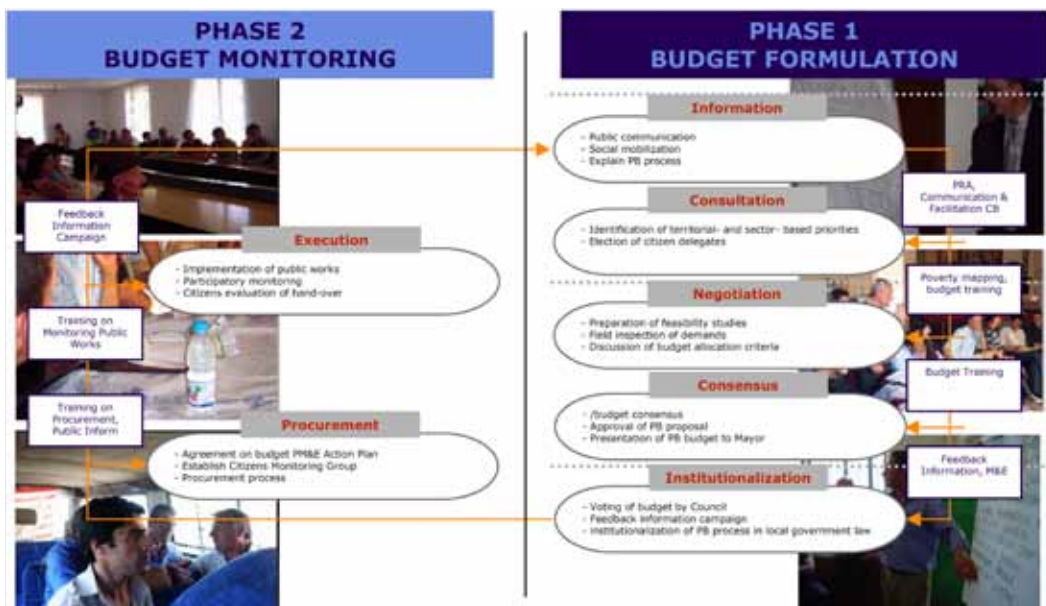
In de aanpak van een burgerbegroting moeten burgers met elkaar het gesprek aangaan en daadwerkelijke met budgetten kunnen schuiven.

Er zijn drie modellen waarin burgers zeggenschap hebben over overheidsgeld: het model waarin burgers zelf de begroting inrichten (Porto Alegre), het model waarin burgers bestaande begrotingsopmaak beoordelen en bijstellen (Christchurch), het model waarin burgers binnen een gelimiteerd bedrag autonoom keuzes kunnen maken (Deventer).

Binnen deze modellen kan gekozen worden voor lichte of zwaardere varianten, in totaal vijf. In de lichtste bespreekt het stadsbestuur de begroting met burgers, in de zwaarste is er een vorm van burgerregie. Daarin maken burgers een uitgewerkt begrotingsvoorstel, voorzien van een gekwalificeerd advies aan het bestuur.

Processchema's

Voorbeeld van een standaard processchema voor een burgerbegroting zoals de Wereldbank heeft geïntroduceerd in een aantal Oost-Europese landen.



Waarom een burgerbegroting?

Werken met een burgerbegroting vergroot de verantwoordelijkheid van burgers voor de besteding van publieke middelen. Je kunt deze manier van begroten ook zien als zoektocht naar een nieuw democratisch ideaal en het doorbreken van de ambtelijke macht.

Werken met een burgerbegroting heeft vier opbrengsten:

- directe burgerparticipatie bij besluitvorming van de overheid;
- transformatie van inwoners naar actieve burgers die bewust omgaan met hun democratische rechten;
- transparantie in de organisatie en overheidsfinanciën, wat vriendendiensten en corruptie tegengaat;
- merkbare verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening en de infrastructuur daarvan, bijvoorbeeld de Brede school of het huiswerkgroep.

Mix met hoofdaccenten

De meeste burgerbegrotingen vormen een mix van deze vier opbrengsten. Toch richt de methode die een gemeente inzet zich vaak op hoofdaccenten. In Zuid-Amerika bijvoorbeeld, is de methode zo opgezet dat het vooral gaat om transparantie in beleidskeuzes en een nieuwe verdeling van overheidsdiensten; om voorzieningen eerlijker over de stad te verdelen en (geheime) gewoonteafspraken in het 'old boys network' te doorbreken.

In Afrika richten de methoden zich vooral op empowerment en gemeenschapsontwikkeling. Zo is in Ajarra in Benin, door slimme investeringen in lokale voorzieningen en coöperaties, het inkomen van de bevolking in drie jaar tijd met 400 procent gestegen. Het zijn hier vooral de niet-gouvernementele organisaties (NGO's) die vormen van burgerbegroting uitvoeren. In West-Europa – met name in Duitsland, Groot-Brittannië en Frankrijk – is de burgerbegroting vooral een instrument dat werkt aan modernisering van de overheid.

Vier hoofdmotieven

Waarom kiest een overheid voor de methode van burgerbegroting? De overwegingen daarvoor zijn divers. We kunnen ze echter terugbrengen tot vier hoofdmotieven: management, leren, politiek en sociale veranderingen.

1. Burgerbegroting en management

Een burgerbegroting kan een vorm van stadsmanagement zijn die rechtstreeks aansluit bij de behoeften, maatschappelijke vraagstukken en ambities van burgers. Meerdere mensen beslissen over de inzet van financiën en dus kunnen we spreken van 'joint management'. Dit vergroot de mogelijkheid om problemen op te lossen, maar doet ook sneller een beroep op het sociaal en cultureel kapitaal van burgers en bedrijven. Daardoor komen bovendien andere, effectievere, leukere en goedkopere oplossingen sneller in beeld.

Bij een burgerbegroting onderzoeken de opstellers meer alternatieven dan wanneer een begroting gemaakt wordt zonder inzet van burgers. Daarmee leidt een burgerbegroting tot een betere financiële discipline bij de overheid en tot kostenreductie. Ook zorgt het voor hoger rendement doordat de begroting aansluit bij plannen van andere partijen. Dit kan extra geld opleveren.

Verder zorgt een burgerbegroting voor meer vrijheid in de aanbesteding van projecten. Burgers kunnen namelijk ook zelf projectuitvoerder zijn. Dit past in het moderne plaatje van burgerregie: 'meer burger, minder overheid'. In Nederland is bijna nergens sprake van een aanmoedigend beleid om bewoners betaald projectuitvoerder te laten zijn. Wel is sprake van bewonerszelfbeheer (zie kader). Met de burgerbegroting krijgen bedrijven voor buurtbeheer of wijkdiensten dan ook een nieuwe kans door samen met bewoners passende projecten te ontwikkelen en uit te voeren. Vaak sluit dat beter aan bij de situatie en is het goedkoper dan wanneer bijvoorbeeld de gemeente het organiseert.

Voorbeelden van bewonerszelfbeheer

Breda – re-integratie van wijkbewoners

Het wijkdienstenbedrijf Werken aan de Wijk in Breda levert persoonlijke dienstverlening (vaak zorgtaken) en werkt aan de leefbaarheid en veiligheid in de wijk. Het bedrijf heeft hieraan de re-integratieopgaven van wijkbewoners gekoppeld. In 2009 deden 125 wijkbewoners mee. 15 zijn voortijdig gestopt, 42 hebben hun certificaat gehaald, ruim 50 hebben aanvullende scholing gehad, 28 zijn uitgestroomd naar werk en 25 zijn in dienst van het wijkdienstencentrum. Bijkomend voordeel is dat budgetten die niet onder de burgerbegroting vallen, zoals de Wet werk en bijstand (WWB) en loonkostensubsidies, ook gebruikt kunnen worden om projecten uit te voeren.

Deventer – zorg in de buurt

In Deventer loopt het Project voor Alledaagse Kansen (PAK). Een onderdeel daarvan is het verlenen van lichte zorg door buurtbewoners aan andere buurtbewoners, zoals het ordenen van administratie en post of samen boodschappen doen. In het voorjaar van 2011 waren er 32 buurtbewoners die ieder aan gemiddeld 7 zorgvragers laagdrempelige zorg verleenden. Hiervoor krijgen zij een vrijwilligersvergoeding.

2. Burgerbegroting en leren

Een burgerbegroting maken is een educatief proces. Het bestuur, de inwoners, dienstverleners, overheid, belangenorganisaties en bedrijven leren effectiever samenwerken. Dat stimuleert de burgerschapsvorming; het laat burgers ervaren dat hun alledaagse zaken en ingewikkelde thema's op de agenda komen. Tegelijkertijd ziet de overheid dat burgers niet alleen 'vraaggerichte objecten' zijn, maar vooral mensen die in staat zijn oplossingen aan te reiken. Werken aan en met een burgerbegroting vereist een andere aanpak van de overheid. Het zorgt ervoor dat burgers op basis van een open debat invloed kunnen uitoefenen op publieke bronnen. Het samenwerken aan taak, maatschappelijke vraagstukken zorgt zo voor meer vertrouwen van de overheid in de burger en andersom.

3. Burgerbegroting en politiek

De burgerbegroting laat de ontwikkeling zien van een representatieve lokale democratie (de gemeenteraad) naar een meer participatieve democratie. Hierin werken burgers en beleidsmakers samen aan de stad, wijk, dorp of straat. Dit heeft wel politieke gevolgen:

- Nieuwe lijnen tussen bestuurders en de lokale samenleving. De burgerbegroting is een instrument voor het maken van begrotingsbeleid vanuit de bevolking. Het zorgt voor nieuwe samenwerkingsrelaties en nieuwe netwerken. Deze zijn vaak georganiseerd rond praktische, publieke vraagstukken en gebaseerd op lokaal partnerschap.

- Versterken van democratie. Een burgerbegroting verstevigt het politieke debat tussen burgers onderling en tussen burgers en politieke bestuurders. Dit debat leidt daadwerkelijk tot inhoudelijke keuzes. Het voedt gemeentebestuurders en versterkt de bestaande representatieve democratie door in te zetten op ‘besluitvormende’ burgerinvloed.
- Gezamenlijke verantwoordelijkheid. De burgerbegroting vergroot de betrokkenheid van de bevolking bij voorzieningen in de stad of de directe leefomgeving. Ook vergroot het het bewustzijn van burgers wat betreft het maken van keuzes binnen een begroting, zeker in tijden van bezuinigingen.

Invloed niet oneindig

De invloed van de burgerbegroting op de politiek is niet oneindig: de gemeenteraad heeft en houdt allereerst het budgetrecht. In het geval van de burgerbegroting gaat de raad hierover wel in gesprek met de samenleving, maar zij beslist uiteindelijk zelf. Verder behoudt de gemeenteraad haar drie kerntaken:

1. Volksvertegenwoordiging

Een burgerbegroting is een podium voor het bevorderen van contacten tussen burger en raadsleden. De primaire relatie daarbij is lokaal partnerschap, niet de bestuurlijke relatie kiezer – gekozene.

2. Kaderstelling

De raad kan zelf aangeven welke beleidsdomeinen en maatschappelijke vraagstukken onderdeel moeten zijn van de burgerbegroting. De uitkomsten van de discussies en de begrotingsvoorstellen die door burgers zijn gemaakt, leiden tot bredere legitimatie van het gemeentebeleid.

3. Controle

De raad kan met de burgerbegroting beoordelen of de realisatie van projecten en voorzieningen kosteneffectief is. Ook toetst de raad of het gemeenschapsgeld op de juiste bestemming terechtkomt. Verder beoordeelt de raad of strategische keuzes en beleidsrichtingen wel of niet aanslaan.

4. Burgerbegroting en sociale veranderingen

Ervaringen in alle landen geven aan dat een burgerbegroting niet alleen een methode is voor de selecte voorhoede: de gemeente bereikt ook mensen die normaal minder snel meedoen aan dit soort processen. Bovendien ontstaan tijdens het proces nieuwe werkrelaties tussen lokale bestuurders, maatschappelijke instellingen, de overheid en ‘de samenleving’. Bijvoorbeeld bij sociale vraagstukken in wijken: bij scholen, kinderopvang en taallessen.

Een burgerbegroting is een stimulans voor burgerbetrokkenheid en initiatiefkracht. Het open karakter vergroot de mogelijkheden voor mensen die niet in formele structuren zitten om ook hun stem te laten horen en enige richting te geven aan beleidskeuzes.

In het kort

- Hoofddoel van een burgerbegroting is het vergroten van de verantwoordelijkheid en zeggenschap van burgers over de besteding van publieke middelen voor de publieke zaak.
- Meer dan voorheen kunnen burgers signaleren, oplossen en zelf een project uitvoeren.
- De burgerbegroting is voor de raad een instrument om de representatieve democratie te versterken met de dynamiek van de participatieve democratie.
- Motieven voor het instellen van een burgerbegroting kunnen te maken hebben met stadsmanagement (oplossingsvermogen van alle partijen benutten), leren (vorming van burgerschap, relatie en een vertrouwensband), politiek (herverdeling van macht en meer ruimte voor marktpartijen) en sociale veranderingen (aansluiten bij prioriteiten van burgers en nieuwe netwerken).

Voorbeelden laten het zien!

Dat de burgerbegroting écht effect heeft, blijkt wel uit de diverse resultaten:

Meer democratische vitaliteit

De projecten verschillen van ingebrachte bewonersvoorstellen tot bewoners die echt de beslissing nemen. De democratische vitaliteit groeit.

- In Keulen kiezen burgers de driehonderd belangrijkste stadsprojecten in de openbare ruimte.
- In het Peruaanse Independencia bouwden bewoners een afvalverwerkingsinstallatie in plaats van de uitdijende vuilnisbelt te sluiten. De milieusituatie verbeterde en het resultaat was een productie en verkoop van 6,6 ton compost per dag en verkoop van 1,5 ton aan afval als plastic en blik per dag. Dat levert jaarlijks \$ 245.000 op.
- In het Duitse Vlotho hebben burgers een vriendenvereniging opgericht om het tekort voor het plaatselijke boszwembad aan te vullen.
- In Emsdetten, ook in Duitsland, hebben burgers gekozen voor een lichte belastingverhoging zodat de begroting overeind bleef.
- In het Braziliaanse Porto Alegre is het bestuur twee jaar na de start van de burgerbegroting geëvalueerd: 61 procent van de ondervraagden noemde het bestuur 'goed' of 'uitstekend'. Daarvoor was dit slechts 13 procent.

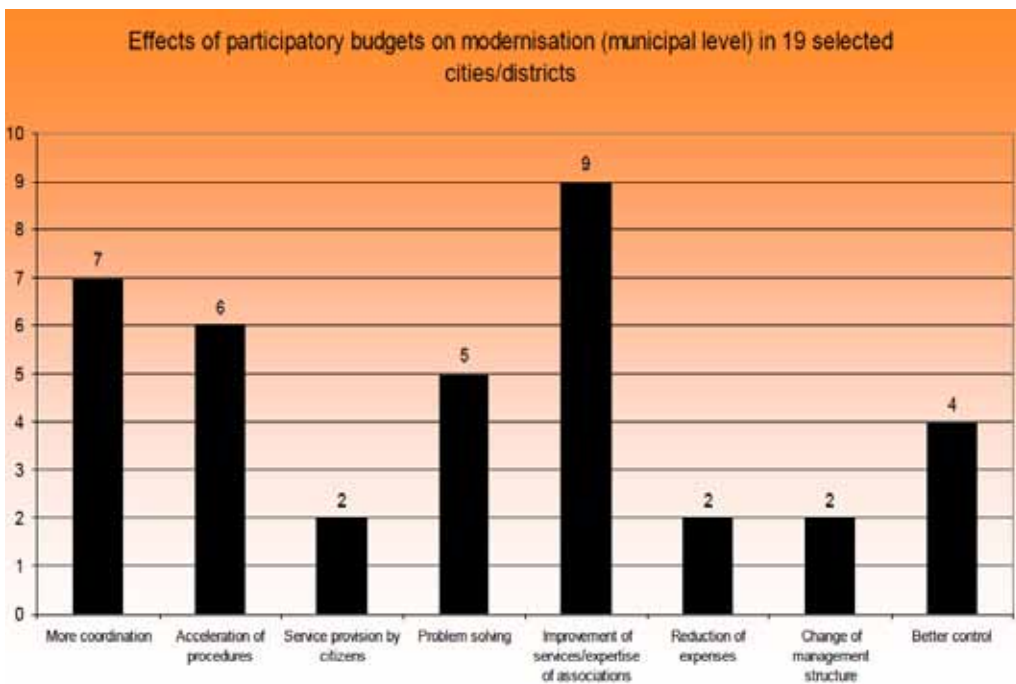
Betere dienstverlening en voorzieningen

Vaak wijzen vormen van burgerbegroting op betere dienstverlening en basisvoorzieningen.

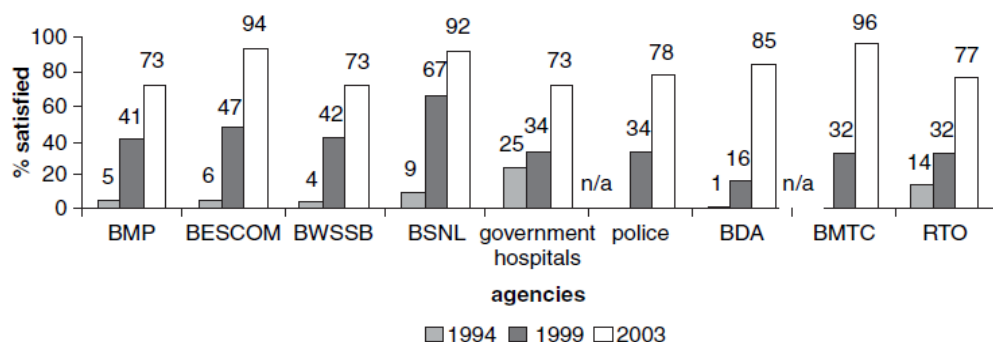
- In Porto Alegre is de kwaliteit van de basisvoorziening in de hele stad flink toegenomen. Zie onderstaande tabel waarin de diensten in 2003 zijn vergeleken met de kwaliteit ervan in 1988.

Verbetering (basis)diensten in Porto Alegre		
	1988	2003
Bevolking zonder water	5,8%	0,5%
Wegen zonder wegdek	690 km	390 km
Bevolking zonder rioolaansluiting	54%	16%
Woningen met sanitair	46%	85%
Bevolking zonder huisvuilinzameling	15%	0%
Bevolking zonder illegale bewoning	25,8%	18,4% (2001)
Ongeletterdheid	5,6%	3,3%
Kindersterfte (per 1000 geboortes)	18,6 (1992)	12,9 (2005)
Openbare scholen	29	86
Kinderopvang	2	120

- Het Marc Bloch Center in Berlijn heeft een onderzoek gedaan in negentien Europese steden naar de effecten van de burgerbegroting op vernieuwing van de lokale overheid. De conclusie: een burgerbegroting leidt tot betere dienstverlening, betere coördinatie en snelheid in procedures. De kostenreductie of extra inzet van bewoners valt tegen. Maar dat kan ook komen doordat Europese burgerbegrotingen sterk bestuurlijk zijn ingericht. In Zuid-Amerika is meer ruimte voor 'doe-het-zelf-initiatieven'. Zie het resultaat van de burgerbegroting in Europa in onderstaande staafdiagram.



- In Bangalore, India, is de kwaliteit van de dienstverlening sterk toegenomen. Zie in onderstaande diagram een weergave van de burgers tevredenheid hierover.



Source: PAC 2003.

Note: Table represents overall satisfaction across three report cards in general households. BMP = Bangalore Municipal Corporation, BESCOM = Bangalore Electric Company, BWSSB = Bangalore Water Supply and Sewerage Board, BSNL = Bharat Sanchar Nigam Limited, BDA = Bangalore Development Authority, BMTC = Bangalore Metropolitan Transport Corporation, n/a = not available, and RTO = Road and Transport Authority.

* Hoge en gemengde deelname

In de regel zijn de deelnamecijfers aan de burgerbegroting zeer hoog. Zie alleen al de deelname in vijf Braziliaanse steden in onderstaande tabel.

Year	Belo Horizonte	Ipatinga	Recife	Porto Alegre	São Paulo
1990	n.a.	630	n.a.	976	n.a.
1991	n.a.	470	n.a.	3,694	n.a.
1992	n.a.	483	n.a.	7,610	n.a.
1993	n.a.	563	n.a.	10,735	n.a.
1994	15,216	572	n.a.	9,638	n.a.
1995	26,823	681	n.a.	11,821	n.a.
1996	36,508	604	30,000	10,148	n.a.
1997	31,795	683	n.a.	11,908	n.a.
1998	19,418	1,533	30,000	13,687	n.a.
1999	21,175	2,136	n.a.	14,776	n.a.
2000	31,369	2,018	30,000	14,408	n.a.
2001	n.a.	5,015	42,800	16,612	34,000
2002	28,124	981	67,100	28,549	55,000
2003	n.a.	2,374	69,500	26,807	80,000

- In Berlijn-Lichtenberg heeft de burgerbegroting in 2010 zonder internet 4.500 deelnemers, met internet komen daar 2.500 deelnemers bij. Keulen werkt alleen met internet en heeft daar ruim 10.000 actieve en geregistreerde deelnemers die al 5.000 voorstellen deden. De site heeft 120.000 unieke bezoekers die samen 52.000 keer gestemd hebben in een maand tijd.
- Het proces wordt niet overheerst door geschoolde en welgestelde lagen van de bevolking. In Porto Alegre was 40 procent van de deelnemers in 1995 arm (gelijk aan of minder dan het bestaansminimum). 18 procent verdiende iets meer dan dat. Wat betreft scholing: 42 procent had het lager onderwijs niet afgerond, 12 procent had alleen een diploma van het lager onderwijs.
- Het Braziliaanse Belo Horizonte kent zonder internet een deelname van circa 30.000 inwoners. Met internet is dat opgeschroefd naar 176.000. Daarmee doet zo'n 10 procent van de stad mee.

Porto Alegre,
een mooi voorbeeld!

30.000 burgers. Zo veel mensen nemen jaarlijks deel aan de burgerbegroting in Porto Alegre, Brazilië. En daarmee is sprake van een groot succes. Het model voor burgerbegroting in deze stad heet Orçamenta Participativo en er wordt sinds 1989 mee gewerkt. Hét model om van te leren dus!

Instrument voor democratie

Porto Alegre heeft 1,4 miljoen inwoners en dat maakt directe democratie erg moeilijk. Daarom heeft het bestuur een vorm van getrapte directe democratie bedacht voor de inrichting van de stadsbegroting. Vooral de burgemeester en zijn staf propageren de methode en zetten deze in als antwoord op het enorme geldgat dat er was. Ook zetten ze de methode in om de minimale dienstverlening zo eerlijk mogelijk over de stad te verdelen. De methode loopt het hele jaar door. De kenmerken: bewonersmobilisatie, wijkdiscussies en financiële planningsvoorstellen.

Hoe het werkt

Voor een goede stroomlijning is de stad verdeeld in zestien districten. Verder zijn er zes onderwerpen aangewezen die als stadsbreed thema worden gebudgetteerd. In maart vinden voorbereidingsbijeenkomsten plaats in straten en buurten. Bewoners geven dan aan welke initiatieven en projecten zij nodig achten. Vervolgens worden uit een stedelijke voorselectie begrotingsprioriteiten opgesteld in de wijken. Deze worden verwerkt tot een stedelijk begrotingskader.

Intussen maken inwoners in alle buurten van de stad allerlei investeringsvoorstellen die in lijn zijn met de eerder gekozen prioriteiten. De Raad voor Participatieve Begroting (RBB), die bestaat uit 46 bewoners van de districten, stelt een stedelijk begrotingskader voor en maakt daarna een investeringsbegroting per wijk. Deze worden weer in de wijken, buurten en straten besproken en bijgesteld. In september stelt de gemeenteraad het begrotingskader vast. In november stelt de RBB de investeringsbegroting voor komend jaar vast.

Het proces wordt geleid vanuit twee organisaties: GAPLN, planningsorgaan voor stadsontwikkeling, en CRC, die zich richt op het versterken van relaties met burgers. Ook zijn er districtscentra met medewerkers die als wijkmanagers de participatie in wijken stimuleren.

Wat het oplevert

In werkelijkheid wordt 'slechts' 18 tot 20 procent van de gemeentebegroting op deze manier ingevuld. Maar in diezelfde werkelijkheid heeft dit geleid tot een verschuiving van investeringen van de rijkere naar de armere wijken. Bovendien heeft de stad meer bereikt op het gebied van basale zaken als wegen, waterleiding, scholen en crèches. Met 80 procent bewonerstevredenheid scoort de aanpak hoog.

De vertaling naar Nederland

20 procent participatieve begrotingsruimte betekent voor de Nederlandse koplopers het volgende:

- Dordrecht: 75 miljoen euro
- Deventer: 50 miljoen euro
- Hoogeveen (55.000 inwoners): 30 miljoen euro

Twee stappen naar succes

Het model van Porto Alegre krijgt aandacht door het brede en intensieve overleg met de burgers. Minstens zo ingenieus is het vertaalsysteem waarmee de omslag gemaakt wordt van wijkprioriteiten naar begrotingsindeling. Dat gaat in twee stappen: een begrotingskader en een investeringsbegroting.

1. Begrotingskader

Het begrotingskader geeft de verdeling van het budget over de beleidsdomeinen aan. Het voorstel hiervoor is gebaseerd op de begrotingsprioriteiten van de wijken, richtlijnen voor de dienstverlening op basis van de zes stedelijke thema's en de al vastgestelde investeringen in het kader van de langetermijnplanning.

Terugrekenen van de wijkprioriteiten naar stedelijke prioriteiten gebeurt via een rekenmodel. Begrotingsprioriteiten per wijk ontvangen een score van 4 tot en met 1. De scores van alle wijken worden opgeteld en drie hoogst scorende prioriteiten worden als de belangrijkste prioriteiten voor de hele stad beschouwd. 80 procent van het budget van de burgerbegroting wordt voor deze prioriteiten gereserveerd.

De RBB bespreekt het begrotingskader, voert eventueel wijzigingen door en legt het vast. Daarna gaat het, vanwege grondwettelijke verplichting, naar de gemeenteraad voor een eindbesluit.

2. Investeringsbegroting

De investeringsbegroting deelt het geld per beleidsterrein per wijk toe en benoemt de projecten die in de wijken uitgevoerd kunnen worden. Het begrotingskader geldt daarbij als verdeelkader. In het plan worden de voorstellen opgenomen zoals die op de voorkeurslijsten per wijk staan. Deze worden voorzien van uitvoeringsvoorwaarden op het gebied van regelgeving en technische en financiële aard.

Voor de toedeling van het budget over de wijken heeft de gemeente een tweede rekenmodel ontwikkeld waarbij inwoneraantal, aanwezigheid van bestaande diensten of voorzieningen en de begrotingsprioriteiten per wijk de toetspunten voor de budgetverdeling zijn. Aan deze toetspunten worden eerst scores toegekend: de minst bevolkte wijken scoren 1 punt, de dichtstbevolkte wijken 4. Bij de dienstverlening geldt dat het ontbreken van diensten en infrastructuur wordt beoordeeld, ook van 1 tot 4. De begrotingsprioriteiten worden in aflopende volgorde gezet, van 4 naar 1. Vervolgens worden de scores gewogen: de weging van de score is 5 bij begrotingsprioriteit, 3 bij aanwezigheid van diensten en 2 bij inwoneraantal,

Voorbeeld van budgettoedeling

Stel dat educatie in het begrotingskader berekend is als stedelijke prioriteit. Voor educatie is in de begroting een budgetruimte van 4 miljoen en er zijn in de stad vijf wijken die hun eigen wijkprioriteiten hebben. Dan kan dat leiden tot onderstaande budgettoedeling vanuit de stad richting de wijken.

Stedelijke prioriteit: educatie – 4 miljoen

Wijk	prioriteit wijk			diensten/ voorzieningen			inwoneraantal			totaal	budget	
	pnt	zwaarte	tot.	pnt	zwaarte	tot.	pnt	zwaarte	tot.		%	x100.000
noord	0	5	5	1	3	3	4	2	8	16	16	6,4
oost	4	5	20	3	3	9	2	2	4	33	33	13,2
zuid	2	5	10	2	3	6	3	2	6	22	22	8,8
west	1	5	5	2	3	6	1	2	2	13	13	5,2
centrum	0	5	5	1	3	3	4	2	8	16	16	6,4
										100	100	4 milj.

Het ontwerp van de investeringsbegroting wordt in buurten en straten besproken. Vervolgens kunnen de buurten wijzigingen aanbrengen, slimme nieuwe oplossingen bedenken of nieuwe financieringsbronnen vinden. Dat kan bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat wijkbewoners, wijkorganisaties of bedrijven projecten uitvoeren.

Hoe de burgerbegroting een succes wordt

De burgerbegroting is nieuw. Jarenlang hebben overheden zelf de begrotingen opgesteld via centralistische processen. Nu is er een aanpak die laat zien dat het anders kan: samen met mensen in de samenleving. Maar hoe wordt de burgerbegroting een succes? Verschillende onderzoeken maken duidelijk dat er vijf factoren zijn die dat bepalen.

1. De overheid moet een inspirator, vaandeldrager en rots in de branding zijn

De gemeente moet de procesmanager zijn die ervoor zorgt dat alle betrokkenen zich verbinden aan de burgerbegroting. Ze voorziet alle partijen, vooral de burgers, van voldoende informatie en zorgt dat zij deel kunnen nemen. Verder zorgt de gemeente voor een goede instructie voor burgers, overheidsmedewerkers, maatschappelijke partijen, belangenorganisaties en raadsleden. Het gemeentebestuur is aanwezig op bijeenkomsten om de voorstellen en prioriteiten op waarde te kunnen schatten. Ook beoordeelt de gemeenteraad of de aanpak voor een burgerbegroting een toevoeging is op de lokale, representatieve democratie.

Deze rol van de gemeente vraagt om betrokken bestuurders en managers. Zij moeten de burgerbegroting als vernieuwer van de lokale democratie op alle fronten uitdragen en over oude regels voor besluitvorming durven heenstappen. Het bestuur moet klappen durven opvangen en de burgerbegroting verdedigen tegen weerstanden.

2. Burgers en bedrijven moeten meebouwen en daartoe in staat zijn

De burger geeft zijn wensen, vragen en ambities aan en gaat daarover in gesprek met andere burgers en maatschappelijke partijen. Belangrijk daarbij is dat hij:

- afwegingen maakt;
- oplossingen zoekt;
- prioriteiten durft te stellen;
- zijn winst en ook verlies kan nemen;
- bereid is er samen uit te komen.

Een laagdrempelig en uitnodigend proces kan burgers hierbij ondersteunen. Maar hoe laagdrempelig ook, de onderwerpen blijven moeilijk. Informatie, goede communicatie en training moet burgers daarom helpen goed voorbereid mee te doen. In Berlijn-Lichtenberg gebeurt dat al: een meerdaagse training zorgt ervoor dat jongeren kunnen deelnemen aan de burgerbegroting in de stad. De beste leerschool voor burgers is 'doen'. En daarna stil staan bij het doen.

3. Budgetten moeten verschoven kunnen worden

De belangrijkste rol van het budget binnen de begroting is natuurlijk 'financier van diensten'. Door de invloed van de burger komt er echter een rol bij. Doordat de toegang tot het budget wordt verruimd, krijgen burgers namelijk het idee dat ze zaken écht kunnen veranderen. Dat ze niet meer de vragende, maar de meebepalende partij zijn. Daarmee heeft het budget ook de functie van 'overtuigende perspectiefverlener'.

Voor een burgerbegroting is het nodig dat er voldoende budgettaire ruimte is voor de inkoop van diensten, dat er voldoende vrije toegang is tot financiële bronnen, fondsen en regelingen en dat burgers door het stellen van prioriteiten flexibel kunnen schuiven met de bestaande budgetdelen. Via een invoeringsmodel van vier jaar kan de overheid dat budget stapsgewijs vrijmaken. Bijvoorbeeld door eerst te beginnen met vrij inzetbaar geld en vervolgens met geld dat nog niet is toebedeeld, maar al wel gelabeld. Daarna kan het budget met meerjarige verplichtingen vrijgemaakt worden voor de burgerbegroting. Kernvraag hierbij is op welk budget een vorm van budgetbestedingsrecht kan worden toegepast.

4. Alle partijen moeten zich gedragen als partners die samen de klus gaan klaren

Het is belangrijk dat maatschappelijke partijen zoals woningcorporaties, zorgpartijen en scholen actief deelnemen aan discussies en bijeenkomsten. Ook kunnen zij helpen bij de uitvoering van projecten door hun dienstverlening aan te passen aan wensen van burgers. Partijen met eigen geldbronnen kunnen ook delen van hun budget inbrengen. Dat wordt dan onderdeel van de burgerbegroting. Eventueel kunnen zij dit budget labelen, zodat budget van een woningcorporatie bijvoorbeeld alleen naar woondiensten gaat.

De leefkwaliteit in de wijken wordt bepaald door factoren als wonen, zorgen, werken, spelen, etcetera. Partijen die hiervoor verantwoordelijk zijn, moeten allemaal vertegenwoordigd zijn in het proces van de burgerbegroting. Aanwezigheid van deze verschillende partijen voorkomt bovendien dat een burgerbegroting een geïsoleerd burgerproces wordt, met alleen een wensenlijst van de burger. Het is gewenst dat alle sleutelpartijen blijf geven van visie, inzet en toekomstplannen. Voor de geloofwaardigheid is het daarnaast van belang dat projecten en diensten snel van de grond komen. Daarbij is het de kunst om deze direct in te voeren in de standaardprocessen van de overheid of andere partijen. Anders blijft de burgerbegroting een losstaande aanpak.

5. De methode moet helder en uitnodigend zijn

De optimale methode burgerbegroting zorgt niet alleen voor samenwerking tussen partijen, maar forceert ook dat er binnen een bepaalde tijd, met maximale deelname van partijen, begrotingsprioriteiten worden gesteld. De uitvoerders informeren over de budgetten en organiseren bijeenkomsten, wat leidt tot gewogen begrotingsvoorstellen van burgers. De methode moet de analyse van begrotingsprioriteiten bevatten en de opname hiervan in de bestaande besluitvormingsprocessen van de overheid en/of andere partijen.

De methode informeert over de budgetten en *omvat* een aantal sleutelbijeenkomsten die bepalend zijn voor de volgende stap in het proces. *Deze aanpak* leidt tot gewogen begrotingsvoorstellen van burgers.

De methode analyseert de begrotingsprioriteiten en investeringsvoorstellen van de burgers en zorgt er voor dat de diverse voorstellen, zoals het begrotingskader en het proces opgenomen *kunnen* worden in bestaande besluitvormingsprocessen van de overheid en/of andere partijen.

In het kort

Diverse onderzoeken geven vijf factoren aan die het succes van een burgerbegroting bepalen:

- Een actieve en bijna uitdagende opstelling van de overheid (procesmanager, onderschrijven van het proces en ondersteuning aan alle partijen).
- Inzet en betrokkenheid van burgers die bereid zijn er samen uit te komen.
- Voldoende beïnvloedbaar budget waarbinnen met posten geschoven kan worden.
- Een ‘mee-doe-rol’ van alle partijen in alle stadia van het proces. Zo kunnen nieuwe werkrelaties ontstaan tussen burgers en maatschappelijke partijen.
- Een methode die helder uitgelijnd en aansprekend is en die ervoor zorgt dat de besluiten stapsgewijs worden genomen.

Maakt de burgerbegroting zijn beloftes waar?

Een burgerbegroting claimt veranderingen in wijken, politieke omgevingen, sociale leefkwaliteit, bij burgers, in projectkeuzes, aanbestedingen, et cetera. Cijfers en ervaringen wijzen uit dat dit ook grotendeels klopt. Toch kan er bedrijfsblindheid ontstaan bij 'burgerbegroting-believers'. Daarom tien voorbeelden die de achterkant van de burgerbegroting laten zien.

1. Vaste aanbestedingsketens

De hoofdreden om in Zuid-Amerika te beginnen met de burgerbegroting was het doorbreken van de stevige banden tussen de elite van de stad en bestuurders en tussen overheid en projectontwikkelaars. Met de invoering van de burgerbegroting is dat echter niet volledig verdwenen, met name omdat de aanbesteding van projecten buiten de burgerbegroting valt.

2. Financiële grenzen

De financiële limieten en mogelijkheden van de burgerbegroting zijn beperkt. Het gaat vaak om een paar procent van de gemeentebegroting, terwijl maatschappelijke vraagstukken vaak om grote investeringen vragen.

3. Bewonersinzet

Zijn hun wensen uitgevoerd, dan stoppen veel burgers met participeren. Maar daarmee haken ze juist af als het 'empoweren' kan beginnen: leren van inspanningen en strategisch vooruitdenken over permanente burgerinvloed. Dit noemen we ook wel het 'Catch22-scenario': de kracht van de burgerbegroting is het direct oppakken van de ideeën van burgers, het beoordelen en uitvoeren ervan. Maar de overheid stelt zich daarna op als de uitvoeringsregelaar voor bewoners en bevordert zo het non-participatieve consumentisme.

4. Meerrollen in gewoonte

Nauwe samenwerking tussen overheid en actieve bewoners kan ervoor zorgen dat bewoners meerrollen in gewoonten, systemen en perspectieven van de overheid. Dat kan ten koste gaan van hun onafhankelijkheid. Een stap verder: de burgerbegroting kan ook misbruikt worden door de programma's in te zetten voor hun eigen agenda. Zo financierde de burgemeester van Recife het carnaval vanuit de burgerbegroting, terwijl het geen wijkprioriteit was.

5. Afhankelijkheid van die ene overheid

Het burgerbegroting-proces is vaak afhankelijk van de wil en bevoegdheid van een bestuurlijke voortrekker. Bijvoorbeeld de burgemeester van Berlijn-Lichtenberg, Christina Emmrich. Zij is een zeer betrokken aanjager, duwer, klankbord en promotor van haar Burgershaushalt. De Lichtenbergse gemeenteraad doet echter zeer beperkt mee. Het instrument 'burgerbegroting' is sterk afhankelijk van de wil van de lokale overheid. Zij bepaalt of het er komt en in welke vorm. Ook organiseert zij de bijeenkomsten en de afstemming met de diverse diensten en geeft zij informatie. Zonder sterke en brede politieke lokale ruggensteun, worden de groeikansen voor een sterkere en vooral duurzamere burgerbegroting kleiner.

6. Deelname van de niet-elite

Het blijft hard werken om te zorgen voor een deelname van alle bevolkingsgroepen en -lagen. Echt arme mensen, jongeren en de maatschappelijke middenklasse doen nog beperkt mee met de burgerbegroting. Mensen uit lagere inkomensgroepen worden wel bereikt, mensen op en onder het sociaal minimum niet. Vooral in grote Zuid-Amerikaanse steden is dat een groot tekort, hoewel de problemen van deze groepen ook niet echt op te lossen zijn binnen de budgetten van de burgerbegroting. Wel zijn de riolering en bestrating in de krottenwijken van Porto Alegre en São Paulo er een stuk op vooruit gegaan.

De claim dat een burgerbegroting met name de groep ongeorganiseerde burgers een positie heeft gegeven klopt, zeker gezien de hoge deelnamecijfers in Porto Alegre.

Maar er blijft ook een grote groep, circa 40 procent van de deelnemers, meedoen die voor de invoering van de burgerbegroting al actief was. Beter is daarom om het te hebben over de burgerbegroting als een proces dat werkt aan versterken van de politieke inzet van de niet-elite.

7. Representativiteit

Zijn de burgers die meedoen een afspiegeling van de lokale samenleving? Zo niet, hoe erg is dat? En waar ligt de grens tussen de discussies en afwegingen vanuit de samenleving en de keuzes en afwegingen van de gemeenteraad?

Dat is vooraf moeilijk te bepalen. Het uiteindelijke begrotingskader wordt vastgesteld door de gemeenteraad, maar de opbouw, de maatschappelijke discussies en overwegingen vinden plaats in buurthuizen en zelfs voetbalstadions³. Duidelijk is in ieder geval dat door de burgerbegroting lokale bestuurders, het traditionele middenveld en het netwerk van bekende sprekers, adviesraden en commissies hun monopolie als dé vertegenwoordigers voor lokale belangenafweging verliezen.

8. Korte en lange termijn

Bij de burgerbegroting zit veel energie in kortetermijnaanpakken. Er is minder aandacht voor stedelijke planning en langetermijnprojecten. Het gevolg: de burgerbegroting blijft vooral een 'hier en nu-aanpak'.

9. Werk in uitvoering

Burgers steken veel tijd in het aanleveren van ideeën, het geven van presentaties en het maken van afwegingen en keuzes. Die dynamiek stopt vaak bij de uitvoering, omdat hier reguliere planningscycli van de overheidsdiensten om de hoek komen kijken. Burgers haken dan af vanwege het langzame tempo van de uitvoering.

10. Bezuiniging

Een burgerbegroting verbetert de dienstverlening en versnelt bureaucratie beslissingsprocedures. Er zijn echter weinig directe bezuinigingseffecten, vooral omdat het proces beperkt blijft tot het opstellen van een begroting. Wel kan er meer gedaan worden voor hetzelfde geld. Een volgende stap, als bewoners opdracht geven voor de uitvoering, zit er niet in. Denk aan het voorbeeld in Duitsland, waar burgers een vriendengroep oprichtten voor het zwembadbeheer of een belastingverhoging voorstelden.

Een heel enkele maal zoeken burgers naar nieuwe vormen van financiering. Zoals de voorbeelden in Duitsland, waar burgers een vriendenclub oprichtten voor het zwembadbeheer en in één geval een belastingverhoging voorstelden.

Een volgende stap als bewonersopdrachtgeverschap, zoals in Breda, Hoogeveen of Deventer zit niet in het proces. Door dit opdrachtgeverschap toe te voegen kan er wel bespaard worden. Hetzelfde geldt voor bewonersaanbesteding zoals in Emmen.

³ Het stadion van Gremio in Porto Alegre zit jaarlijks vol met 30.000 burgers die meedoen aan de burgerbegroting.

Voorbeeld: bewoners van Deventer planten zelf bomen

Bewoners van een straat in Deventer hebben zelf twee platanen geplant. De bomen die er stonden waren dood. De gemeente wilde de bomen niet vervangen omdat de aanplant te duur zou zijn, onder meer omdat de bodem eerst geschikt moet worden gemaakt voor de aanplant. De bewoners gingen zelf aan de slag en waren hiervoor in totaal 250 euro kwijt.

Wat de reacties waren

Reacties in de krant gaven aan dat het 'zelf doen' leeft, waarbij kritiek op de gemeente en het ambtelijke apparaat overigens niet werd geschuwd. Een greep:

- 'Geweldig zo'n burgerinitiatief. Op zich is het logisch dat het duurder is als de gemeente het moet regelen. De bureaucratie (een woord waar iedereen meteen boos van wordt) heeft zichzelf in de hand gewerkt. De schuld daarvan ligt niet alleen bij de gemeente, maar vooral bij burgers die de regels misbruiken. Maar echt leuk dat de buurt dit wel oppakt. Het zou dan wel een leuk gebaar zijn van de gemeente om de 250 euro te vergoeden. Lijkt me dan voor iedereen een win-win-situatie.'
- 'Ja zo herkenbaar. De gemeente doet echt niks, alleen maar vergaderen. Niemand durft besluiten te nemen daar. De verantwoordelijke wethouder en de ambtenaren kunnen hun werk gewoonweg niet aan. Alles afschuiven. Goed dat de bewoners het zelf hebben gedaan.'
- 'Prachtig dat bewoners het zelf doen voor een fractie van de kosten. De gemeente zou voor zo iets rustig 2000 euro uittrekken en achteraf nog over de begroting heengaan. Steeds meer komen burgers er achter dat de gemeente een waardeloos niet-functionerend log apparaat is wat enkel een heleboel geld kost en vrijwel niets oplevert. Eigenlijk zouden de burgers het hele gemeentelijke apparaat af moeten breken en moeten vervangen voor iets handzamer en goedkopers. Pas dan kan er echt bezuinigd worden op onnodige ambtenarij en kan het geld echt ten goede komen van de burgers.'
- 'Te duur?? Een regelrechte schande. Men wil wel een nieuw stadskantoor voor ettelijke miljoenen in het centrum laten bouwen, wat het overgrote deel van de Deventernaren niet wil. Dat is nou te duur!'
- 'Ik als medewerker van een hoveniersbedrijf weet er alles van. Ook wij krijgen die vragen wel eens van de mensen. Maar ja wij moeten ze ook door verwijzen naar de gemeente. En die doet er vervolgens niets mee. Ik denk als je door Deventer gaat kijken dan zul je verscheidene boompjes tegenkomen die het niet zo goed doen.'

(Bron: De Stentor, 16 april 2011)

Voorbeeld: bezuinigen in Deventer

Gemeente Deventer is in september 2010 gestart met een participatief begrotingsproces gericht op bezuinigen. De gemeente neemt hiermee een voorschot op de toekomst door aan te geven dat het proces bedoeld is om de samenleving meer te betrekken bij besluitvorming.

Zeven domeinen, drie stappen

De bezuinigingsopgave is opgedeeld in zeven domeinen: samenleven en meedoen, jeugd, dienstverlening en regelgeving, leefomgeving, ruimte en projecten, economie en cultuur en bestuur en organisatie. Per domein zijn werksessies met burgers en lokale organisaties georganiseerd waarin de volgende stappen zijn doorlopen:

1. Verbreden: onderzoeken van mogelijkheden voor verdienen of bezuinigen.
2. Verdiepen: uitwerken van de meest kansrijke, interessante of uitdagende suggesties.
3. Effecten: aangeven van de maatschappelijke effecten.

In het domein leefomgeving zijn de werksessies georganiseerd op schaal van de wijk. En zijn er in alle wijken bijeenkomsten geweest. Een website ondersteunde de sessies en is in 5 weken meer dan 11.000 keer bezocht. Er kwamen echter slechts 48 suggesties via de site. De werksessies leverden 408 verdien- en bezuinigingssuggesties op. In de sessies zijn alle suggesties tegen het licht gehouden. Uiteindelijk zijn 85 unieke nieuwe mogelijkheden bedacht die zijn aangevuld met 95 ambtelijke suggesties.

Waar bezuinigen?

Per domein is de richting aangegeven waarin bezuinigen gezocht moeten worden en wat de bezuinigingsopgave is.

Bijvoorbeeld in het geval van het 'samenleven en meedoen':

Voor dit domein zijn bezuinigingssuggesties gedaan voor 10,4 miljoen euro. Deze zijn door het College terugvertaald in een bezuinigingsopgave van 6,7 miljoen die door de deelnemers in vijf richtingen gezocht moet worden:

- efficiëntere inzet van maatschappelijk vastgoed
- participatiecluster WWB/Wmo/WSW/Wajong
- bedrijfsvoering maatschappelijke instellingen
- zwem- en sportaccommodaties
- vrijwilligerswerk

Met deze werkwijze heeft het College van de gemeente Deventer een bezuinigingsvoorstel van bijna 17 miljoen gemaakt. Daarbij kwam 67 procent van de voorstellen uit de samenleving, 33 procent uit de ambtelijke organisatie.

Voorbeeld: tegenbegroting van burgers in Eindhoven

In Eindhoven konden inwoners via internet aangeven op welke posten ze meer of juist minder geld wilden uitgeven. Zo konden ze een persoonlijke tegenbegroting maken met de online bezuinigingswijzer. Ook werden sociale media, tv-spotjes en nieuwsbrieven ingezet. De brede online campagne heeft ongeveer drie weken geduurd.

Negen gemeentelijke terreinen

- bedrijfsvoering en organisatie
- burger en bestuur
- economische ontwikkeling
- inkomen
- kunst, cultuur en sport
- onderwijs en jeugd
- openbare orde en veiligheid
- ruimtelijk
- zorg en welzijn

De deelnemers gaven aan te willen bezuinigen op kunst, cultuur en sport en op bedrijfsvoering en organisatie. Op de terreinen veiligheid en onderwijs wilden ze juist meer geld uitgeven.

Goedbezochte site

Het internetforum ging verder dan een ideeënbus of vraagbaak. Zo was er veel interactie waaraan ook beleidsmedewerkers en wethouders volop meededen. In 2,5 week hebben 1908 unieke Eindhovenaren de site bezocht. Samen leverden ze 508 ideeën aan, waarop 244 tegenreacties kwamen.

Voorbeeld: energieneutraal zwemcomplex in Overijssel

Een burgerinitiatief in Overijssel moet leiden tot een compleet nieuw sportcentrum met onder meer een 50-meter wedstrijdbad én een energievoorziening voor een groot aantal huishoudens. Het idee is ontstaan uit onrust onder inwoners over renovatieplannen van het huidige zwembadcomplex. In hun ogen te duur en alles behalve compleet. Bovendien zou er niet voldoende worden ingespeeld op de behoefte aan meer zwemwater voor zorg, recreatie en sport.

Wat het moet opleveren

- Door sterke isolatie, hergebruik van restwarmte en gebruik van bodemwarmte en zonne-energie wordt het complex energieneutraal. Pieken in het energiegebruik worden afgevangen waardoor huishoudens van duurzame energie worden voorzien.
- In het nieuwe centrum staat integratie van zorg en sport voorop. Denk aan ruimte voor revalidatie, fysiotherapie en activiteiten voor ouderen en kinderen met ADHD.
- Het complex voldoet aan de behoefte aan zwemfaciliteiten voor topsport in Oost-Nederland.

Besparing?

De nieuwbouw wordt gerealiseerd volgens het concept 'gewoon zwemmen' van de Koninklijke Nederlandse Zwem Bond. Dat betekent gebruik van duurzame materialen en een minimaal energieverbruik. De geschatte besparing op gemeenschapsgeld op lokaal niveau bedraagt de eerste tien jaar ongeveer 800.000 euro.

Het voorstel ligt bij de gemeenteraad van Dinkelland.

Voorbeeld: ikbenwoerden.nl

Gemeente Woerden gaat op twee manieren het gesprek aan met de bevolking over de bezuinigingen:

1. Verenigingen, belangengroepen en andere lokale organisaties zijn gevraagd suggesties aan te leveren om bestaande lokale voorzieningen draaiende te houden.
2. Alle inwoners zijn gevraagd bezuinigingsideeën aan te leveren via *ikbenwoerden.nl*. Deze website werd in een maand tijd 7000 keer bezocht.

Naast deze twee manieren kan de Woerdense variant van bezuinigen via Twitter worden gevolgd, 176 mensen doen dat. Daar zijn bijvoorbeeld voortgangsberichten te lezen. Daarnaast zijn tijdens de verkiezingen voor de Provinciale Staten kaartjes uitgedeeld waarop stemmers hun bezuinigingsideeën konden schrijven.

Wat het opleverde

In een maand tijd leverde deze aanpak 600 bezuinigingssuggesties op. Deze worden nu stuk voor stuk beantwoord waarbij de gemeente ingaat op vragen als ‘is het een bezuiniging?’, ‘is het uitvoerbaar?’ en ‘strookt het met het coalitiebeleid?’. Het College van B&W en de raad zullen deze oogst benutten bij het opstellen en beoordelen van de meerjarenbegroting.

Voorstellen van de inwoners van Woerden

- Maak de parkeergarage winstgevend.
- Moderniseer het afvalbrengrstation niet.
- Voer reclamebelasting in.
- Investeer in theater, niet in een gebouw.
- Installeer zonnepanelen op het gemeentehuis, vervang lampen door ledlampen.
- Laat de molenaar in zijn molen blijven wonen.
- Breng het beheer van watergangen en groen onder bij private partijen.

Kader: kosten van een burgerbegroting

Er is nog veel 'niet opgetrokken mist' rondom de kosten van een burgerbegroting. Dat komt vooral door de manier waarop overheden kosten berekenen en wegschrijven.

De burgemeester van Berlijn-Lichtenberg: "Het kost niet veel extra. Folders, uitnodigingen, een website en zaalhuur." Maar na doorvragen bleek dat de burgemeester de ambtelijke ondersteuning en actieve deelname van het jeugdwerk, de woningcorporatie en het cultureel centrum beschouwde als gemeenschapsinzet die al was betaald. Het ging slechts om andere dingen doen met hetzelfde geld en dezelfde medewerkers.

De meerkosten van een burgerbegroting zijn vooral de kosten van een team van medewerkers, een ondersteuningsprogramma met bijvoorbeeld trainingen en communicatie, het ontwikkelen en bijhouden van een website en de organisatie van openbare bijeenkomsten.

Organisatiekosten van Dordrecht-Stadspolders

Van de organisatiekosten van de buurtbegroting in Dordrecht-Stadspolders is een eindoverzicht gemaakt. In totaal heeft het experiment 92.500 euro gekost:

- 30.000 euro voor communicatieondersteuning
- 45.500 euro voor communicatiemiddelen
- 5.500 euro voor logistiek en catering
- 11.000 euro voor inhuur van externe deskundigheid

In totaal was er 2700 uur aan ambtelijke ondersteuning beschikbaar. Dit cijfer vertekent iets omdat er sprake was van een experiment. De ambtelijke capaciteit kan over de volgende posten worden uitgesplitst:

- 26 procent projectmanagement en –uitvoering door Wijkgericht Werken
- 27 procent projectuitvoering en stafondersteuning door Stadsbestuurcentrum
- 14 procent communicatie (plannen en activiteiten) door Communicatie
- 15 procent projectuitvoering/ondersteuning door Stadsbeheer
- 10 procent projectuitvoering/ondersteuning door Stadsontwikkeling
- 8 procent projectuitvoering/ondersteuning door Publieksdiensten

Online mogelijkheden voor burgerbegroting?⁴

Sociale media bieden bij uitstek mogelijkheden voor de burgerbegroting. Ze geven iedereen toegang tot informatie en de mogelijkheid tot corrigeren en aanvullen. In West-Europese landen, Australië en Nieuw-Zeeland worden online trajecten dan ook al volop ingezet. In sommige steden wordt de burgerbegroting zelfs hoofdzakelijk via internet aangepakt. Ook in Nederland, met tools als begrotingswijzer.nl.

Meerwaarde van online toepassingen op het gebied van...

... **informatie:** de informatiestroom is 24/7 op gang. Eventueel met toelichting in de vorm van foto's of filmpjes, of met gebruik van stadsplattegronden. Moeilijke informatie kan visueel worden weergegeven.

... **interactie:** voorstellen worden gepeild, beoordeeld of weggestemd. Ook kunnen bestuurders en burgers met elkaar in discussie, bijvoorbeeld via Twitter of Facebook.

... **promotie:** door het grote bereik en links met andere sites en tools zijn online toepassingen zelfgenererende promotiemachines. Banners en gadgets kunnen dat versterken.

... **verwerking:** digitale input van deelnemers kan met een klik op de muis verwerkt worden in complexe berekeningen.

Altijd een combinatie

Hoewel online activiteiten meerwaarde hebben, is een goede burgerbegroting altijd een combinatie van on- en offline activiteiten. Daardoor zullen meer mensen meedoen en heeft een burgerbegroting meer effect. De stad Keulen laat echter zien dat het ook mogelijk is een burgerbegroting zo goed als volledig online te laten zijn. De burgerbegroting van de stad beperkt zich tot straten en wegen, groen en sport. In 2009 is binnen een budget van 311 miljoen euro voor 8,2 miljoen aan burgervoorstellen verwerkt, volledig door internet gedragen. Via internet zijn in een maand 4973 voorstellen gedaan. Ook de discussie en prioritering van de ideeën vonden online plaats. Vooraf heeft de raad bepaald dat de 300 hoogst scorende ideeën moeten worden uitgevoerd.

⁴ Dit deel van de tekst is opgesteld met Arnout Ponsoien

Vijf online verschijningsvormen

Er zijn vijf verschillende online verschijningsvormen die bijdragen aan het proces van burgerbegroting, de ene interactiever dan de andere.

1. Transparantie geven in de begroting

Een Engelse site (wheredoesmymoneygo.org) laat met uitklapvensters zien waaraan de overheid het belastinggeld uitgeeft. Ook het Amerikaanse recovery.org laat dit zien, steeds verder inzoomend en tot op projectdetail. Ook kunnen bezoekers daar reacties plaatsen.

2. Voorleggen van keuzevarianten

Burgers in Colorado (VS) kunnen op de website backseatbudgeter.com hun keuzes aangeven in uitgaven en wijze waarop de overheid inkomsten kan genereren. Ook in Eindhoven konden burgers ter voorbereiding op de gemeentebegroting met schuifbalkjes hun voorkeuren aangeven.

3. Oproepen tot begrotingsideeën

Gemeenten Etten-Leur en Slochteren hebben burgers gevraagd via internet ideeën aan te leveren. In Slochteren worden deze geïnventariseerd, in Etten-Leur kunnen andere inwoners erop reageren.

4. Stimuleren van actief burgerschap

Aanleveren van ideeën is al actief burgerschap. Webindewijk.nl en breda-morgen.nl zijn twee voorbeelden waarbij burgers worden aangesproken en aangespoord. En andersom, waarin de overheid haar beleid ook afstemt op signalen van de burger.

5. Organiseren van een getrapte dialoog

In het Braziliaanse Belo Horizonte vindt naast een offline ook een online proces plaats (<http://opdigital.pbh.gov.br>). Op internet wordt gedebatteerd en worden er tragsgewijs keuzes voorbereid. 10% van de inwoners van Belo Horizonte doet er aan mee; 172.000 inwoners hebben 503.266 stemmen uitgebracht.

Ook in Berlijn-Lichtenberg gebeurt dit (<http://www.buergerhaushalt-lichtenberg.de>). Via een website leveren burgers ideeën aan, reageren op elkaar en beoordelen de ideeën door een aantal punten te verdelen.

Randvoorwaarden voor een online proces

- Combineer online met offline. Dan ga je zowel de diepte als de breedte in. Online betekent vaak meer mensen, ideeën en discussie. Offline gaat meer over directe uitwisseling.
- Combineer verschillende niveaus van participatie. Bijvoorbeeld kortdurende (stemmen geven) én langdurende (deelnemen aan chatsessies). Zo komt u tegemoet aan verschillende informatiebehoeften van bezoekers.
- Zorg voor een open en 'deelbare' website. Hoe meer mogelijkheden om te linken, hoe sterker verbindingen worden gelegd met het al bestaande online netwerk van sites en gebruikers.
- Wees zichtbaar als bestuurder. Een bestuurder die zicht mengt in de discussie laat zijn commitment zien. Hierdoor ziet de burger dat zijn bijdrage erkend en gewaardeerd wordt.

Kader: ruimte maken voor de burgerbegroting

De beleidsdomeinen die onderdeel worden van de burgerbegroting kunnen worden bepaald door inhoudelijke overwegingen (waar willen we de stem van de burger over horen) of door pragmatische (waar kan de burger zaken ook echt veranderen). Daarbij moet worden opgemerkt dat de burgerbegroting in de praktijk een relatief klein deel is van de gemeentebegroting: in Porto Alegre gaat het om maximaal 20 procent, in Berlijn-Lichtenberg 6 procent.

* Checklist in Dordrecht

In Dordrecht-Stadspolders is een checklist gemaakt voor het voorbereiden van de burgerbegroting op wijkniveau. Begrotingsposten worden per sector toegekend naar wijkniveau. Dat gebeurt voor alle posten op basis van inwoneraantal, doelgroep- of grootte van de omgeving, tenzij:

1. de begrotingspost samenhangt met een wettelijke taak.
2. de begrotingspost een stedelijke of bovenwijkse structuur of voorziening betreft.
3. de begrotingspost een individuele voorziening betreft.
4. het aframen van het budget ten koste gaat van de veiligheid of volksgezondheid.
5. de begrotingspost niet-zichtbare taken betreft die voor de stad geregeld moeten worden.
6. het gaat om projecten die stedelijk worden afgewogen.
7. er sprake zal zijn van grote noodzakelijke investeringen na beëindiging van het experiment (onacceptabel grote financiële risico's).
8. het zaken betreft die voor bewoners niet relevant lijken, maar voor de stad wel geregeld moeten zijn, bijvoorbeeld beheersystemen.
9. er sprake is van kapitaalvernietiging op de betreffende begrotingspost door het aframen van budget naar wijkniveau.
10. de begrotingspost gereserveerd is voor calamiteiten en/of een incidenteel karakter heeft.

* Wijk- en dorpsgericht werken in Hoogeveen

Hoogeveen is in 2008 gestart met de voorbereiding van De Smederijen. Dit is een aanpak voor wijk- en dorpsgericht werken waarbij burgers veel zeggenschap hebben over budgetbesteding. Een werkgroep van professionals en burgers heeft in de voorbereiding de begroting van de gemeente doorgelopen en alle 3200 posten beoordeeld op burgerinvloed. De posten kregen de titel Adviesrecht, Budget bestedingsrecht of Geen burgerinvloed.

Samengevat leverde dat de volgende resultaten op over de exploitatiebegroting van 2006:

	Adviesrecht	Budget bestedingsrecht	Adviesrecht & Budget-bestedingsrecht
Buurt/wijkteams promotie		2.000	
Woonconsumentensubsidie		7.400	
Openbaar groen		1.500.000	
Kinderboerderij	35.000		
Buurtbeheer	12.500	231.000	
Evenementen	68.000	4.200	
Milieubeheer	80.000	4.000	
Wijkwelzijnswork	1.700.000		
Buurtwerk algemeen	23.000		
Beheeractiviteiten		112.000	
Buurt beheeractiviteiten (sociaal)		30.000	
Onderhoud buurthuizen	9.500		
jeugdbeleid	231.000		
Beplanting sportterreinen	169.000		
Subsidies sportverenigingen, terreinbeheer	234.000		
Speeltuinen		85.000	
Kunst/cultuureducatie	70.000		
Leerlingenvervoer dorp	32.000		
Emancipatie activiteiten	4.800		
Ontwikkelingssamenwerking	9.300		
Straatnummerborden	12.000		
Onderhoud infrastructuur	1.246.000		
Openbare verlichting	251.000		
Parkmanagement	127.000		
Meldpunt veiligheid, drugs	65.000		
Rookmelders	50.000		
Carpool, fietstunnels			94.000
Verkeersmaatregelen			521.000
Parkeermaatregelen			484.000
Bestuurlijke projecten verkeer			423.000
	4.420.1000	1.975.600	1.522.000

Kader: onderwerpen die scoren

Een mooi idee: burgers laten meedenken over de besteding van het geld. Maar welke onderwerpen brengen zij eigenlijk ter sprake? En is dat incidenteel of komen sommige onderwerpen iedere keer terug?

Porto Alegre: twaalf vaste waarden

In Porto Alegre worden sinds 1990 twaalf tot zestien beleidsdomeinen ingebracht voor de burgerbegroting. Twaalf daarvan zijn vaste waarden gebleken:

- huisvesting
- sociale zorg
- onderwijs
- bestrating
- economische ontwikkelingen
- gezondheid
- cultuur
- sanitaire voorzieningen (riool)
- sport en vrije tijd
- verlichting
- vervoer en verkeer
- milieu

De rangorde is verschillend. De eerste tien jaar waren bestrating, sanitaire voorzieningen en woonbeleid als de drie belangrijkste gekozen door de burgers.

Berlijn-Lichtenberg: onderwerpen die terugkomen, geen score

In Berlijn-Lichtenberg worden geen scores gegeven aan beleidsprioriteiten. Wel komen sommige onderwerpen stelselmatig terug. Vanaf 2007 zijn dat aanleg van wegen, versterken van programma's voor senioren, jongeren en kinderen en investering in cultuur.

Dordrecht-Stadspolders: woordenwolk

Bij de buurtbegroting in Dordrecht-Stadspolders is een woordenwolk gemaakt van het internetforum. De vijf meest voorkomende woorden zijn wijk, auto, parkeerplaatsen, groen en parkeren. Kanttekening daarbij is dat vooraf was bepaald dat de burgerbegroting zich moest beperken tot buurtwerk, infrastructuur, veiligheid en omgeving.

Burgerbegroting in Nederland?

De burgerbegroting is een proces van besluitvormende samenwerking. Dat wil zeggen: meebeslissende invloed van burgers bij het opstellen van delen van de begroting en het maken van investeringsplannen. Er zijn lichte en zware varianten mogelijk. En de voorbeelden uit Porto Alegre, Christchurch en Deventer geven aan dat er drie onderscheidende modellen zijn. Het is in metaforische zin te beschouwen als een routekaart van plekken, kruispunten, drukke jungles en lege woestijnen waar het proces van de burgerbegroting langs moet, wil het slagen.

Voor de Nederlandse situatie moeten we rekening houden met een gebiedsomvang die aanzienlijk kleiner is dan de districten van Porto Alegre. Voor goede verdeelkeuzes is enige omvang echter nodig.

Verder is er in Nederlandse wijken een sterke rol van maatschappelijke partijen. Organisaties als woningcorporaties, welzijnswerk, zorgpartijen, onderwijsinstellingen en politie zijn als (semi-) autonome partijen meebepalend voor de kwaliteit van de dienstverlening.

Participatie in Nederland is inmiddels vier generaties ver. Het is steeds verder uitgebreid: van inspraak voor burgers, naar interactieve samenwerking met burgers, naar initiatiefkracht en uiteindelijk naar zelfregie van burgers. Waar het in Porto Alegre vooral een verbetering is van de (slechte) inspraakcultuur en vernieuwen van vertegenwoordigingsmodellen is dat in Nederland minder aan de orde. Werken met vertegenwoordigingsmodellen wordt in Nederland steeds minder beschouwd als effectieve participatie. Vormen van directe democratie spreken meer aan.

In 15 stappen naar een Nederlandse burgerbegroting: een routekaart

Nadat het besluit over werken met de burgerbegroting is genomen, moet het proces worden ontworpen en uitgevoerd. Iedere gemeente doet dat op een eigen manier. Wel volgt eerst altijd een modelkeuze: model Christchurch, model Deventer of model Porto Alegre.

Christchurch

Model 'Christchurch' start met een ambtelijk voorbereid begrotingsvoorstel waarop burgers kunnen reageren. Soms in een consulterende rol, soms via een burgerpeiling en heel soms in de vorm van een gekwalificeerd advies. De routestappen:

1. wijk-, of gebiedsvisie
2. beleidsopgaven formuleren
3. begrotingsvoorstellen maken
4. oproepen tot alternatieven, tegenvoorstellen en begrotingsideeën
5. bespreken begrotingsvoorstellen gemeente en bevolking
6. bestuurlijke beoordeling (nieuwe) begrotingsvoorstellen op haalbaarheid en gewenstheid
7. vaststellen begroting door de raad

Deventer

Deventer start met het vrijmaken van budgetten per wijk, die vervolgens op basis van bewonersideeën en wijkbijeenkomsten worden ingezet. De 'route' in Deventer:

1. budget vrijmaken
2. initiatieven en ideeën op wijkniveau ophalen
3. tussenbeoordeling maken van de haalbaarheid en mogelijkheden
4. prioriteiten stellen door bewoners
5. prioriteitenvolgorde inbouwen in budgetruimte

Porto Alegre: de routekaart

Onderstaande 'routekaart voor een burgerbegroting' geeft vijftien stappen weer. Deze routekaart is gebaseerd op het model Porto Alegre. Een echt 'vaste' route is er niet. Maar deze stappen komt die iedere gemeente tegen.

1. Ruimte maken

Organiseer budget

In de praktijk blijkt vaak dat zo'n 80 procent van een begroting is dichtgetimmerd met harde afspraken. Denk bijvoorbeeld aan de salarissen van gemeentepersoneel. Het is dus belangrijk om ruimte in de begroting te organiseren voor het participatieve budget. Het gaat daarbij om het 'stuurbare' gedeelte in de begroting, deels vrij inzetbaar en deels gelabeld. Zo kan geld met een oormerk dat de gemeente van de rijksoverheid heeft ontvangen alleen in de burgerbegroting worden gevoegd met dát oormerk. Dat geldt ook voor budget dat door derde partijen is ingebracht, zoals woningcorporaties, zorgpartijen of projectontwikkelaars.

Participatief budget

- Porto Alegre: 18 tot 20 procent van de begroting.
- Berlijn-Lichtenberg: 6 procent. Dat is 32 miljoen euro.
- Hoogeveen: uit voorbereidend onderzoek blijkt dat van de 43 miljoen euro aan uitgaven op de exploitatiebegroting 8 miljoen ingezet kan worden voor participatief budgetteren.

Benoem beleidsdomeinen

Een gemeente kan ervoor kiezen om slechts bepaalde beleidsdomeinen beschikbaar te stellen voor de burgerbegroting. Bij een beperkte burgerbegroting kunnen dat drie of vier zijn. Dit principe van de burgerbegroting verengen, kan leiden tot kleuren binnen de lijnen van de bestaande begrotingsindeling. In een brede aanpak gaat het om vijftien lokaal stuurbare domeinen die relevant geacht worden voor de kwaliteit van samenleven in de stad en de wijken.

2. De burgerbegroting ontwerpen

Informeer sleutelorganisaties en burgers

Informeer alle partijen over de start van het proces van burgerbegroting. Maak duidelijk dat je daarbij hun medewerking vraagt.

Benoem met deze partijen uitgangspunten en kwaliteitseisen voor het proces

Omdat het primair gaat om het leveren van goede diensten, op het juiste moment, op de goede plaats, is het belangrijk dat alle partijen die bijdragen aan het leefklimaat in de stad partij zijn in het proces. Zij moeten het belang onderkennen en willen meewerken aan de bijeenkomsten in de wijk. Daarom moeten ze ook hun eigen belangen en ambities in het proces kunnen terugvinden. Gezamenlijk moet een fasering gemaakt worden voor het proces van burgerbegroting. Deze routekaart kan als referentie dienen..

In Hoogeveen hebben gemeente, drie corporaties, politie, welzijnswerk en wijk/dorpsorganisaties gewerkt met de ontwerpmethode Charrette. Dit is een methode om in hoog tempo oplossingen te kunnen bedenken voor complexe zaken. Daardoor hebben ze in Hoogeveen in een kleine week het hele proces kunnen uitlijnen.

3. Online tools voorbereiden

Geef de rol van internet in de diverse fases aan

Maak hierbij webapplicaties

Internet kan ondersteunen omdat het 24 uur per dag te gebruiken is voor informatie en suggesties. Het kan discussies organiseren en aanjagen en informatie verspreiden. Cruciaal is de vraag of internet de drager wordt van uw burgerbegroting, of ondersteuner met diverse tools (zie ook de kadertekst Burgerbegroting online op pagina...).

In Keulen vindt de burgerbegroting op internet plaats. Burgers kunnen via internet voorstellen indienen, discussies aangaan, voorkeuren aangeven en een ranglijst maken van de voorstellen. Op basis hiervan wordt een top 300 gemaakt voor invoering in de begroting. Opvallend: 40 procent van de discussies vond zich 's avonds en in het weekend af. Een burgerbegroting zonder internet kan bijna niet meer.

4. Een indeling maken

Stel stedelijke onderwerpen vast

Naast de beleidsdomeinen per wijk zijn er zes stedelijke onderwerpen. Zij zorgen ervoor dat een stad niet exclusief beschouwd wordt als een verzameling van wijken, maar dat een stad ook een eenheid is die op zichzelf staat.

Stedelijke onderwerpen in de burgerbegroting Porto Alegre 2010

- onderwijs, sport en vrije tijd
- volksgezondheid en sociale zorg
- volkshuisvesting, stedelijke ontwikkeling en milieu
- cultuur
- economische ontwikkeling, belastingen en toerisme
- verkeer, transport en mobiliteit in de stad.

Stel een wijkindeling vast die geldt als geografisch werkkader waarop de dienstverlening organiseerbaar is

De meest logische wijkindeling is voor iedere gemeente anders. Van belang bij de indeling is in ieder geval het inwonertal, het (sociale) leefklimaat in de wijk en de karakteristiek (klopt de uitstraling, het stedenbouwkundig gezicht). Andere overwegingen:

- Voor bewoners moet het gebied beleefd kunnen worden als een logische eenheid.
- Voor de organisatie van de dienstverlening is het in ieder geval belangrijk dat dienstverleners allemaal dezelfde wijkindeling hanteren.
- De wijk moet zo groot zijn dat er voldoende massa aan diensten uitgevoerd worden. Zo kan ook met prioriteiten worden geschoven.

Porto Alegre kiest districten op basis van inwonertal, lokale prioriteiten (bijvoorbeeld woningkwaliteit, onderwijs, gezondheid), aanwezigheid van basisvoorzieningen en natuurlijke begrenzingsen. De stad gebruikt een correctiefactor in de uiteindelijke begrotingsomvang per wijk. Die factor is op basis van het inwonertal en de leefkwaliteit per wijk. Daarom hoeven wijken ook niet van vergelijkbare omvang te zijn.

Vertaal stedelijke budgetten van de dienstverlening naar de schaal van de wijk

Maak duidelijk hoeveel budget er per wijk ingezet wordt.

Gemeente Dordrecht heeft in 2009 een aantal stedelijke budgetten naar de wijk Stadspolders (7200 inwoners) herrekend. Het ging om budgetten voor de domeinen welzijnswerk, infrastructuur, omgeving en veiligheid. De wijkbegroting voor deze diensten was 600.000 euro.

5. Materiaal voorbereiden

Maak instrumenten die het proces van de burgerbegroting ondersteunen gebruiksklaar

Alle partijen die met het proces te maken krijgen moeten voldoende informatie en werkmateriaal hebben om een goede bijdrage te kunnen leveren.

Informatiemateriaal

- Over de uitleg van het proces: waarom, hoe werkt het, waar is informatie te halen, hoe doe ik mee, et cetera.
- Over diensten die aan de orde komen: wat is het, voor wie is het, wat betekenen ze voor de samenleving, wat is het huidige oordeel en gebruik, et cetera.

- Over bestaande budgetverdeling per wijk: begrotingsindeling per wijk, opbouw van de begroting, hoeveel budget gaat naar welke dienst.
- Over de wijk: bevolkingssamenstelling, sociale kwaliteit van leven, prioriteiten voor ontwikkeling in de wijk, ingrijpende plannen.

Werkmateriaal

- Methode om te komen tot een begrotingskader op basis van wijkprioriteiten.
- Formule voor budgettoedeling per beleidsonderwerp per wijk.
- De prioriteitstelling van voorstellen in wijken.
- Selectie- en keuzemodel voor deelnemers uit de wijken aan de Regie Burgerbegroting (zie ook stap 9).
- Conflictbemiddeling en beslisafspraken.

De methode in Porto Alegre

Voor de budgettoedeling over wijken is in Porto Alegre een slimme formule ontwikkeld. Hierbij wordt een cijfermatige vertaling gemaakt tussen stedelijke beleidsprioriteiten en wijkeigenschappen: wijkprioriteiten, aanwezigheid van diensten/voorzieningen en inwonertal per wijk. Met behulp van een wegingsfactor per eigenschap wordt een beleidsgestuurde verdeling gemaakt van het budget over de stad. Zie ook hoofdstuk Porto Alegre, een mooi voorbeeld!

6. Opstellen van invoeringsplannen

Maak een plan voor de organisatie van de invoering van de burgerbegroting.

Maak een plan dat gericht is op stedelijke onderwerpen én een die zich richt op wijkgerichte onderwerpen. Moeilijk? Gebruik onderstaande checklists.

Checklist invoeringsplan stedelijke onderwerpen

- De regie is per onderwerp georganiseerd
- Er is een communicatiestrategie
- De kernpartijen zijn in beeld gebracht
- Er is nagedacht over de rol van internettools
- Relevante informatie is verzameld, bijvoorbeeld over bestaande ontwikkelingen rond de onderwerpen
- Er is een agenda en tijdsplan opgesteld
- Er is een instructie/trainingsprogramma voor begeleiders en kernpartijen
- Er is een voorbereidingsworkshop met leidinggevend van
 - overheidsdiensten en maatschappelijke partijen

Checklist invoeringsplan per wijk

- De regie is per wijk georganiseerd samen met wijkpartijen
- Er is een communicatiestrategie
- Er is een strategie opgesteld om bewoners te mobiliseren
- Kernpartijen in de wijk zijn in beeld gebracht
- Er is nagedacht over de rol van internettools
- Bestaande ontwikkelingen in de wijk en beleidsintenties zijn verzameld
- Deze zijn in het wijkproces van de burgerbegroting gevoegd
- Wijkspecifieke zaken zijn toegevoegd aan het proces, de doelen en criteria
- Er is een bijeenkomstenagenda en tijdsplan opgesteld
- Er is een instructie/trainingsprogramma voor begeleiders en kernpartijen
- Er is een voorbereidingsworkshop met leidinggevenden van overheidsdiensten en maatschappelijke partijen

7. Naar buiten treden

Operationaliseer het proces van burgerbegroting rond de stedelijke onderwerpen en in de wijken.

Stedelijke onderwerpen

Voor de zes stedelijke onderwerpen moet een regieorganisatie opgezet worden die de zes stadsateliers organiseert. In elk atelier moet het beleid, de uitvoering en de wijze waarop in de stad met het onderwerp wordt omgegaan worden besproken en beoordeeld. Daarmee wordt duidelijk welke onderdelen binnen het onderwerp meer aandacht verdienen. Bijvoorbeeld bij gezondheid: meer aandacht voor babyzorg of eenzaamheid onder senioren. Dit leidt uiteindelijk tot een 'top 4' die de vier begrotingsprioriteiten van het stadsatelier worden.

Namens alle stadsateliers komen twee deelnemers in de stedelijke Regiegroep Burgerbegroting. De regie, die in stap 6 is bepaald, scout hiervoor deelnemers en legt de selectie uit. Alle deelnemers kunnen zich aanmelden voor de functie en ook alle deelnemers kunnen stemmen wie het wordt. Bijvoorbeeld via internet of een speciale stemdag.

De wijken

De wijkregie organiseert diverse bijeenkomsten die uiteindelijk moeten leiden tot een overzicht van begrotingsprioriteiten en een rangschikking van investeringsvoorstellen per wijk. Dit wordt aangeboden aan het gemeentebestuur. Verder kiezen de wijken in de laatste bijeenkomst vertegenwoordigers voor de Regiegroep Burgerbegroting.

Allereerst is er een startbijeenkomst. De onderwerpen die aan de orde komen zijn: het proces van burgerbegroting, tijdsplan, markeren van participatiemogelijkheden, budgetomvang, beleidsdomeinen inclusief huidig gebruik en kosten en gewenste wijkontwikkelingen.

Verder is er een variëteit aan kleine bijeenkomsten in straten en buurten, bij clubs en verenigingen, tijdens jongerenactiviteiten of ouderensoos. Allemaal volgens het motto 'groots en meeslepend en klein en innemend', gericht op het verkennen en bespreken van de beleidsdomeinen en op het verzamelen van ideeën en projecten voor de wijk. Ook zijn deze bijeenkomsten gericht op het scouten van wijkdeelnemers voor de stedelijke Regiegroep Burgerbegroting. Hetzelfde proces krijgt een online variant.

Tot slot is er in de wijken het stemlokaal: een wijkbijeenkomst gericht op het maken van keuzes per wijk. Burgers introduceren hun ideeën, wijkopvattingen en bepalen de begrotingsprioriteiten voor de wijk. Daarna maken ze, binnen de gekozen begrotingsprioriteiten, een voorkeurslijst van plannen en ideeën. Ook worden hier deelnemers gekozen voor de Regiegroep Burgerbegroting.

Voorbeelden

- In onder meer Sevilla kennen burgers punten toe aan de beleidsdomeinen die ze van waarde vinden voor het leefklimaat in de buurt. De optelsom daarvan is de begrotingsprioriteit per wijk.
- In Dordrecht-Stadspolders is de buurtbegroting opgedeeld in drie scenario's op basis van bijeenkomsten en vraaggesprekken op straat. Via internet hebben 1.611 van de ruim 7.000 inwoners gestemd op een van de drie scenario's.
- In Elbassan (Albanië) wordt een checklist gebruikt om de voorstellen te waarderen. Met de checklist beoordelen burgers de voorstellen op tien onderdelen, bijvoorbeeld op 'daadwerkelijke noodzaak', 'negatieve effecten', 'lange termijnwerking' en 'gedragenhouding in de buurt'.

8. Twee schaalsprongen maken

Vertaal keuzes naar financiële consequenties op stedelijke schaal

De uitkomsten van de begrotingsprioriteiten en voorstellen per wijk en per atelier moeten naar het stedelijke niveau vertaald worden. Dat begint met de overdracht van de uitkomsten naar het gemeentebestuur. In deze overdracht moet worden aangegeven welke stappen er nog gezet moeten worden om te komen tot een door de Regiegroep Burgerbegroting op te stellen begrotingskader.

Belangrijk hiervoor:

- Communicatie richting burgers in deze periode waarin er vooral achter de schermen wordt gewerkt.
- De voorbereiding van de plantechische, financiële en juridische advisering over de investeringsvoorstellen uit de wijken. Zoals het invoegen van de adviezen uit de zes stadsateliers in de plannen en ideeën van de wijken.
- De voorbereiding van de installatie van de stedelijke Regiegroep Burgerbegroting.

Vertaal keuzes naar uitvoeringsconsequenties op buurt-, straat- of netwerkschaal

Na de keuzebijeenkomsten in de wijken, kennen de wijkbewoners hun begrotingsprioriteiten en bijbehorende voorkeurslijst met ideeën en plannen. Terwijl er op stedelijk niveau gewerkt wordt aan het voorbereiden van het begrotingskader kan er op schaal van de wijk of straat alvast gewerkt worden aan het aanscherpen van de plannen. Deze processen (stedelijk en wijk) lopen samen op. Dit leidt tot een ‘planbeeld’ met een letterlijke verbeelding van problemen en oplossingsmogelijkheden. In dit beeld gaat het om het op te lossen probleem, de beschrijving van de vraag of dienst en de positie die het voorstel heeft in de voorkeurslijst van de wijk. Hierbij moeten burgers professionele ondersteuning krijgen van een ambtenaar of vakdeskundige van een andere maatschappelijke partij.

9. Regiegroep Burgerbegroting instellen

Een Regiegroep Burgerbegroting begeleidt het proces van de inrichting van de burgerbegroting. De groep stelt het begrotingskader voor aan het gemeentebestuur en komt met de investeringsbegroting voor de wijken. Ook bewaakt de groep de uitvoering in de wijken.

Stel een stedelijke Regiegroep Burgerbegroting in

De samenstelling van de Regiegroep Burgerbegroting ziet er als volgt uit:

- Twee deelnemers uit elke wijk die de rol vervullen van ‘voortuitgeschoven post van de wijk’. Ze kennen de waarde en betekenis van wijkprioriteiten, de achtergrond van investeringsvoorstellen en de situatie ter plekke.
- Twee deelnemers uit stadsateliers.
- Twee deelnemers uit de overheid en maatschappelijke partijen, zoals een welzijnsorganisatie, woningcorporatie, veiligheidshuis, school of cultuurcentrum.
- Een staf van deskundigen op het gebied van financiële planning, participatie en uitvoering van projecten.

Opdrachten voor de Regiegroep Burgerbegroting

- Stel een voorstel begrotingskader voor de stad op. Dit voorstel moet recht doen aan de begrotingsprioriteiten uit de wijken en stadsateliers.
- Stel een investeringsbegroting per wijk op.
- Zoek de grenzen op in wat mogelijk is binnen de technische, juridische en financiële mogelijkheden en afspraken. En vertaal de eerste plannen naar voorontwerpen.
- Bewaak de uitvoeringskwaliteiten in de wijken.

10. Een begrotingskader vaststellen

De Regiegroep Burgerbegroting deelt het budget voor de burgerbegroting in volgens de begrotingsprioriteiten die vanuit de wijken en stadsateliers zijn ingesteld. Zij krijgt hierbij ondersteuning op financieel, plantechisch en juridisch gebied. Met behulp van een aggregatietechniek of een rekenformule rolt er een indeling uit: het begrotingskader.

Zorg voor de inrichting en vaststelling van een begrotingskader

Inrichten van een begrotingskader. Stap voor stap

1. Uit de vijftien beleidsdomeinen, die als bepalend worden gezien voor de ontwikkeling van de kwaliteit van het leefklimaat (zie stap 1), worden de vier hoogst scorende gekozen als de stedelijke begrotingsprioriteiten.
2. Van het vrij inzetbare deel van het participatieve budget is 80 procent gereserveerd voor de vier stedelijke begrotingsprioriteiten. Dit budget wordt hier dan ook over verdeeld. Daarbij zijn de verhoudingen in de eindscores meebepalend voor de verdeling.
3. De overige 20 procent is voor beleidsdomeinen die wel scoren in de wijken, maar geen stedelijke prioriteit zijn.
4. Daarnaast zijn er de gelabelde budgetten. Deze gelden als aanvullend budget in de beleidsdomeinen waaronder ze vallen.
5. De Regiegroep Burgerbegroting houdt in de verdeling van de budgetten ook rekening met de aanbevelingen van de stadateliers, met verplichtingen die al zijn aangegaan, met de wens om een basiskwaliteit van een goed leefklimaat in wijken en hun indrukken van wijkbezoeken.

De uitkomst hiervan is het voorstel begrotingskader van de stad.

6. Na interne besprekingen tussen overheid en meefinancierende maatschappelijke partijen wordt het voorstel verder met de Regiegroep Burgerbegroting besproken. Mogelijk wordt het voorstel ook bijgesteld.
7. De Regiegroep Burgerbegroting stelt het voorstel begrotingskader op en biedt het aan bij het College van B&W en de gemeenteraad. Zij nemen het uiteindelijke besluit.

Formule begrotingskader in Zuid-Amerika

De meeste Zuid-Amerikaanse steden bouwen het begrotingskader voor een burgerbegroting voor een belangrijk deel op vanuit de prioriteiten uit de wijken. Daarvoor is een formule bedacht: burgers bepalen uit twaalf tot vijftien beleidsdomeinen de vier belangrijkste door een waardering te geven. Deze vier vormen de prioriteiten per wijk.

Op stedelijk niveau worden alle beleidsdomeinen opgeteld waardoor een stedelijke lijst van prioriteiten ontstaat. De 'top 3' hiervan geldt stadsbreed en is bepalend voor de verdere inrichting van de begroting. Het planningsinstituut maakt deze inrichting vervolgens en houdt hierbij ook rekening met nog drie punten:

- De prioriteiten vanuit de zes stedelijke onderwerpen.
- De investeringen waartoe besloten werd in het kader van de langetermijnplanning.
- Het uitgangspunt om een bepaald niveau aan basisdiensten te willen leveren.

11. Plannen maken per wijk

Tref per wijk voorbereidingen om de gemaakte planbeelden te realiseren

Maak zo snel mogelijk na de installatie van de Regiegroep Burgerbegroting de stedelijke begrotingsprioriteiten al bekend. Zo weten burgers wat de belangrijkste vier prioriteiten zijn. Op basis hiervan kunnen zij besluiten al dan niet verder te gaan met de voorbereiding en uitwerking van de plannen.

12. Vaststellen van de investeringsbegroting

Het begrotingskader vormt letterlijk het kader voor de verdeling van het participatieve budget over de wijken. De Regiegroep Burgerbegroting organiseert die verdeling.

Stel de investeringsbegroting per wijk vast

Hoe?

1. Laat vakdeskundigen op basis van de uitkomsten van de stedelijke begrotingsprioriteiten de planbeelden doorrekenen en -tekenen. Zo ontstaan voorontwerpen van de planbeelden.
2. Verdeel de budgetten per wijk op basis van het inwonertal van de wijk, de prioriteiten die de wijk heeft gesteld en de leefkwaliteit in de wijk.
3. Geef per wijk aan welke plannen met welke prioriteit gerealiseerd moeten worden.

Matrix voor budgetverdeling per wijk

- De drie stedelijke begrotingsprioriteiten worden per prioriteit verdeeld over de wijken door een formule van inwoneraantal + leefkwaliteit + prioriteit in de wijk.
- Inwonertal: het aantal inwoners in een wijk krijgt een puntenaantal. De minst bevolkte wijken krijgen een 1, de dichtstbevolkte wijken een 4. Elke gemeente moet zijn eigen schaalindeling maken.
- Leefkwaliteit: de zeven treden van de leefbarometer⁵ krijgen een waardering. Is de leefbaarheidsscore uiterst negatief of negatief is de waardering 4 punten, is dat matig 3 punten, matig positief en positief 2 punten, uiterst positief 1 punt.
- Wijkprioriteit: scoort het beleidsdomein in de beleidsprioriteit van de wijk. Staat het bovenaan dan krijgt het 4 punten, op de tweede plek 3, de derde plek 2 punten en op de vierde plek 1 punt.
- De drie toewijzingscriteria krijgen een wegingsfactor mee: het inwonertal heeft de zwaarte 2, de leefkwaliteit 3 en de wijkprioriteit 5.
- Door het puntenaantal te vermenigvuldigen met de wegingsfactor krijgt elke wijk een puntenaantal per beleidsdomein. Het puntenaantal is percentueel bepalend voor de toewijzing van het budget dat voor dat beleidsdomein in het begrotingskader van de stad is gereserveerd.
- Door de uitkomsten voor alle beleidsdomeinen op te tellen ontstaat er een budget per wijk. Dit budget kan nog aangevuld worden met budget van andere partijen.
- De Regie Burgerbegroting geeft aan welke investeringsvoorstellen van de wijk per beleidsdomein gerealiseerd moeten worden. Daarvoor speelt ze in op de voorontwerpen die gemaakt zijn per planbeeld.

Zie ook voorbeeldmatrix in hoofdstuk 'Porto Alegre, een mooi voorbeeld'.

Een voorontwerp van de planbeelden...

- ... geldt voor zowel fysieke, ruimtelijke, sociale als economische planbeelden.
- ... geeft mogelijkheden aan om het planbeeld te realiseren.
- ... geeft oplossings technische en juridische (on)mogelijkheden aan.
- ... geeft maatvoering van het plan aan: verhouding tot de omgeving en andere voorzieningen in de omgeving.
- ... geeft de relatie aan met andere planbeelden, projecten, voorzieningen en diensten en geeft mogelijkheden tot afstemmen.
- ... geeft een financiële bandbreedte aan.

⁵ De Leefbaarometer is een monitor van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het beoordeelt de leefbaarheid in alle buurten en wijken in Nederland.

13. Plannen uitvoeren

Zet per investeringsvoorstel een uitvoeringsorganisatie op met daarin burgers, overheid, maatschappelijke partijen en bedrijfsleven

De uitvoeringsorganisatie moet in eerste instantie bestaan uit bewoners die het idee hebben aangedragen en het eerste planbeeld hebben geschetst. Zij moet de voorstellen omzetten in haalbare uitvoeringsplannen, de aanbesteding organiseren en zorg dragen voor de uitvoering.

Zelf aanbesteden

In Emmen hebben wijken en dorpen de mogelijkheid om de aanbesteding van diensten en producten op onderdelen zelf te doen. Daarvoor heeft de gemeente de aanbestedingsprocedure ontrafeld. Ook is per fase afgesproken welke verantwoordelijkheden bij de wijk of het dorp gelegd kunnen worden en welke bij de gemeente horen.

Het model in Emmen:

Control	Wijk/dorp	Gemeente
Specificeren	Wens Evt. opstellen bestek Aanvraag offertes	Opstellen / goedkeuren bestek
Selecteren	Selecteren offertes	Controleren offertes
Contracteren	Handtekening	
Bewaken levering	Extra ogen	Wettelijk toezicht (milieu, arbo) Overnemen
Nazorg		Onderhoud

14. Volgen en verbeteren

De Regiegroep Burgerbegroting moet de uitvoering van de investeringsvoorstellen volgen

De uitvoering van de plannen wordt in de eerste plaats bewaakt door burgers die een plek hebben in de uitvoeringsorganisatie. Daarnaast doen de wijkdeelnemers uit de Regiegroep Burgerbegroting dat. Zij draaien na het vaststellen van de investeringsbegroting mee in de wijkregie. Voor de Regiegroep worden voortgangsrapportages gemaakt. Dat doet de uitvoeringsorganisatie per plan of voorstel. Mede op basis daarvan kunnen de leden ingrijpen om het proces te versnellen of bij te sturen.

Beoordeel het proces van de burgerbegroting.

De Regiegroep Burgerbegroting organiseert daarnaast een evaluatie van de jaarcyclus van de burgerbegroting. Daarvoor maakt zij rapportages, trekt zij conclusies en doet zij aanbevelingen en concrete verbetervoorstellen. De Regiegroep stelt voor de volgende jaarcyclus eventuele nieuwe keuzes voor.

15. Afronden en overdragen

De Regiegroep Burgerbegroting sluit de jaarcyclus af door het melden van:

- de laatste stand van zaken van de voortgang
- de uitkomsten van de evaluatie
- de genomen besluiten en keuzevoorstellen naar aanleiding van de evaluatie

Hiermee draagt de Regiegroep haar werk over. Het gemeentebestuur krijgt tegelijk het verzoek een volgende cyclus burgerbegroting te starten.

Ook belangrijk: Een ‘meerjaren invoeringsstrategie’ invoeren

Invoeren van een stadsbrede aanpak burgerbegroting kan bijna niet in één keer. Naast jarenlange gewoontes zijn er ook oude afspraken die niet direct opgezegd kunnen worden. Bovendien moet er een organisatie voor burgerbegroting worden opgetuigd.

Voer de burgerbegroting in meerdere jaren in

Een meerjaren invoeringsstrategie is om drie redenen slim:

1. Geld vrijmaken kost tijd vanwege bestaande verplichtingen:
 - a. budget is al voor meerdere jaren vastgelegd
 - b. er zijn contractuele meerjarenafspraken met leveranciers
 - c. er zijn verplichtingen met samenwerkingspartners aangegaan
2. Het benodigde geld voor bijvoorbeeld personeel en uitvoering is vaak nog niet rond bij de start. Dit moet in de loop van de jaren worden opgebouwd.
3. Het biedt de keuze voor een oefenperiode van 1 tot 2 jaar. Op een tweede spoor kan worden gewerkt aan een gemeentebrede invoering.



Dit is een uitgave van:
Cluster Democratie en Burgerschap
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag
www.minbzk.nl
Augustus 2011 | B-9852