

# Burgerinitiatieven

Een onderzoek naar maatschappelijke burgerinitiatieven  
in de ruimtelijke planning

Kati Dijk  
KuiperCompagnons  
Februari 2014

# VOORWOORD

Dit document, 'Burgerinitiatieven, een onderzoek naar maatschappelijke burgerinitiatieven in de ruimtelijke planning', is tot stand gekomen als opdracht bij mijn stage bij KuiperCompagnons, onderdeel van mijn Masterprogramma Ruimtelijke Planning aan de Wageningen Universiteit.

Van november tot en met februari heb ik hieraan gewerkt in de vorm van literatuuronderzoek, interviews, brainstormen en natuurlijk het schrijven zelf. Ik heb dit met veel plezier gedaan, en het heeft me erg geïnspireerd en nieuwsgierig gemaakt.

Ik wil hierbij graag iedereen bedanken die in welke vorm dan ook een bijdrage heeft geleverd aan dit onderzoek en dit onderzoeksrapport. Daarbij in het bijzonder alle geïnterviewden, die allen zo aanstekelijk enthousiast waren over de initiatieven, en mijn stagebegeleiders Maarten van Vuurde en Joline Santen vanuit KuiperCompagnons.

Veel plezier met het lezen van dit onderzoeksrapport.

Kati Dijk, februari 2014

# INHOUD

Voorwoord .....	1
1. Introductie .....	4
1.1 Aanleiding .....	4
1.2 Doel van het onderzoek .....	4
1.3 Onderzoeksvragen .....	5
1.4 Methodiek .....	5
1.5 Leeswijzer .....	6
2. Theoretisch kader en afbakening .....	7
2.1 Vormen van burgerparticipatie .....	7
2.2 Afbakening onderzoek .....	8
3. Vijf burgerinitiatieven .....	10
3.1 Singelpark Leiden .....	10
3.2 Elisabethlocatie Amersfoort .....	11
3.3 De Achterste Stroom Oisterwijk .....	13
3.4 Groot Hertoginnelaan Den Haag .....	14
3.5 Het Belevissenbos Lelystad .....	15
4. Resultaten .....	16
4.1 Eigenschappen initiatiefnemers .....	16
4.1.1 Overtuiging .....	16
4.1.2 Profiel .....	16
4.1.3 Interne kennis .....	17
4.2 Strategieën .....	17
4.2.1 Communicatie en PR .....	18
4.2.2 Samenwerking met de overheid .....	19
4.2.3 Wijze van betrokkenheid .....	23
4.2.4 Financiering .....	26
4.2.5 kwaliteitswaarborging .....	28
5. Potenties adviesbureaus .....	29
5.1 Adviesbureaus betrokken bij burgerinitiatieven .....	29
5.1.1 Eigenschappen initiatiefnemers .....	29

5.1.2 Communicatie en PR .....	29
5.1.3 Samenwerking met de overheid .....	29
5.1.4 Wijze van betrokkenheid.....	30
5.1.5 Financiering .....	30
5.1.6 Kwaliteitswaarborging.....	31
5.2 Advisering en afweging .....	31
5.2.1 Tips & tricks .....	32
5.2.2 Planinhoudelijk advies.....	33
5.2.3 Voorlichting overheden.....	35
5.2.4 Procesbegeleiding .....	36
6. Conclusie .....	37
7. Vervolgonderzoek .....	38
7.1 Burgerinitiatieven.....	38
7.2 Advisering en procesbegeleiding.....	38
Bronnen.....	39
Bijlage I .....	41
Voorbeeld website advies bij burgerinitiatieven .....	41

# 1. INTRODUCTIE

## 1.1 AANLEIDING

Burgerparticipatie is al minstens 45 jaar onderdeel van de Nederlandse ruimtelijke planning, en inmiddels niet meer weg te denken bij ruimtelijke planningsprocessen. Het is geïntroduceerd midden jaren '60 door de Sociaal Democraten (Meijer et al., 1981). Deze 'eerste generatie' participatie richtte zich met name op het proces en minder op de inhoud. In de jaren '80 ontstond een tweede generatie burgerparticipatie, waarbij coproductie en samenwerkende planning centraal stond. Publiek-private samenwerkingsverbanden ontstonden, en verantwoordelijkheden werden op meerdere terreinen genomen. Kritiek op deze generatie burgerparticipatie was echter dat de besluitvorming ondemocratisch verliep en in achterkamertjes gebeurde. Daarop ontwikkelde zich in de jaren '90 de derde generatie burgerparticipatie. Deze gaat uit van burgerbudgetten, waarbij burgers bij het samenstellen van het beleid al worden betrokken. Het nadeel hiervan is dat een homogene gemeenschap een voorwaarde is en een lange termijn-betrokkenheid van alle betrokkenen nodig is binnen wederzijds vertrouwen. Bovendien moet de overheid op de achtergrond altijd paraat staan in het geval van problemen.

Inmiddels wordt al gesproken van een vierde generatie burgerparticipatie, waarbij het initiatief vanuit de burger centraal staat (Boonstra en Boelens, 2011). Dit is een opkomend fenomeen, en wordt ook door de overheid aangemoedigd; de zogenaamde 'participatiesamenleving'. Vaak blijkt echter dat burgers al vrij snel met hun plannen naar de gemeente stappen, om vervolgens maar af te wachten of het plan wordt omarmd of wordt afgekeurd. Op die manier maken burgers zich dus nog erg afhankelijk van de overheid.

Dit is natuurlijk te verklaren; de besluitvormende macht ligt nog altijd bij de overheid. Bovendien missen burgers mogelijk in veel gevallen de benodigde kennis op het gebied van ruimtelijke ordening. Voor het laatste zouden burgers echter ook kunnen aankloppen bij een adviesbureau. Dit heeft als voordeel dat er mogelijk creatiever naar oplossingen wordt gezocht en het initiatief een groter draagvlak krijgt omdat er met een vakkundig oog naar gekeken is.

Veel onderzoek op het terrein van burgerinitiatieven richt zich op de relatie overheid-burgerinitiatieven; de markt (in de vorm van adviesbureaus) wordt daar nauwelijks bij betrokken. Dit onderzoeksgebied is nog erg in ontwikkeling, en loopt tegen een aantal problemen aan zoals de financiering.

## 1.2 DOEL VAN HET ONDERZOEK

Omdat de ontwikkelingen op het gebied van burgerinitiatieven in relatie tot de markt nog redelijk pril zijn en hierover niet veel literatuur bekend is, kan nog moeilijk een strategie voor adviesbureaus bepaald worden om op een rendabele manier bij te dragen aan burgerinitiatieven. Om deze redenen richt dit onderzoek zich tot succesvolle burgerinitiatieven. Deze zijn geanalyseerd om algemene succesfactoren en mogelijke problemen boven tafel te halen en inzichtelijk te krijgen wanneer de kennis van adviesbureaus ingeschakeld zou kunnen worden.

### 1.3 ONDERZOEKSVRAGEN

In dit onderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen leidend geweest:

#### Onderzoeksvraag 1:

‘Wat zijn succesfactoren bij burgerinitiatieven in de ruimtelijke ordening?’

#### *Deelvragen:*

- ‘Wat zijn kenmerken in eigenschappen van de initiatiefnemers bij succesvolle burgerinitiatieven?’
- ‘Welke strategieën zetten initiatiefnemers in bij burgerinitiatieven?’

#### Onderzoeksvraag 2:

‘Hoe zouden commerciële adviesbureaus een bijdrage kunnen leveren aan burgerinitiatieven?’

#### *Deelvragen:*

- ‘Op welke manier zijn adviesbureaus betrokken bij strategieën van burgerinitiatieven?’
- ‘Aan welke strategieën zouden adviesbureaus kunnen bijdragen en op welke manier?’
- ‘Op welke manier kan deze bijdrage rendabel zijn voor adviesbureaus?’

### 1.4 METHODIEK

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden zijn vijf succesvolle burgerinitiatieven geanalyseerd. Daarbij zijn de volgende methoden gehanteerd:

#### Verzamelen

Op allerlei websites is naar burgerinitiatieven gezocht, zoals de website van de VNG. Op deze website staat een groot bestand met burgerinitiatieven in Nederland. Daarnaast heeft de site buurbook.nl bijgedragen, evenals zoekmachine Google.

#### Analysemethoden

De verschillende burgerinitiatieven zijn onderzocht door middel van interviews met de initiatiefnemers en de betreffende overheidsinstanties. Daarnaast zijn websites en andere digitale documentatiemedia meegenomen in het onderzoek.

#### Beschrijving

Ieder initiatief is inhoudelijk kort omschreven. Daarbij richt dit onderzoek zich vooral op de verschillende processen van de burgerinitiatieven en de strategieën die daarbij gehanteerd zijn en minder op de inhoud van de plannen zelf. Vanuit deze strategieën is gekeken in hoeverre commerciële adviesbureaus hieraan een bijdrage hebben geleverd of zouden kunnen leveren.

## 1.5 LEESWIJZER

In hoofdstuk 2 zijn binnen een theoretisch kader verschillende manieren beschreven om onderscheid te maken tussen burgerinitiatieven, waarna het onderzoek binnen dit kader is afgebakend. Om een beeld te krijgen van de vijf betreffende burgerinitiatieven worden deze in hoofdstuk 3 kort inhoudelijk omschreven. In hoofdstuk 4 wordt onderzoeksvraag 1 ('Wat zijn succesfactoren bij burgerinitiatieven in de ruimtelijke ordening?') beantwoord door in te gaan op de achtergrond van de initiatiefnemers en de strategieën die zij voeren bij de burgerinitiatieven. In hoofdstuk 5 wordt belicht in hoeverre commerciële adviesbureaus zijn betrokken bij de verschillende strategieën en zo niet of dit mogelijk zou zijn en op welke manier. Op basis hiervan wordt verkend wat potenties zijn voor adviesbureaus met betrekking tot burgerinitiatieven, waardoor onderzoeksvraag 2 ('Hoe zouden commerciële adviesbureaus een bijdrage kunnen leveren aan burgerinitiatieven?') wordt beantwoord. In hoofdstuk 6 worden de conclusies van het onderzoek benoemd. Vervolgens worden in hoofdstuk 7 aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek.

## 2. THEORETISCH KADER EN AFBAKENING

Om tot een duidelijke afbakening van het onderzoek te komen is het belangrijk het theoretische kader daarvan te kennen. De vijf burgerinitiatieven zijn geselecteerd op een aantal overeenkomsten die onderdeel zijn van dit theoretische kader.

### 2.1 VORMEN VAN BURGERPARTICIPATIE

In Nederland worden allerlei vormen van burgerparticipatie toegepast. Deze vormen kunnen van elkaar worden onderscheiden op basis van verschillende factoren (Salverda en Van Dam, 2008).

Allereerst kan een scheiding worden gemaakt tussen initiatiefnemers;

- top-down: de initiatiefnemer is een overheidspartij zoals een gemeente of bijvoorbeeld Staatsbosbeheer.
- bottom-up: het initiatief ligt bij burgers, boeren, ondernemers, et cetera. Soms wordt in dit geval dan ook gesproken van maatschappelijk initiatief wanneer het initiatief niet vanuit burgers komt maar wel van onderaf.

Ten tweede kan er onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende activiteiten, bijdragen en rollen van burgers. Dit onderscheid wordt gemaakt op basis van de participatieladder van Pröpper en Steenbeek (2005; 1999) en van Edelenbos en Monnikhof (2001) en betreft:

- gebruiken of consumeren;
- inspraak en mening geven;
- meedenken;
- meedoen en samenwerken;
- meebeslissen.

Deze factoren gelden voor zowel top-down als bottom-up. Daarnaast kan er bij maatschappelijke initiatieven ook onderscheid worden gemaakt op basis van:

- beïnvloeden;
- zelf organiseren.

Ten derde kan er onderscheid worden gemaakt op het soort activiteit:

- planvorming en beleid;
- ontwikkeling en inrichting;
- beheer;
- beleving en bewustwording.

Ten vierde kan burgerparticipatie worden onderscheiden op schaalniveau waar participatie plaats vindt:

- buurtniveau;
- wijkniveau;
- lokaal niveau;
- regionaal niveau;
- landelijk niveau;
- Europees niveau;
- mondiaal niveau.



Naast deze factoren zijn er uiteraard nog andere aspecten waarop een categorisering gebaseerd kan zijn, zoals het soort landschap, reikwijdte, doorlooptijd (eenmalig, structureel), onderscheid tussen individuele activiteit en collectieve activiteit, et cetera.

Zoals gezegd is in de literatuur veel te vinden over de relatie overheid-burgers met betrekking tot burgerparticipatie en burgerinitiatieven en wordt de rol van ruimtelijke planners hierbij niet expliciet genoemd. De centrale vraag in dit onderzoek is of adviesbureaus op het gebied van ruimtelijke planning op een rendabele manier kunnen bijdragen aan het succes van een burgerinitiatief. In de praktijk zijn al enkele voorbeelden van adviesbureaus die inspelen op burgerinitiatieven, zoals HKB Urban Producers. Zij hebben onder andere in samenwerking met bewoners een hondenspeeltuin ontwikkeld in Rotterdam. Zowel bewoners als bureau zijn erg positief over het samenwerkingsproces en het ruimtelijke resultaat, maar vooralsnog is het financiële resultaat voor HKB Urban Producers negatief (Leeman, 2013).

Ook vanuit gemeenten wordt ingezet op burgerinitiatieven. Dit neemt op vele manieren vorm aan, variërend van het formeel mogelijk maken van het indienen van een burgerinitiatief (vanaf 1 mei 2006 als bestuurlijke vernieuwing een feit; Wikipedia, 2013), tot het actief inzetten op burgerinitiatieven door aparte budgetten beschikbaar te maken en/of websites in te richten, toegepast op burgerinitiatieven. Een goed voorbeeld van het laatste is de gemeente Enschede, die een speciale website heeft ingericht waar bewoners met initiatieven kunnen komen en inzichtelijk is hoeveel budget hiervoor beschikbaar is (Gemeente Enschede, 2013).

## 2.2 AFBAKENING ONDERZOEK

Burgerinitiatieven zijn overwegend kleinschalig (wijk- of buurtniveau). Bovendien geldt dat er nog geen resultaten zichtbaar zijn dat een investering in een burgerinitiatief vanuit commerciële adviesbureaus rendabel is. Wellicht dat grootschaliger burgerinitiatieven meer perspectief bieden, omdat daarbij het potentiële budget vaak wat groter is en de opgave complexer, waardoor een advies van een ruimtelijk adviesbureau een goed bestede investering kan zijn.

Met die gedachte is gezocht naar vijf lopende burgerinitiatieven met de volgende kenmerken:

- De initiatiefnemers zijn burgers (bottom-up), waarbij hun persoonlijke idealen leidend zijn.
- De initiatiefnemers zijn zelf-organiserend. Dat wil niet zeggen dat andere factoren van de participatieladder (voor zover daarvan nog kan worden gesproken) geen onderdeel zijn, integendeel: veel van de treden van de participatieladder worden ook ondergaan tijdens en na het participatieproces.
- Het soort landschap en landgebruik heeft een maatschappelijke context en is gericht op openbaar gebruik.
- Het schaalniveau van de initiatieven is lokaal.
- De burgerinitiatieven zijn collectief van aard, waarbij over het algemeen een kleine groep van vijf tot tien personen de kern vormt.

De geanalyseerde burgerinitiatieven hebben zoals genoemd een aantal aspecten gemeen, maar kunnen op andere vlakken erg verschillen. Zo zijn er variaties in de *fases* van de burgerinitiatieven: sommigen zijn planmatig al rond en zijn in de uitvoeringsfase, anderen zitten nog midden in het proces en moeten nog allerhande procedures doorlopen. Ook zijn er verschillen te vinden in het *soort* initiatief: sommigen zijn meer gericht op planvorming en beleid, andere zijn meer gericht op ontwikkeling, inrichting en beheer. Ten derde kan er onderscheid gemaakt worden tussen de verschillende belangen die de initiatieven hebben: sommigen hebben een breder en langer lopend belang bij het initiatief, bijvoorbeeld voor de realisering van meer initiatieven in de toekomst of een uitbreiding van het huidige. Andere initiatieven zijn meer gericht op het initiatief zelf en hebben een korter lopende insteek.

Door deze verschillen is het op sommige punten moeilijk de initiatieven te vergelijken. Daarentegen kunnen wel conclusies worden getrokken over hoe de initiatiefnemers in de verschillende fases in

het proces staan, zonder dat deze beïnvloed worden door ontwikkelingen naderhand (een initiatiefnemer zou bijvoorbeeld positiever op een bepaalde negatieve fase kunnen terugkijken wanneer hij in de wetenschap is dat het project uiteindelijk positief afloopt). In hoofdstuk vier wordt nader ingegaan op algemene conclusies over overeenkomsten en verschillen tussen de verschillende burgerinitiatieven.

## 3. VIJF BURGERINITIATIEVEN



### 3.1 SINGELPARK LEIDEN

In 2007 maakt initiatiefnemer Jeroen Maters in zijn vrije tijd een plan voor de binnenstad van Leiden; Quartier Leiden. Hij was met name geïnteresseerd in en geïnspireerd door bruisende en succesvolle steden als Barcelona en Kopenhagen, en zag hiervoor ook kansen voor Leiden. Zijn plan werd bekend bij de gemeente, waarna Jeroen hen adviseerde over verschillende elementen in de binnenstad. Het betroffen echter losse stukjes, geen totaal plan.

Jeroen vond dat er meer potentie in Leiden zat, en tijdens een gesprek in de kroeg met zijn buurman kwam hij erachter dat hij niet de enige was. Ze verzamelden een groep van 20 tot 30 geïnspireerde Leidenaren met verschillende achtergronden, en samen besloten ze een avond te organiseren waar bewoners met ideeën voor de stad konden komen. Via sociale media brachten ze hun familie- en vriendenkring hiervan op de hoogte, waarna al snel een grote groep mensen op de hoogte was. Waar aanvankelijk gedacht werd aan een zolderbijeenkomst voor ongeveer 40 geïnteresseerden, bleek al snel een veel grotere opkomst; meer dan 200 Leidenaren kwamen op de avond af. Ook belanghebbende partijen werden uitgenodigd, zoals projectontwikkelaars en de gemeente. In een leegstaande fabriek (vrijwillig beschikbaar gesteld) kon men ideeën geven voor twaalf door de kerngroep samengestelde thema's. Uiteindelijk zijn uit die avond meer dan 500 ideeën gekomen, en bovendien veel energie om met zijn allen aan de slag te gaan. Kort daarna werd door de enthousiaste burgers Stadslab Leiden opgericht; een verzamelaar voor vele burgerinitiatieven binnen Leiden. Vanuit Stadslab Leiden worden projectgroepen samengesteld, afhankelijk van het thema. Doordat Stadslab Leiden inmiddels over een grote database aan vrijwilligers beschikt met verschillende achtergronden, kennis en hulpmiddelen die willen bijdragen aan een mooier en leuker Leiden, kunnen de projectgroepen samengesteld worden op een manier waarbij zoveel mogelijk kennis voorradig is.

Eén van de projectgroepen richtte zich op de singel van Leiden. Zij zocht samenwerking met de gemeente, die ook al plannen had liggen om de singels te vergroenen en verbinden. Door deze samenwerking werden de ideeën op de politieke agenda gezet, en mede door vrijkomende Nuongelden werd al snel een proces in werking gezet voor de realisering van een Singelpark.

Rondom de binnenstad van Leiden ligt sinds 1659 een singel; een bijna zes kilometer lange vestinggracht (Singelpark.nl, 2013). Tegenwoordig is de singelrand echter op meerdere plekken onderbroken en komen parels zoals de Hortus Botanicus, Sterrenwacht en anderen minder fraai naar voren. Plannen om de singels van Leiden te vergroenen en te verbinden lagen er al sinds 1969, maar

op die manier zouden het toch nog stukjes singel blijven. De projectgroep Singelpark had hier een ander idee over: maak van de singel van Leiden één doorlopend park. Dit vroeg om een basisontwerp voor de hele singelrand. Uiteindelijk werd een ideeënwedstrijd uitgeschreven, waar zes ontwerpbureaus aan deelnamen. Uitgangspunten waren de gemeentelijke visie en honderden ideeën uit brainstormavonden met inwoners en organisaties in de stad. Studio Karst uit Zürich en Lola Landscape Architects uit Rotterdam maakten samen het uiteindelijke plan: 'Botanical City Park'.

In eerste instantie kwam er vanuit de gemeente een budget van 6,3 miljoen euro beschikbaar voor de realisering van het park, grotendeels vanwege de vrijgekomen Nuon gelden die groen besteed zouden worden. De projectgroep Singelpark heeft zich echter erg ingespannen om dit bedrag te verhogen. Door verschillende onderzoeken hebben zij laten zien dat het realiseren van een park niet alleen kosten met zich meebrengt, maar vooral veel oplevert voor de stad zoals extra toerisme inkomsten, kostenbesparingen op gezondheidsuitgaven doordat mensen gaan sporten, kostenbesparingen op regenwater afvang en CO2 opslag, et cetera. Mede door enthousiaste ambtenaren en ambitieuze politici is uiteindelijk een bedrag van 14 miljoen euro ter beschikking gesteld. Naast deze gemeentelijke bijdrage, spelen vrijwillige bijdragen ook een belangrijke rol in het proces. Dit is met name in de vorm van het aanbieden van producten en diensten in natura, zoals het beschikbaar stellen van ruimtes, leveren van eten en drinken tijdens brainstormavonden of het aanleveren of adopteren van vegetatie voor het park. Daarnaast is door een groot aantal vrijwilligers vele uren in vrije tijd aan het project besteed.

Momenteel is het project in de afrondingsfase van de planvorming, en zal naar alle waarschijnlijkheid begin 2014 gestart worden met het realiseren van de eerste onderdelen van het park.



### 3.2 ELISABETHLOCATIE AMERSFOORT

In november 2011 hebben vijf Amersfoorters het burgerinitiatief 'Het Nieuwe Samenwerken' opgericht, om tot nauwere samenwerking tussen het bestuur van Amersfoort en de bewoners van Amersfoort te komen. De initiatiefnemers zagen vele netwerken en initiatieven in de stad, waar de gemeente niets mee deed. Dit zagen zij graag anders, omdat voor de realisatie van initiatieven toch in 90 procent van de gevallen de overheid nodig is.

In 1997 werd bekend dat wegens een fusie het Elisabethziekenhuis zou moeten verhuizen naar een andere locatie binnen Amersfoort. Over de invulling van de leeggekomen locatie waren de meningen

verdeeld; enerzijds wilde men een groene invulling aansluitend op park Randebroek en de groene ader van het Heiligenbergerbeekdal, anderzijds een rode invulling wat geld op zou leveren. Uiteindelijk heeft de gemeente besloten een groene invulling aan de locatie te geven. Voorstanders hiervan waren onder andere de Stichting Heiligenbergerbeekdal, die als sinds 2000 strijden voor een groen beekdal, en initiatiefnemers van 'Het Nieuwe Samenwerken'.

De gemeente Amersfoort richt zich in haar huidige beleid op een groeiende betrokkenheid van – en samenwerking met – bewoners, en was inmiddels bekend met het burgerinitiatief. Vanuit de gemeente is hier zeer positief op gereageerd, en begin 2013 is aan de initiatiefnemers gevraagd of zij samen met de gemeente het plan voor de inrichting van de Elisabethlocatie wilden opstellen. Hier zijn de initiatiefnemers in meegegaan.

In mei 2013 werd een brede kerngroep gevormd die bestond uit twee ambtenaren en negen bewoners met verschillende achtergronden. Daarbuiten bestond een bredere 'schil' van ongeveer 45 personen waarmee op verschillende momenten terugkoppeling plaatsvond.

Bij het planningsproces was enige haast geboden, omdat men met de gemeenteraadsverkiezingen in zicht bang was dat het plan in het electorale circus terecht zou komen. Een strakke tijdsplanning van ongeveer vier maanden werd opgezet, waarbinnen verschillende overleg- en inspraakmomenten plaats vonden.

Omdat de leden van de kerngroep elkaar niet allemaal even goed kenden, is aan het begin van het proces een kennismakingsweekend georganiseerd. Hierbij is door 'participatiehuis' Rode Wouw een voorbereidings sessie gehouden waarbij de verschillende belangen en verwachtingen van de kernleden met elkaar gedeeld werden.

Adviesbureau Waardenburg heeft een eerste gebiedsanalyse uitgevoerd wat de basis vormde voor verschillende thema's binnen het plangebied. Amersfoorters konden op grote vellen per thema hun ideeën en meningen geven door middel van foto's en bijschriften. Daarnaast konden geïnteresseerden die niet op de bijeenkomst aanwezig konden zijn hun ideeën ook digitaal aanleveren. Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in meer dan 200 ideeën. Uit alle ideeën zijn uiteindelijk drie hoofdthema's naar voren gekomen: 'Nat', 'Droog' en 'Beheer en ontmoeting'.

Na twee tussentijdse 'schil' bijeenkomsten zijn drie werkgroepen gecreëerd die elk met een kernthema aan de slag gingen. Bureau Haver Droeze heeft hierbij gezorgd voor de procesbegeleiding en planuitwerkingen.

Voor het plan is vanuit de gemeente 1,5 miljoen euro uitgetrokken. Dit is inclusief planproces-, uitvoerings- en beheerskosten voor tien jaar. Daarnaast is subsidie vanuit Europa en compensatie voor het kappen van bomen verstrekt. Ook hoopt men uit de verkoop van een op het terrein aanwezige villa en exploitatie van een voormalig ketelhuis extra inkomsten te verwerven.

17 december 2013 heeft de gemeenteraad ingestemd met het definitieve bestemmings- en herinrichtingsplan voor het Elisabethterrein. Verwachte oplevering van het project is 2015.



### 3.3 DE ACHTERSTE STROOM OISTERWIJK

Naar aanleiding van de structuurvisie+ betrok de gemeente Oisterwijk in 2009 een deel van het bestemmingsplan buitengebied bij het bestemmingsplan Oisterwijk, waardoor de indruk werd gewekt dat de grens van het buitengebied een kilometer werd verschoven en daarmee uitbreiding van de stad Oisterwijk mogelijk zou worden. Vanuit bewoners uit met name het randgebied van Oisterwijk is hier veel protest op gekomen, omdat zij bang waren dat het buitengebied nog verder zou verrommelen. Kort daarna hebben enkele bewoners een burgerinitiatief opgericht met als doel een duidelijke visie voor het gebied tussen de dorpskern en de bossen; de Achterste Stroom en haar dal. De Achterste Stroom is de benedenloop van de Reusel tussen Moergestel en Oisterwijk, en samen met de Voorste Stroom vormt zij de Esschestroom of Run.

Het burgerinitiatief omvat zowel beheer, verbetering en gebiedsontwikkeling van het beekdal. In eerste instantie is het burgerinitiatief vooral opgezet als protest tegen de plannen die bebouwing mogelijk zouden maken, en het feit dat het gebied de laatste jaren aan het verrommelen was door verschillende postzegelplannetjes. Een idee hoe de inrichting er dan wel uit zou moeten zien was er in het begin niet, bij de initiatiefnemers noch de gemeente. Omdat de gemeente geen noodzaak zag om het plan op te pakken hebben de initiatiefnemers dat gedaan, wat uiteindelijk heeft geresulteerd in een gebiedsvisie voor de Achterste Stroom.

De protestgroep bestond aanvankelijk uit een aantal betrokken Oisterwijkers, voornamelijk woonachtig nabij het beekdal. Al snel bleek dat het protest en het latere initiatief breed gedragen werd door vele buurtbewoners, die op de hoogte gehouden worden via een website en verschillende mails en flyers.

Na het indienen van het burgerinitiatief is een projectgroep opgericht met daarin de meest betrokken partijen; de initiatiefnemers, de gemeente, het waterschap en de grondeigenaren. Samen hebben zij uiteindelijk een gebiedsvisie kunnen vormen. Voor het visieontwerp is de hulp ingeschakeld van een betrokken landschapsarchitect, die dit kosteloos deed.

De visie is inmiddels geaccepteerd door de gemeenteraad van Oisterwijk. De visie dient nu als invoer de nieuw op te stellen gemeentelijke StructuurvisiePlus voor de lange termijn en dient als toetsingskader voor ontwikkelingen op de korte termijn. De betrokken partijen gemeente, waterschap en initiatiefgroep werken nu aan het opstellen van een (her-)inrichtingsplan/ontwerp van het gebied. Op basis hiervan zal worden gezien of er financiële middelen voor de uitvoering beschikbaar worden gesteld.



### 3.4 GROOT HERTOGINNELAAN DEN HAAG

In 2009 hoorden Ed Annink en Henk van der Kuur, beiden woonachtig aan de Groot Hertoginnelaan in Den Haag, over plannen om een deel van de laan te reorganiseren naar aanleiding van een rioolvervangingsplan. Dit plan was uitgewerkt door een aan dat deel van de laan wonende ingenieur en besloeg slechts een derde van de gehele Groot Hertoginnelaan. Ed en Henk zagen dit graag anders, en dienden een burgerinitiatief in bij de gemeente om de gehele laan herin te richten.

De Groot Hertoginnelaan is een laan in de wijk Zorgvliet in het noordwesten van Den Haag en wordt gekenmerkt door vele prachtige monumentale panden met gedetailleerde gevels van rond 1895. De 27 meter brede laan met destijds bomen in het midden heeft vooral na de tweede wereldoorlog veel allure verloren door de bouw van panden en kantoren van architectonisch lage kwaliteit en het rooien van de bomen. Naderhand zijn er wel bomen terug geplant, maar dan op de stoepen aan beide kanten van de laan, wat naast opgetilde tegels ook zorgt voor verhulling van de monumentale panden. De laan is inmiddels een vierbaansweg geworden waar veel verkeer hard overheen raast en daarmee voor veel overlast zorgt (groot Hertoginnelaan.nl, 2013).

Het burgerinitiatief, getrokken door Ed en Henk, omvat het plan om van de vierbaansweg een tweebaansweg te maken, en de bomen aan de zijkanten te vervangen door een bomenrij in het midden van de laan. Hierdoor worden de bovengenoemde negatieve aspecten van de laan zoveel mogelijk weggenomen.

Om een burgerinitiatief te kunnen indienen waren in dit geval 250 handtekeningen nodig, die Ed en Henk hebben verzameld door het verspreiden van flyers in de wijk. Uiteindelijk hebben zij naast 700 handtekeningen ook erg leuke en positieve reacties ontvangen op hun initiatief.

Al snel kwam er ook aandacht in de media voor het initiatief, en werd een projectleider vanuit de gemeente ingezet om het plan van de grond te krijgen. Deze samenwerking verliep erg goed, onder meer omdat de formele procedures zonder grote problemen zijn doorlopen.

Voor de herinrichting van de Groot Hertoginnelaan is uiteindelijk ongeveer zeven miljoen euro beschikbaar gesteld door de gemeente. Bij het indienen van het burgerinitiatief hebben Ed en Henk benadrukt dat met de renovatie van de laan meerdere vliegen in één klap geslagen konden worden, zoals de ambities van de gemeente om de Internationale Zone (waar de Groot Hertoginnelaan deel van uitmaakt) te versterken en de fiets- en verkeersveiligheid te bevorderen. Dit zou op de lange termijn kosten besparen.

Momenteel zijn alle planvormingsprocedures doorlopen en is reeds begonnen aan de uitvoering. De oplevering is gepland voor het einde van 2014.



### 3.5 HET BELEVENISSENBOS LELYSTAD

In maart 2010 werd André Rijsdorp, destijds ongeveer een jaar voorzitter van Scoutingvereniging Ascanen Lelystad, benaderd door Staatsbosbeheer voor een samenwerking voor de ontwikkeling van een speelbos. Het idee voor een speelbos was voortgekomen uit een participatiegroep van bewoners en geïnteresseerden in Lelystad. Het scoutingterrein, gelegen ten noorden van Lelystad, zou onderdeel uitmaken van dat speelbos.

Speelbossen zijn natuurgebieden waar kinderen vrijuit van de paden kunnen gaan om hutten te bouwen, van heuvels te glijden of andere spellen te doen (Staatsbosbeheer, 2014). Bestaande speelbossen in Nederland variëren in grootte tussen twee en negen hectare, echter zag André voor het speelbos nabij Lelystad potentie in een veel groter oppervlak. Als vader ervoer hij bestaande speelbossen als te klein om een stevige wandeling te maken, waardoor het voor ouders meer een wachtplek is tot de kinderen zijn uitgespeeld. Andersom merkte hij dat kinderen zelf weinig interesse hebben in een wandeling door een 'normaal' bos, omdat zij vaak niet van paden mogen afwijken en zo'n wandeling als saai ervaren. Een groot speelbos zou twee vliegen in één klap slaan; een attractieve speelplek voor kinderen en een mooi wandelgebied voor ouders (en niet-ouders). André stelde daarom voor om het speelbos vele malen groter op te zetten en om te dopen tot belevenissenbos. Ook Staatsbosbeheer zag wat in het plan, en binnen vooraf vastgestelde kaders kreeg André namens de scoutingvereniging veel ruimte om de plannen te verwezenlijken.

André heeft voornamelijk zelf het ontwerp van het Belevenissen bepaald, welke vooral op toevalligheden en een hoge mate van efficiëntie berust. Voor de uitvoering en het beheer heeft hij dankbaar gebruik gemaakt van de kennis, materialen en mankracht die aanwezig waren bij de scouting.

Bij aanvang van het projectproces werden ontwerp, uitvoering en beheer in samenwerking met Staatsbosbeheer verzorgd door Stichting Scouting Lelystad (Ascanengroep). Vanaf juni 2012 is het beheer echter overgedragen aan Stichting Het Belevenissenbos Lelystad. Deze stichting werkt nog nauw samen met de scoutinggroep, maar door de scheiding is duidelijkheid geschapen over de verschillende doelstellingen en verantwoordelijkheden.

Na de realisatie van het project is bewust gekozen om weinig tot geen marketing toe te passen zodat kinderziektes achterhaald, en problemen zoveel mogelijk beperkt konden worden. Vanaf 2013 is gestart met een lichte vorm van marketing, waarbij vooral sociale media en mond-op-mond reclame een belangrijke rol speelden. Dit heeft geresulteerd in een onverwacht groot succes, en men bereidt zich momenteel voor op een nog grotere opkomst in de volgende jaren.

Het project is gerealiseerd voor ongeveer 400.000 euro, waarvoor subsidie is verkregen van de Europese Unie, Provincie Flevoland, Gemeente Lelystad, Waterschap Zuiderzeeland en Jantje Beton. Daarnaast hebben verschillende personen en bedrijven een bijdrage geleverd in de vorm van vrijwilligerswerk of materialen. De gerealiseerde waarde wordt geschat op ongeveer 1,2 miljoen euro.



## 4. RESULTATEN

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op onderzoeksvraag 1:  
'Wat zijn succesfactoren bij burgerinitiatieven in de ruimtelijke ordening?'

Hierbij zijn de volgende deelvragen aan de orde:

- 'Wat zijn de overeenkomsten bij succesvolle burgerinitiatieven in de eigenschappen van de initiatiefnemers?' (4.1)
- 'Welke strategieën zetten initiatiefnemers in bij burgerinitiatieven?' (4.2)

De vijf burgerinitiatieven vertonen verscheidene kenmerken in eigenschappen van de initiatiefnemers en strategieën die zij toepassen. Deze doen zich zowel chronologisch als simultaan aan elkaar voor. Niet alle eigenschappen en strategieën gelden voor alle burgerinitiatieven, maar ze geven wel een indruk van de tendens van burgerinitiatieven in het algemeen.

Naar aanleiding van deze analyse wordt in hoofdstuk 5 gekeken in hoeverre commerciële adviesbureaus hieraan hebben bijgedragen of zouden kunnen bijdragen. Hierdoor worden de mogelijkheden verkend voor een strategie voor commerciële adviesbureaus om een bijdrage te leveren aan burgerinitiatieven.

### 4.1 EIGENSCHAPPEN INITIATIEFNEMERS

#### 4.1.1 Overtuiging

Uit alle verhalen over het initiatief van burgers komt één aspect haarscherp naar voren: de initiatiefnemers zetten zich in omdat ze vinden dat het anders en beter kan. Ze vinden het belangrijk om hun omgeving te beschermen, te verfraaien of te ontwikkelen. Persoonlijk gedrevenheid en passie voor het gebied spelen daarbij een belangrijke rol (Van Dam et al., 2010). Hoewel de aanleidingen van de vijf burgerinitiatieven van elkaar verschillen – sommigen begonnen als protest (Oisterwijk), anderen als ideaal (Leiden, Amersfoort, Den Haag en Lelystad) – vormt een bijzondere interesse voor de ruimtelijke omgeving bij allen de kern.

#### 4.1.2 Profiel

Wat opvalt bij de vijf burgerinitiatieven en wat waarschijnlijk in zijn algemeenheid te stellen is, is dat het profiel van de initiatiefnemers grote overeenkomsten vertoont met die van burgers betrokken bij burgerparticipatie: hoogopgeleide, autochtone personen, meer mannen dan vrouwen (Denters et al., 2013). De gemiddelde leeftijd ligt iets lager: van vier van de vijf initiatieven zijn de initiatiefnemers in de veertig (gemiddeld zijn burgers betrokken bij burgerparticipatie 50+). Mogelijke verklaring hiervoor is dat initiatiefnemers ook (of vooral) het belang van hun kinderen en volgende generaties meenemen in het ondernemen van actie om een mooiere en betere omgeving voor hen te creëren, zoals Jeroen Maters bijvoorbeeld aangeeft in *Tegenlicht* (VRPO, 2013).

Ook lijken zich onder de initiatiefnemers meer vrouwen te bevinden dan onder burgerparticipanten bij ruimtelijke opgaven. Dit heeft mogelijk te maken met de relatief nieuwe verschijningsvorm en het opkomende fenomeen burgerinitiatieven, waardoor naast de 'gevestigde orde' van mannelijke burgerparticipanten een alternatief geboden wordt. Echter is de meerderheid van de initiatiefnemers nog steeds man, wat afsteekt tegen burgerinitiatieven op niet-ruimtelijke terreinen. Mogelijke verklaring hiervoor is dat laatstgenoemde initiatieven zich meer richten op het versterken van de sociale cohesie, waar vrouwen zich over het algemeen meer voor interesseren. Interesse voor ruimtelijke ordening is waarschijnlijk (nog steeds) meer aanwezig bij mannen dan bij vrouwen (Denters et al., 2013).

### 4.1.3 Interne kennis

De initiatiefnemers van de vijf burgerinitiatieven hebben gemeen dat zij zelf, of personen in hun naaste omgeving, naast hun interesse voor de omgeving en ruimtelijke ontwikkeling ook over kennis beschikken op dit gebied. Dit heeft een grote bijdrage geleverd in het vergroten van draagvlak en het verstevigen van de onderhandelingspositie van de initiatiefnemers. Zo bevond zich bijvoorbeeld binnen de kerngroep van De Achterste Stroom een jurist ruimtelijke ordening, waardoor het aanvankelijke protest tegen plannen van de gemeente op juridische wijze beargumenteerd was. André Rijdsdorp (Belevenissenbos) had voor zijn initiatief ook een groot deel van de kennis voorradig: hij is werkzaam op het gebied van natuur- en landschapsontwikkeling, ruimtelijke ordening en waterbeheer vanuit verschillende invalshoeken en rollen.

## 4.2 STRATEGIEËN

Van Dam et al. (2010) benoemt dat net als de overheid ook burgerinitiatieven gebruik maken van strategieën:

‘De term strategie veronderstelt iets programmatisch wat doelen en middelen op eenduidige wijze aan elkaar verbindt. Burgerinitiatieven zijn uit op het realiseren van iets, op het beïnvloeden van hun omgeving om hun plan werkelijk te maken. Ze gaan dus in interactie met hun omgeving, en als gevolg daarvan worden de strategieën soms bijgesteld als er iets nieuws gebeurt.’

Sommige personen uit een burgerinitiatief hebben eerdere ervaringen op grond waarvan men meent welke kant het op moet gaan met de strategie. Anderen hebben weer van verwante initiatieven vernomen wat goed werkte in hun situatie en pleiten voor het overnemen van die werkwijze. Dit ingewikkelde proces van deliberatie en onderhandeling, van intuïtie en rationaliteit – hetgeen uiteindelijk leidt tot strategievorming – kan theoretisch worden geduid met het concept ‘sociaal leren’ (Argyris & Schön, 1978; 1996).

Tussen de vijf onderzochte burgerinitiatieven is een aantal algemene strategieën te bespeuren, die door de meerderheid toegepast wordt of werd. De verschillende strategieën werden in verschillende fases toegepast, sommige voor korte termijn andere voor langere termijn. Ze verschilden soms sterk per initiatief, maar hadden allemaal als doel de ruimtelijke omgeving te verfraaien. Aan sommige strategieën hebben commerciële adviesbureaus een bijdrage geleverd en sommige strategieën hebben hier potentie voor. Op welke manier dit wordt toegepast en hoe dit in grotere mate vorm zou kunnen krijgen wordt in hoofdstuk 5 behandeld.

De verschillende strategieën worden toegepast op het gebied van:

- Communicatie en PR
- Samenwerking met de overheid
- Wijze van betrokkenheid
- Financiering
- Kwaliteitswaarborging

## 4.2.1 Communicatie en PR

### Draagvlak voor initiatief

Communicatie en PR zijn erg belangrijk bij burgerinitiatieven. Allereerst om te inventariseren of er draagvlak voor het idee of protest is en wanneer dat het geval is om dit draagvlak te vergroten. In bijna alle gevallen gebeurt dit aanvankelijk informeel, zoals bij het Singelpark in Leiden waarbij Jeroen Maters met zijn buurman sprak over zijn idealen voor de stad. Het Belevenissenbos vormt een uitzondering, omdat André Rijsdorp in de eerste plaats zelf werd aangesproken over het idee van een speelbos en bovendien daarna voornamelijk alleen (met instemming van belanghebbende partijen) opereerde. Aansluitend vindt vaak formele communicatie plaats om draagvlak te vergroten, zoals bijvoorbeeld het ophalen van handtekeningen in de Groot Hertoginnelaan in Den Haag. De insteek van deze communicatie is draagvlak inventariseren en creëren voor het op gang brengen van het planningsproces.

### Draagvlak voor plan

Daarnaast zijn communicatie en PR ook belangrijk voor de langere termijn; bijna alle initiatieven richten zich op betrokken participatie van zoveel mogelijk belanghebbenden. Deze strategie is meer gericht op het creëren van draagvlak voor de uitvoering en het beheer van het plan zelf. Bij sommige initiatieven is dit professioneel aangepakt, zoals bij de Elisabethlocatie in Amersfoort waar vanaf het begin al sprake was van een kerngroep en een schil. De kerngroep leidt het project, maar heeft verschillende brainstormsessies en inspraakavonden georganiseerd voor de schil, waardoor alle belangstellenden hun ideeën en meningen hebben kunnen geven. Uit literatuur blijkt dat dit een breder gedragen strategie is bij burgerinitiatieven (Van Dam et al., 2010), waarbij initiatiefnemers bovendien aangeven dat op plekken waar zij te weinig waren verschenen het animo bij bewoners ook veel lager was. Dit geeft aan dat de strategie daadwerkelijk zinvol is.

### Middelen

Bij de communicatie en PR worden verschillende methoden en middelen ingezet. Ten eerste is het persoonlijke netwerk van de initiatiefnemers erg belangrijk. Op informele plekken zoals op verjaardagen, buurtbarbecues en in de kroeg worden gesprekken gevoerd over de ruimtelijke omgeving en worden idealen en ergernissen uitgewisseld.

Om een grotere groep mensen te bereiken wordt vaak gebruik gemaakt van sociale media, eigen websites en maillijsten. Dit heeft als voordeel dat op een eenvoudige manier veel mensen bereikt worden, die in hun eigen tijd de informatie kunnen doorlezen en eventueel kunnen reageren. Daarnaast zorgt een eigen website voor een zeer transparant proces met een onpartijdige uitstraling, waardoor het vertrouwen van veel mensen gewekt wordt. Ook blijkt een eigen website erg praktisch als logboek, zoals in Oisterwijk waar verschillende wethouders tijdens het proces de revue hebben gepasseerd. Doordat op de website alle ontwikkelingen en documenten gedeeld werden, kon ook de politiek zo snel als mogelijk op de hoogte gesteld worden.

### Sociale media

Sociale media zijn onder andere in Leiden heel bewust ingezet om belangstellenden te bereiken. Jeroen Maters noemt in het interview als voordeel van sociale media op langzame traditionele media zoals kranten dat men door sociale media ook fysiek sneller bij elkaar komt.

Daarentegen is in Amersfoort heel bewust gekozen voor het beperkt inzetten van sociale media zoals Twitter:

“Als er wat belangrijks was dan twitterden we wel, maar we hebben er bewust voor gekozen om niet teveel te tweeten omdat dit ook tegen je kan werken. Soms kwam het voor dat we net uit een overleg met de wethouder kwamen, waarna hierover gelijk getwitterd werd. Tegenstanders van het project reageerden hier dan gelijk op met alle gevolgen van dien. Daarom hebben wij gezegd, kap daar nou mee.”

*G. Chel en P. de Langen, 5 november 2013*

### Reguliere media

Ook communicatie via reguliere media heeft een rol gespeeld bij verschillende burgerinitiatieven. Ed Annink en Henk van der Kuur hebben in Den Haag bijvoorbeeld actief aandacht gezocht van verschillende media zoals kranten, radio en televisie. Hiermee creëerden zij niet alleen draagvlak onder mensen in de buurt, maar kwamen zij ook onder de aandacht van lokale politici en gemeenteambtenaren. Al snel kreeg het burgerinitiatief een projectleider vanuit de gemeente toegewezen en is een wethouder langsgeweest als onderdeel van het verkiezingsprogramma. Dit heeft geresulteerd in een groter draagvlak bij zowel burgers als overheid. André Vos noemt namens de gemeente Den Haag ook de toegevoegde waarde van de grote aandacht in de media; het kan worden gezien als bewijs van het enthousiasme en de betrokkenheid van de initiatiefnemers, wat de kans op succes groter maakt.

André Rijsdorp heeft voor Het Belevissenbos juist geen media aandacht opgezocht. In de eerste plaats was dit niet nodig voor het krijgen van draagvlak van het initiatief, Staatbosbeheer gaf hem al vrij snel de ruimte voor uitvoering hiervan. In de tweede plaats heeft hij bewust geen media aandacht opgezocht voor de promotie van Het Belevissenbos omdat hij eerst een try out fase wilde om kinderziektes van het grote speelbos naar boven te halen. Dit bleek al snel geen overdreven gedachte te zijn, omdat Het Belevissenbos daadwerkelijk anders functioneert dan een normaal speelbos. Zo is de verblijftijd van bezoekers gemiddeld langer, wat bijvoorbeeld vraagt om toiletvoorzieningen. Ook bleek in de zomer dat sommige bezoekers gebruik maakten van de aanwezige plassen om in te zwemmen. Hierdoor moesten maatregelen worden genomen om dit water zwemveilig te maken en houden. Wanneer in het eerste jaar al veel PR was toegepast waren toen al veel meer bezoekers naar het gebied getrokken, wat wellicht voor problemen had kunnen zorgen.

### 4.2.2 Samenwerking met de overheid

Samenwerking tussen overheid en burgers is zoals gezegd door de jaren heen toegenomen. Door een terugtrekkende overheid zijn we van een verzorgingsstaat richting een participatiemaatschappij aan het bewegen. Dit gaat uiteraard niet zonder slag of stoot en vraagt van beide partijen om aanpassingsvermogen. Bij ruimtelijke planprocessen leidt dit tot een zekere mate van loslaten vanuit overheden en het (meer) betrekken van burgers. Van burgers wordt verwacht dat zij ook zelf initiatief nemen en problemen zelf aanpakken. Bij deze ontwikkelingen is samenwerking tussen beide partijen erg belangrijk, omdat beide partijen elkaar nodig hebben.

Dat een goede samenwerking erg belangrijk is voor het succes van een burgerinitiatief blijkt ook uit de respons van zowel initiatiefnemers als overheidsinstanties bij de vijf burgerinitiatieven. Allen gaven aan dat hoewel de belangen en meningen soms behoorlijk konden verschillen, de samenwerking tussen overheidsinstantie(s) en initiatiefnemers erg goed verliep.

### Insteek samenwerking

De manier waarop de samenwerking is ingestoken verschilt per initiatief. Zo is een betere en intensievere samenwerking tussen gemeente en bewoners in Amersfoort hoofdmotief geweest om het planningsproces met intensieve samenwerking in te vullen. Het burgerinitiatief Elisabethlocatie fungeerde in die zin dus als podium voor de pilot 'Het Nieuwe Samenwerken', waarbij het samenwerken een doel op zichzelf was.

Bij de andere burgerinitiatieven, uitgezonderd Het Belevenissenbos, is de samenwerking vooral gericht op het plan zelf, en heeft daarmee meer het karakter van een regulier participatietraject. Hierbij is het verschil dat het initiatief voor het plan vanuit de burgers komt en niet vanuit de overheid. Het initiatief voor participatie verschilt nog wel tussen de drie burgerinitiatieven; de initiatiefnemers van het Singelpark ondernemen zelf iets intensiever actie (door middel van het organiseren van brainstormavonden en dergelijke) dan bij De Achterste Stroom en de Groot Hertoginnelaan.

Bij Het Belevenissenbos is in mindere mate sprake van samenwerking. Staatsbosbeheer heeft als eigenaar van de grond kaders gesteld waarbinnen André Rijsdorp zijn plan tot uitvoering heeft kunnen brengen. Staatsbosbeheer heeft daarbij een meer toetsende functie gekregen.

### Belangen

Burgerinitiatieven reageren niet onmiddellijk op de informatie die vanuit de buitenwereld binnenkomt, maar men construeert met elkaar eerst een beeld van die buitenwereld, op basis waarvan acties of strategieën toegepast worden. Andersom geldt dat ook voor overheden, want ook in het overheidsapparaat worden beelden geconstrueerd van de buitenwereld aan de hand waarvan beslissingen worden genomen (Van Assche en Schoorl, 2006). Deze situatie laat zich vertalen in het probleem dat een burgerinitiatief de woorden en het handelen van een overheid zal interpreteren en andersom, maar dat beiden niet van elkaar weten hoe ze dit doen. Het is niet duidelijk hoe eventuele communicatie over en weer bedoeld is, geïnterpreteerd zal worden en tot welke acties ze zullen gaan leiden. Dit maakt het reageren op elkaar tot een lastig te sturen proces (Van Dam et al., 2010). Deze zogenaamde framing van informatie is onder andere gerelateerd aan belangen van partijen op een zeker moment (ibid.). Belangen van initiatiefnemers verschillen in het algemeen van belangen van politici en ambtenaren. Initiatiefnemers gaan meer voor hun eigen belang, terwijl politici en ambtenaren het algemene belang vertegenwoordigen. Dit wil echter niet zeggen dat initiatiefnemers het algemene belang niet vertegenwoordigen. Sterker nog: alle vijf de burgerinitiatieven doen dit in zekere mate wel. Het verschil is te vinden in het feit dat voor de initiatiefnemers alleen het algemene belang van het *plan* wordt aangevoerd, terwijl politici en ambtenaren ook het algemene belang en democratisch gehalte van *processen op zichzelf* moeten waarborgen.

Deze verschillende belangen en de effecten daarvan worden door Jeroen Maters (Singelpark) erkent:

“Ik heb van verschillende mensen gehoord dat ze het waarderen dat wij geen verdere belangen hebben, waardoor wij kunnen spreken vanuit ons hart als we vertellen wat we vinden. Vanuit de gemeente is dat minder, zij vragen altijd ‘wie hebben het georganiseerd en namens wie spreek jij eigenlijk?’ Dat vind ik jammer. Aan de ene kant begrijp ik dat ook wel, maar soms kan één individueel idee een super gaaf idee zijn. Het is dan zonde als je daarvoor eerst een hele vereniging moet hebben of een bepaald aantal handtekeningen. Een gaaf idee is een gaaf idee.”

*J. Maters, 1 november 2013*

Naast het waarborgen van het algemene belang en democratisch gehalte van planningsprocessen, behartigt de overheid ook op andere thema's het algemeen belang. Zo is de overheid erop gericht risico's zoveel mogelijk te beperken en maakt ze onderscheid tussen projecten met hoge en lagere prioriteit. Het laatste wordt door de initiatiefnemers van De Achterste Stroom genoemd als verklaring waarom het zo lang heeft geduurd om tot een visie te komen:

“Er was in Oisterwijk een burgerinitiatief om een fietspad aan te leggen tussen twee gemeenten. Daar komen veiligheidsaspecten bij kijken, want er fietsen kinderen, et cetera. De sense of urgency ligt daar heel anders dan bij ons, de dynamiek is heel anders.”

*B. de Moes en P. Perebooms, 6 november 2013*

Daarentegen is bij andere burgerinitiatieven deze ‘sense of urgency’ ook niet aanwezig, zoals bij het Singelpark en Het Belevissenbos, terwijl deze processen veel minder tijd in beslag hebben genomen. Mogelijk heeft dit te maken met de budgetruimte van de overheidsinstanties, maar ook de aanpak van de initiatiefnemers kan hiertoe geleid hebben. Bij laatstgenoemde initiatieven hebben de initiatiefnemers namelijk zelf laten zien wat het project kan opleveren, waardoor het initiatief mogelijk een hogere prioriteit kreeg. Hierop wordt bij ‘financiering’ nader ingegaan.

### Vertrouwen

Vertrouwen van beide kanten is erg belangrijk voor burgerinitiatieven. Volgens Luhmann (1995) zullen initiatieven streven naar een toename van vertrouwen, omdat op basis van vertrouwen een breder potentieel aan acties mogelijk is en omdat de interne samenhang van een groep er door stabiliseert. Het kost het veel tijd om vertrouwen te winnen en het verliezen van vertrouwen gaat bijzonder snel (‘vertrouwen komt te voet en gaat te paard’).

Goed vertrouwen wordt door de meeste burgerinitiatieven genoemd als een van de factoren voor een succesvolle samenwerking en daardoor een succesvol burgerinitiatief. Verschillende gemeenten (Leiden, Amersfoort, Den Haag) geven aan dat het opbouwen van vertrouwen erg belangrijk is en dat zij bij volgende projecten hier meer aandacht aan willen besteden. Zo geven zij aan bij de start van de samenwerking de verschillende verwachtingen, rollen, ambities, posities en verantwoordelijkheden van de projectteam leden te willen bespreken. Op die manier weet iedereen waar hij of zij staat. Yordi Grutters van de gemeente Amersfoort geeft aan dat hij bewust blanco, zonder vooroordelen, het proces in is gegaan om zo open te staan voor ieders meningen en ambities. Ook wordt door verschillende partijen aangegeven dat het goed is van tevoren te bespreken wanneer in het proces betaalde personen worden ingezet, zodat hierover geen onduidelijkheden ontstaan.

Transparantie en openheid zijn voorwaarden voor een goede vertrouwensband; er wordt van iedereen verwacht dat ze zeggen wat ze doen, en doen wat ze zeggen (*Yordi Grutters, gemeente Amersfoort*).

### Macht

Wederzijds vertrouwen is sterk gerelateerd aan een zekere wederzijds veronderstelde controle over de situatie. Die kan zelfs gebaseerd zijn op een soort balans in macht zoals die elkaar wordt toegedicht. De volgende machtsbronnen worden veelvuldig genoemd in de literatuur (French & Raven, 1959; Morgan, 1986):

- positionele macht, waarbij een individu macht heeft door zijn relatieve positie en taken binnen een organisatie of de maatschappij;
- referentiemacht, waarbij iemand wordt beïnvloed op basis van prestige of bewondering;
- charisma en interpersoonlijke vaardigheden spelen hierbij een belangrijke rol;
- beloningsmacht, waarbij iemand wordt beïnvloed door middel van een beloning;
- afgedwongen macht, waarbij iemand beïnvloed wordt door te dreigen met straf;
- expertisemacht, waarbij iemand beïnvloed wordt door kennis/deskundigheid;
- informatiemacht, waarbij informatie verschaffen of juist achterhouden een belangrijke machtsbron is.

De bronnen van macht zijn echter sterk verschillend. Misschien wel de voornaamste bron van macht van een burgerinitiatief is het gesproken woord in wisselwerking met de publieke opinie. Maar ook de inzet van tijd van vrijwilligers is een strategisch middel. Door deze inzet kan een burgerinitiatief veel kennis genereren die veel gewicht in de politieke of juridische schaal kan leggen. De invloed die burgers hebben geeft ook de gemeente Den Haag aan:

“De actieve inbreng van Henk en Ad heeft zeker een rol gespeeld. Zij hebben de publiciteit opgezocht en de wethouder is een keer bij ze langs geweest, dat helpt natuurlijk ook. Dat heeft wel het verschil gemaakt.”

De voornaamste bron van macht van de overheid is de handhaving van de wet, door bijvoorbeeld regels te hanteren. Voorbeeld hiervan is de opstelling van Staatsbosbeheer bij Het Belevenissenbos, die door middel van wettelijke regels de randvoorwaarden en kaders opstelde voor het nieuwe speelbos.

#### Wederzijds begrip

Kenmerkend voor de burgerinitiatieven is dat de politici en ambtenaren open staan voor samenwerking met burgers. Vaak is dit ook opgenomen in het algemene beleid van deze gemeenten, zoals in het geval van Oisterwijk:

“De gemeenteraad van Oisterwijk heeft besloten meer met burgerinitiatieven te willen doen. Ze willen het stimuleren, en wanneer zo’n initiatief zich voordoet worden ook middelen en tijd voor vrij gemaakt om daar serieus mee om te gaan. Dit project is zo ook tot stand gekomen.”

In sommige gevallen zoeken burgers contact met de overheid, zoals bij de Groot Hertoginnelaan in Den Haag, in andere gevallen zoekt de overheid contact met de initiatiefnemer, of is in ieder geval meer sprake van een zekere wisselwerking. Dit was bijvoorbeeld het geval in Leiden, waarbij de gemeente al een visie had liggen voor de singel van de stad, maar deze niet op de politieke agenda kreeg. Toen zij lucht kregen van de ideeën van Stadslab, was een samenwerking een logische vervolgstap.

Een intensieve samenwerking kan leiden tot meer begrip tussen initiatiefnemers en overheid, zo blijkt bijvoorbeeld uit de samenwerking in Amersfoort (project Elisabethlocatie).

“Ambtenaren zijn zelf ook erg enthousiast geworden over de samenwerking. Ze waren erg betrokken, en kwamen bij verschillende brainstormavonden langs. Daarbij hielpen ze met aanwijzingen; denk je hieraan, denk je daaraan. Ze lachen ook wel hoor, want tegelijkertijd lopen wij aan tegen problemen waar zij ook soms tegenaan lopen. Dan beginnen zij wel te gniffelen van ‘nu mag jij het eens oplossen’. Hierdoor krijg je meer begrip voor elkaar.”

*G. Chel en P. de Langen, 5 november 2013*

#### Veranderende rol van de overheid

Door de verschuiving van initiatief vanuit de overheid naar burgers, veranderen ook de rollen van beide partijen. Deze aanpassing vraagt om een bredere blik, en het bewust kijken of dingen sneller en beter kunnen. Hierdoor moet soms het beleid worden aangepast.

Daarmee verandert ook de rol van ambtenaren, zo blijkt uit de interviews. De ambtenaren die betrokken waren bij de burgerinitiatieven (uitgezonderd Staatsbosbeheer Lelystad) geven aan dat de overleggen meer tijd van de projectleiders kosten dan bij normale projecten. De gemeente Amersfoort geeft aan dat burgers over het algemeen minder geduld hebben, wat vraagt om meer aandacht. Daarnaast worden ook de werkuren anders; er wordt min of meer van de projectteam leden verwacht dat ze altijd bereikbaar zijn, dus ook ‘s avonds en in het weekend. Uiteindelijk kan de procestermijn verkort worden, met name door minder inspraak en zienswijzen, maar de inzet van ambtenaren is wel groter.

Het voordeel van het samenwerken binnen een burgerinitiatief is dat problemen ook door de burgers worden aangepakt, waardoor de ambtenaar een minder verdedigende rol krijgt. Er wordt door de samenwerking meer gebruik gemaakt van elkaars expertises, zo geven de gemeenten aan; burgers zijn goed in het op de politieke agenda zetten van het initiatief en de communicatie daarvan.

Daarnaast hebben bewoners vaak veel kennis over het gebied door eigen ervaring. Door deze te benutten wordt ook de kwaliteit van het plan beter. Ook bekijken burgers het plan zonder kennis over financiële middelen en beperkingen, waardoor meer ‘out of the box’ gedacht wordt.

Door de verschuivende rollen, verandert ook de positie van het plan zelf. Zo geeft Yordi Grutters van de gemeente Amersfoort aan dat wanneer je normaal gesproken als ambtenaar een plan maakt en het wordt door het college afgekeurd, het dan wordt weggegooid en niemand weet er iets van. Wanneer een college een plan van een burgerinitiatief afkeurt zullen ze dat moeten uitleggen. Ook rijst de vraag hoe je om gaat met besluitvorming en wat de status is van het plan.

Wel wordt genoemd dat de overheid altijd betrokken moet worden gedurende het proces, zodat tussentijds kan worden bijgestuurd. Dit is uiteindelijk goedkoper en komt de kwaliteit van het plan ten goede.

### 4.2.3 Wijze van betrokkenheid

De vijf burgerinitiatieven vertonen verscheidene overeenkomsten in de wijze van betrokkenheid bij het burgerinitiatief en de strategieën die ze in dat perspectief voeren.

#### Constructieve houding

De meeste burgerinitiatieven hanteren een constructieve houding richting overheden en presenteren zich bewust niet als een actie- of verzetsgroep. In het geval ze wel direct reageren op plannen of ingrepen van overheden, gaan ze veelal over tot het uitwerken van alternatieven (Van Dam et al., 2010). Naast Amersfoort waar deze constructieve houding onderdeel is van het initiatief, is ook de Groot Hertoginnelaan in Den Haag een goed voorbeeld. Henk van der Kuur noemt de meerwaarde van het opstellen van alternatieven:

“We kregen veel positieve reacties omdat we het niet alleen deden voor eigen gewin. Sommige burgerinitiatieven willen gewoon een mooi plaatje, zoals bijvoorbeeld de bus voor hun huis weg. Je kunt dan niet alleen zeggen: ik wil die bus niet meer. Je moet dan meedenken in oplossingen. Wij kennen de omgeving, dus wij kunnen met betere alternatieven komen.”

*H. van der Kuur, 28 november 2013*

#### Professionaliseren

Ook is het vormen van coalities van burgerinitiatieven met andere partijen en organisaties een belangrijke strategie. Allianties worden soms gevormd omdat de nieuwe partijen voor een aspect van of voorwaarde voor de realisatie van het plan kunnen zorgen, of omdat de betrokkenheid van deze partijen meer gewicht in de schaal kunnen leggen (Van Dam et al., 2010). Een voorbeeld waarbij zo’n alliantie aanleiding was voor de realisatie van het plan was bij Het Belevissenbos in Lelystad. Het ideaal van een groot speelbos was aanleiding voor het burgerinitiatief van André Rijdsdorp, maar voor de uitvoering daarvan was zijn betrokkenheid bij de lokale scoutingvereniging van essentieel belang. Het terrein van de scouting lag in de eerste plaats op het grondgebied waar het speelbos zou moeten komen, waardoor Staatsbosbeheer contact zocht met de scoutingvereniging. Daarnaast heeft de scoutingvereniging veel bijgedragen aan de uitvoering van het plan, doordat er beschikking was over materialen en mankracht en de activiteiten in Het Belevissenbos bovendien aansloten bij de activiteiten van de scoutingvereniging. Hierdoor was bij voorbaat al een groot draagvlak gecreëerd.

Ook bij de Elisabethlocatie in Amersfoort was sprake van coalitievorming, onder andere met Stichting Heiligenbergerbeekdal. Deze stichting heeft als doel het herstellen, behouden en bevorderen van de natuurlijke waarden van het Heiligenbergerbeekdal (hetbeekdal.nl, 2014). De Elisabethlocatie is onderdeel van dit beekdal, en door een samenwerking met de stichting werd meer draagvlak en bovendien meer aanleiding voor een groene invulling gecreëerd.

Om steviger in de schoenen te staan en meer te weten van het proces van een burgerinitiatief hebben de initiatiefnemers in Den Haag contact gezocht met initiatiefnemers van andere



burgerinitiatieven, waar zij advies van kregen op allerhande gebieden. Op hun beurt zijn de initiatiefnemers van de Groot Hertoginnelaan ook weer benaderd door andere initiatiefnemers, waardoor als het ware een netwerk van initiatiefnemers ontstaat die onderling kennis en ervaringen uitwisselen.

Als men coalities aangaat, dan wordt het professionaliseren van de organisatie, zoals het schrijven van projectplannen en visiedocumenten als voorwaarde gezien om serieus genomen te worden en om formele wegen te kunnen bewandelen. Daarnaast kiezen initiatiefnemers er vaak voor om een stichting op te richten. De reden hiervoor is dat de burgerinitiatieven dan serieuzer worden genomen door de omgeving, maar het worden van een rechtspersoon is ook een noodzakelijke voorwaarde om in aanmerking te komen voor subsidie (Van Dam et al., 2010).

Singelpark Leiden is een goed voorbeeld van professionalisering en institutionalisering; al vrij snel werd Stadslab Leiden opgericht om een platform te bieden voor de vele ideeën die de stad rijk is. Voor het project Singelpark is ook een stichting opgericht: Stichting Vrienden van het Singelpark. Deze stichting is met name gericht op het draagvlak voor het Singelpark voor de lange termijn en bestaat met dat doel uit zes verschillende commissies (Advies en Ontwerp, Participatie, Donateurswerving, Fondsenwerving, Programmering en Communicatie).

Ondanks de professionalisering van de burgerinitiatieven, worden de processen over het algemeen redelijk informeel doorlopen. Zo loopt de organisatie van Stadslab Leiden via sociale media en wordt overzicht gehouden door verslagen van de projectgroepen. Ook is er geen vaste locatie waar Stadslab-leden elkaar ontmoeten.

In Amersfoort heeft men er juist voor gekozen geen stichting op te richten om de informele kant van het proces en daarmee ook vooral de samenwerking en gelijkheid te benadrukken. Er wordt momenteel wel gewerkt aan een stichting voor het beheer van de locatie en men richt zich daarmee net als in Leiden op de lange termijn betrokkenheid.

Deze balans tussen formaliteit en informaliteit wordt door Van Dam et al. (2010) genoemd als het slaan van een brug tussen de formele en informele wereld.

#### Lange termijn betrokkenheid

De onderzochte burgerinitiatieven blinken uit in uithoudingsvermogen en volharding. De aanpak van de initiatieven is er een van een lange adem. In alle gevallen zijn de initiatiefnemers steeds degenen die blijven vasthouden en steeds weer opnieuw actie ondernemen. Dit lijkt - mits in gepaste mate - een noodzakelijke voorwaarde voor de voortgang van een initiatief (Van Dam et al., 2010).

Deze lange termijn betrokkenheid blijkt bijvoorbeeld in het geval van Oisterwijk uit het feit dat zij nu al vier jaar bezig zijn met het proces, en ondanks verschillende bestuurlijke wisselingen vol blijven houden en de Achterste Stroom op de politieke agenda blijven zetten.

Ook Jeroen Maters (Singelpark) benoemt volhouden in combinatie met veerkracht als één van de succesfactoren.

## Pragmatisch

Het verloop van een burgerinitiatief kenmerkt zich over het algemeen door twee à drie fases (Van Dam et al., 2010):

1. Een idee voor de ruimtelijke omgeving of protest tegen plannen op dat terrein
2. Vormen van een informele organisatie
3. Eventueel; vormen van een formele organisatie

Daarnaast kan binnen het procesverloop onderscheid worden gemaakt tussen de volgende aspecten:

1. Één of enkelen hebben een idee of protest
2. Deze kerngroep vormt een grotere groep medestanders
3. Er wordt samenwerking gezocht met de overheid
4. Wettelijke procedures betrekking hebbende op ruimtelijke ordening worden doorlopen

Hoewel de burgerinitiatieven allen een proces van langere termijn kennen, worden er bij geen van de initiatieven plannen voor de lange termijn gemaakt. Initiatiefnemers gaan stapje voor stapje te werk, waarbij soms van strategie wordt gewisseld. Strategie is een programma dat naar bevind van zaken bijgesteld kan worden 'als de feiten anders komen te liggen', zoals dat vaak wordt gezegd. De interactie van strategieën kan men zien als een onderdeel van planning. Als strategieën snel veranderen en acties onvoorspelbaar worden, dan spreekt men van pragmatische planning (Almendinger, 2002). In de pragmatische planningstheorie staat de praktijk centraal en veronderstelt men dat keuzes in strategie en handelen primair worden bepaald door ervaringen met en geloof in wat werkt.

Dit pragmatisme blijkt bijvoorbeeld uit het proces van de Achterste Stroom, waarbij het tegenhouden van bouwplannen richting de Achterste Stroom de aanleiding van het initiatief was. Toen dit eenmaal bereikt was, kwamen de idealen van de initiatiefnemers meer naar boven, en werd een visie voor het gebied opgesteld waarbij de natuurlijke waarden een grote rol speelden. De intentie van de initiatiefnemers is momenteel om ook betrokken te blijven bij de uitvoering van het plan en wellicht ook bij het beheer.

Een ander voorbeeld waarbij een pragmatische strategie wordt gehanteerd is bij Het Belevissenbos. André Rijsdorp richtte zich in eerste instantie op de bouw van een tweede blokhut op het scoutingterrein. Toen hiervoor toestemming was verleend richtte hij zich meer op het speelbos en de mogelijke invulling daarvan.

## Onderwerp van het initiatief

De idealen en schaal van de plannen kunnen erg verschillen. Jeroen Maters noemt juist de (te) grote ambities als een succesfactor, omdat burgers dan echt geprikkeld raken:

“Een project als deze kan alleen maar slagen als het bijna onmogelijk is. Als bewoners denken 'wow, dat is echt cool, maar zou het wel lukken?' Dan zijn ze gemotiveerd om mee te helpen. Het moet wel haalbaar zijn, maar moeilijk haalbaar, anders denken burgers 'oh, dat lukt je toch wel'”.

De initiatiefnemers van de Achterste Stroom geven daarentegen aan dat juist omdat hun plan minder complex was, weinig grondeigenaren, tegenstanders, et cetera, het initiatief een succes is geworden. Mogelijk heeft dit te maken met de aan- of afwezigheid van budget, maar ook de mate van invloed die het initiatief heeft op mensen.

Alle vijf de burgerinitiatieven hebben overeenkomsten in het onderwerp van het initiatief: een groene(re) invulling van de ruimtelijke omgeving. De gemeenten Amersfoort en Oisterwijk geven terecht aan dat weinig mensen echt tegen zo'n plan zullen zijn. Dit verklaart waarschijnlijk ook een deel van het succes.

## 4.2.4 Financiering

### Budget

In de meeste gevallen worden de projecten grotendeels gefinancierd door de gemeente. Daarnaast wordt vaak waar mogelijk gebruik gemaakt van subsidies. Zo is het Belevenissenbos gesubsidieerd door de Europese Unie, Provincie Flevoland, Gemeente Lelystad, Waterschap Zuiderzeeland en Jantje Beton. De Elisabethlocatie heeft ook een kleine bijdrage uit Europese subsidie gekregen.

Soms wordt daarnaast ingezet op financiering door burgers. Belangstellenden die het Singelpark een warm hart toedragen kunnen vriend worden van de Stichting Vrienden van het Singelpark en doen daarmee een donatie aan het project. Dit geld wordt besteed aan kleinschalige uitvoering, zoals bijvoorbeeld rozenstruiken voor de rozentuin. Op die manier wordt ervoor gezorgd dat deze vrienden nog meer betrokken raken bij het project, omdat ze door hun donatie als het ware eigenaar zijn van een klein stukje singelpark. Deze betrokkenheid zou minder zijn wanneer de donaties uitgegeven worden aan grote voorzieningen (“Vijftig euro doneren voor het bouwen van een brug van een paar ton spreekt niet echt aan” – *J. Maters, 1 november 2013*).

Ook in Amersfoort wordt nagedacht over het genereren van inkomsten om met name het onderhoudsbudget te vergroten. Gedacht wordt aan de verkoop van een villa op het terrein en de exploitatie van een ketelhuis als kinderdagverblijf, museum of iets anders.

Om in aanmerking te komen voor gemeentelijk budget of subsidies worden verschillende middelen ingezet. Allereerst wordt vaak het algemene belang van het project aangetoond door zoveel mogelijk draagvlak te creëren en medestanders te vinden. Hierdoor wordt de prioriteit van het project aangetoond en zullen gemeenten en subsidieverstrekkingen eerder geneigd zijn een budget vrij te maken.

Daarnaast wordt ook ingezet op het aantonen van meerwaarde van het project voor de omgeving en de gemeente. Zo is de gemeente Den Haag bij de Groot Hertoginnelaan gewezen op plannen voor vrij liggende fietspaden, plannen voor het benadrukken van de internationale zone en de functie van de Groot Hertoginnelaan als wijkontsluitingsweg waar een groene invulling aan toegekend wordt. Door dit gezamenlijk aan te pakken zou werk met werk gerealiseerd worden, waardoor de kans op uitvoering van het plan vergroot werd.

De initiatiefnemers van het Singelpark hebben verschillende onderzoeken aangedragen die uitwezen dat een park niet alleen geld kost maar ook geld oplevert of bespaart, zoals door extra toeristeninkomsten, minder gezondheidskosten doordat meer mensen gaan sporten, minder riolering door extra regenwater afvang, extra CO2 afvang door bomen en ander groen, et cetera.

### Krediet

Vaak is bij burgerinitiatieven het geval dat bij aanvang van het initiatief geen budget beschikbaar is. Hierdoor moeten initiatiefnemers in het begin (maar doorgaans ook daarna) veel eigen tijd en geld steken in het op gang brengen en ontwikkelen van het initiatief. Dit brengt veel risico's met zich mee, en initiatiefnemers moeten dan ook stevig in hun schoenen staan om het initiatief door te zetten. In sommige gevallen zetten ze ook eigen vermogen in, zoals André Rijdsdorp voor Het Belevenissenbos. Hij heeft zelf een deel van de uitvoering bekostigt, wat hij later wel deels vergoed heeft gekregen. Deze financieringsmethode heeft mogelijk wel een remmende werking op het initiëren van een burgerinitiatief in het algemeen, domweg omdat het risico te groot wordt geacht. Van de vijf burgerinitiatieven antwoorden sommigen op de vraag of ze het burgerinitiatief hadden ondernomen als ze wisten wat ze nu weten dan ook dat ze vanwege de vele uren en tijd die het opslokt het niet weer zouden doen. Desondanks geeft niemand aan spijt te hebben.

Als mogelijke oplossing voor dit probleem geeft André Rijdsdorp als alternatief een kredietsysteem, gefinancierd door de overheid maar wellicht in de toekomst door het bedrijfsleven. Dit brengt risico's met zich mee, maar kan ook zeker kosten besparen. Zo heeft Het Belevenissenbos in totaal ongeveer 400.000 euro gekost, terwijl de waarde is geschat op 1,2 miljoen. De mogelijkheden voor kredietverstrekking zouden onderzocht moeten worden.

Op dit moment zijn er al verschillende gemeenten die bewonersbudget uitschrijven, maar vaak gaat het hier om kleinschalige initiatieven zoals speeltuinen of buurtbarbecues. Voor grootschaliger initiatieven is uiteraard ook meer budget nodig, alleen al voor voorbereiding en proces, en dat wordt op dit moment nog onvoldoende geboden.

### Uitgaven

De meeste initiatiefnemers van de burgerinitiatieven zijn zeer kien op het budget. Zij willen zo min mogelijk uitgeven aan voorbereidings- en proces kosten en zoveel mogelijk aan uitvoering en beheer. Een voorbeeld hiervan is de Elisabethlocatie, waarbij de projectgroep bestond uit zowel initiatiefnemers als ambtenaren. Wanneer de groep bij elkaar kwam of participatie bijeenkomsten plaatsvonden, schreven de ambtenaren de uren die zij maakten af van het totale beschikbare budget. Dit schopte tegen het zere been van de initiatiefnemers, die zelf ook uren besteedden maar hiervoor geen vergoeding kregen. Het bleek echter dat hier geen andere oplossing voor was, waarna werd besloten om in ieder geval te overleggen wanneer de ambtenaren uren zouden schrijven.

Ook André Rijdsdorp wilde zoveel mogelijk besparen op proceskosten. Hij heeft bijvoorbeeld veel zelf gedaan, zodat hij geen externen hoefde in te huren. Ook heeft hij bijvoorbeeld geen bestektekening of iets dergelijks gemaakt, zodat ook daar geen kosten aan verloren zouden gaan.

### Kostenbesparingen

Om de kosten zoveel mogelijk binnen de perken te houden hanteren de burgerinitiatieven verschillende strategieën. In de eerste plaats wordt er in grote mate een beroep gedaan op *vrijwilligerswerk*. Dit houdt ten eerste in dat de initiatiefnemers zelf vele uren besteden aan het project: in Leiden hebben ze bijvoorbeeld naar schatting 300.000 euro aan vrijwillige uren besteed aan hun project en in Amersfoort ongeveer 1100 uren. Ten tweede zijn er daarnaast vaak nog vele vrijwilligers die zich inzetten voor bijvoorbeeld de uitvoering van de plannen, zoals bijvoorbeeld het planten van bomen of, in het geval van Het Belevenissenbos, het plaatsen van speeltoestellen. Ten derde dragen vrijwilligers bij door producten of middelen te leveren of uit te lenen, zoals laatstgenoemde speeltoestellen, maar bijvoorbeeld ook het ter beschikking stellen van ruimtes voor bijeenkomsten (Leiden).

Daarnaast worden er bij sommige burgerinitiatieven kosten bespaard doordat de *procestermijn* wordt verkort. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de Elisabethlocatie, waar het ontwerpproces slechts vier maanden heeft geduurd. Dit was onder andere mogelijk doordat het burgerinitiatief op veel goodwill kon rekenen van medeburgers. Hierdoor konden zij bijvoorbeeld in de zomer het plan ter inzage leggen, iets wat bij gemeentelijke ontwerpprocessen op veel kritiek was komen te staan. Goodwill van medeburgers wordt ook door alle andere burgerinitiatieven genoemd als één van de succesfactoren. Niet alleen om tijd te besparen, ook als het om vrijwillige bijdragen gaat.

Overigens wordt niet altijd een sneller proces bereikt, zo geeft bijvoorbeeld de gemeente Oisterwijk aan. Integendeel, zij denken dat dit proces veel langer heeft geduurd dan wanneer er geen sprake was van een burgerinitiatief. Wel zien zij de mogelijkheid dat burgerinitiatieven in de toekomst wel tijd kunnen besparen, helemaal op de langere termijn gezien.

Als laatste worden kosten binnen de perken gehouden door hiermee rekening te houden bij het *ontwerp van het plan*. Zo hebben ze in Amersfoort bewust gekozen voor een gesloten grondbalans, waarbij naar historische kaarten is gekeken waar moest worden weggegraven en waar moest worden opgehoogd. Ook André Rijdsdorp heeft bij het ontwerp van Het Belevenissenbos gekeken op welke manier hij zo weinig mogelijk uitvoeringskosten zou hebben. Zo nam hij onder andere de draaihoek van graafmachines als aanleiding voor de bepaling welke bomen te kappen en hoe de waterloop moest liggen.

#### 4.2.5 kwaliteitswaarborging

Hoewel bij financiering aan de orde is gekomen dat de initiatiefnemers van burgerinitiatieven zeer kien zijn op het budget en vaak zo weinig mogelijk aan voorbereiding en proces willen uitgeven, zetten de initiatiefnemers zich allen wel in voor een zo groot mogelijke kwaliteit van het plan.

Enerzijds kan dit zijn doordat zij ervoor zorgen dat voor de uitvoering zoveel mogelijk budget en of middelen beschikbaar zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval bij Amersfoort, waarin gemaakte proceskosten soms sarcastisch worden uitgedrukt in het aantal bomen dat daarvoor had kunnen worden aangeplant. Ook bij Het Belevissenbos is zoveel mogelijk van het budget uitgegeven aan de uitvoering en inrichting van het plan.

Een andere manier om de kwaliteit van het plan te waarborgen is het inzetten van ruimtelijke adviesbureaus. Dit is het geval bij het Singelpark, waar na het uitschrijven van een ideeënwedstrijd uiteindelijk twee landschapsarchitectenbureaus het plan voor het Singelpark hebben gemaakt. Zij hebben in eerste instantie voor de wedstrijd een plan gemaakt, waarna zij op basis van het beschikbare budget ook een beeldkwaliteitsplan hebben mogen maken voor de singelrand. Deze is in januari 2014 opgeleverd. Ook in Oisterwijk hebben ze hun visie met behulp van een landschapsarchitect gemaakt. Deze heeft dit voor hen kosteloos gedaan.

Alle initiatiefnemers erkennen de meerwaarde die een adviesbureau kan bieden, echter zijn de kosten die daaraan verbonden zijn vaak een remmende factor. Deze kosten zijn verbonden aan risico's; het is immers geen garantie dat de mate van betrokkenheid van commerciële adviesbureaus altijd de prijs-kwaliteit verhouding van het plan verbetert. Een feit is wel dat commerciële adviesbureaus in sommige gevallen deze verhouding wél verbetert, en er zal dus per geval gekeken moeten worden naar een optimale balans.

## 5. POTENTIES ADVIESBUREAUS

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de beantwoording van Onderzoeksvraag 2:

‘Hoe zouden commerciële adviesbureaus een bijdrage kunnen leveren aan burgerinitiatieven?’

Hierbij zijn de deelvragen:

- ‘Op welke manier zijn adviesbureaus betrokken bij strategieën van burgerinitiatieven?’ (5.1)
- ‘Aan welke strategieën zouden adviesbureaus kunnen bijdragen en op welke manier?’ (5.1)
- ‘Op welke manier kan deze bijdrage rendabel zijn voor adviesbureaus?’ (5.2)

### 5.1 ADVIESBUREAUS BETROKKEN BIJ BURGERINITIATIEVEN

In hoofdstuk 4 zijn de eigenschappen van de initiatiefnemers en de strategieën die zij op verschillende vlakken voeren uitvoerig besproken. Aan de hand van deze kennis wordt gekeken in hoeverre adviesbureaus daarbij betrokken waren en of adviesbureaus (meer) betrokken zouden kunnen worden. Wanneer het laatste het geval is wordt ook verkend op welke manier dit zou kunnen.

#### 5.1.1 Eigenschappen initiatiefnemers

Adviesbureaus zouden kennis over de eigenschappen van initiatiefnemers van succesvolle burgerinitiatieven kunnen gebruiken in het opstellen van een afwegingskader voor burgerinitiatieven. Dit zou kunnen inhouden dat wanneer initiatiefnemers voldoen aan eerdergenoemde aspecten (overtuiging, profiel en interne kennis), de kans groter wordt geacht dat een burgerinitiatief zal slagen. De vraag is echter of dit een gegronde conclusie is, omdat dit onderzoek geen resultaten weergeeft van burgerinitiatieven waarbij de achtergrond van de initiatiefnemers afwijkt van bovenstaande aspecten en niet succesvol zijn. Dit betekent dat wanneer een burgerinitiatief zich aandient waarbij de initiatiefnemers niet voldoen aan de aspecten, commerciële adviesbureaus alsnog kunnen overwegen hun diensten aan te bieden omdat deze aspecten geen bewezen voorwaarden zijn voor een succesvol burgerinitiatief. Sterker nog, het zou zelfs kunnen zijn dat juist bij initiatiefnemers die minder kennis hebben over ruimtelijke ordening, hulp en advies van adviesbureaus kunnen gebruiken. Dit onderzoek kan daar echter geen uitsluitsel over geven.

#### 5.1.2 Communicatie en PR

Op het gebied van communicatie en PR is bij geen van de burgerinitiatieven een extern adviesbureau ingezet. Bovenstaande informatie kan echter wel van invloed zijn op de afweging of een investering in een burgerinitiatief succesvol kan zijn. Immers, over het algemeen kan worden gesteld dat hoe meer mensen bereikt worden en bekend raken met het burgerinitiatief, hoe groter het draagvlak zal zijn. Dit oefent druk uit op de besluitvormende macht, waardoor de kans op het slagen van een burgerinitiatief wordt vergroot. Adviesbureaus zouden hier dus ook bijvoorbeeld aanvankelijk een gratis advies kunnen uitbrengen (‘vergroot je communicatie en PR om draagvlak te creëren’), om later wellicht betaald advies te geven over de inhoud van het plan. Hierbij dient het aanbieden van gratis advies als een marketing truc om goodwill bij burgers te kweken en hen bekend te maken met jouw (betaalde) kennis en diensten.

#### 5.1.3 Samenwerking met de overheid

Op het gebied van strategieën in samenwerking met de overheid is alleen in het geval van Amersfoort een extern adviesbureau ingeschakeld; Rode Wouw. Rode Wouw is een ‘participatiehuis’ dat gericht is op het begeleiden van processen met bewonersparticipatie (rodewouw.nl, 2014). De mensen die actief zouden worden in het proces werden voor de start bij elkaar geroepen voor een informele kennismaking. Dit was in de vorm van een lunchbijeenkomst en werd gehouden op een leuke locatie nabij de Elisabethlocatie. Ambtenaren en bewoners maakten kennis met elkaars ideeën

en achtergronden, om zo uiteindelijk één groep te kunnen vormen. De Rode Wouw liet als ijsbreker de kerngroep leden een stukje voor de krant schrijven over het park wanneer deze geopend zou zijn. Op die manier werden de verschillende ideeën en achtergronden verkend.

Deze manier van procesbegeleiding zou ook door commerciële adviesbureaus aangeboden kunnen worden. Hiervoor zou wellicht wel iets meer kennis over dit onderwerp moeten worden vergaard zodat meerdere vormen van begeleiding aangeboden kan worden en dit kan worden afgestemd op het specifieke burgerinitiatief.

Verschillende gemeenten gaven in de interviews aan dat zij bij volgende burgerinitiatieven waar zij betrokken raken vooraf meer aandacht willen besteden aan het kennis maken met de initiatiefnemers en hun ideeën en standpunten en ook het belang van vertrouwen tijdens het proces daarbij onderstrepen.

Naast het begeleiden van een kennismaking of opstart van een projectgroep van een burgerinitiatief, kan dit wellicht ook worden uitgebreid naar begeleiding van het gehele proces, dus zowel op communicatie niveau als ruimtelijke planning niveau door bijvoorbeeld het aanbieden van kennis en advies. Hier wordt in hoofdstuk 5.2.2 (Procesbegeleiding) verder op ingegaan.

#### 5.1.4 Wijze van betrokkenheid

In strategieën die initiatiefnemers voeren in hun wijze van betrokkenheid spelen adviesbureaus bij de vijf burgerinitiatieven geen significante rol. Voor commerciële adviesbureaus zijn er echter wel aanknopingspunten om een bijdrage te leveren.

Zo zouden adviesbureaus burgers kunnen adviseren om een constructieve houding aan te nemen in het planningsproces om de kans op succes te vergroten. Hierbij is het belangrijk dat wanneer problemen in het plan door burgers gesignaleerd worden, zij in plaats van alleen protest aantekenen ook met alternatieven komen. Adviesbureaus zouden kunnen helpen met het ontwikkelen van deze alternatieven.

Daarnaast kunnen adviesbureaus burgers adviseren om allianties aan te gaan met andere organisaties zodat het draagvlak voor het initiatief vergroot wordt of de kosten kunnen worden beperkt waardoor de kans op succes groter wordt. Dit kan tevens ook onderdeel zijn van het afwegingskader voor adviesbureaus om burgerinitiatieven te ondersteunen.

Ook kan een adviesbureau burgers adviseren om een stichting op te richten wanneer aannemelijk is dat zij daardoor aanspraak maken op subsidie(s). Daarnaast kunnen adviesbureaus ondersteuning bieden bij het aanvragen hiervan.

Zoals al eerder is aangegeven zouden commerciële adviesbureaus procesbegeleiding van burgerinitiatieven kunnen aanbieden. Hierbij is de informatie dat succesvolle burgerinitiatieven vaak informeel te werk gaan een aanvulling op de manier waarop deze procesbegeleiding vorm kan krijgen.

Adviesbureaus kunnen initiatiefnemers adviseren of waarschuwen over de lange termijn betrokkenheid die een burgerinitiatief van grotere schaal vraagt. Hierbij is het ook praktisch om in ogeschouw te nemen dat burgerinitiatieven vaak pragmatisch te werk gaan.

In een eventueel afwegingskader kan worden meegenomen dat wanneer nog geen budget beschikbaar is en sprake is van veel grondeigenaren 'kleinere' plannen mogelijk een grotere kans op succes hebben, terwijl wanneer sprake is van een beschikbaar budget en relatief weinig grondeigenaren betrokken zijn mogelijk juist grote plannen en idealen succesvoller zijn.

#### 5.1.5 Financiering

Ook wat betreft financiering hebben adviesbureaus geen rol in de vijf burgerinitiatieven gespeeld. Dit zou op verschillende gebieden wel kunnen.

Zo zouden adviesbureaus kunnen helpen bij het uitzoeken en aanvragen van subsidies, en mogelijk ook bij het opzetten van crowdfunding bijvoorbeeld door een plan van aanpak aan te bieden.

Daarnaast zouden adviesbureaus kunnen uitzoeken of er mogelijkheden zijn om het budget te vergroten door bijvoorbeeld inkomsten uit het plan zelf (verhuur of verkoop van locaties e.d.), maar

ook door het aantonen van het algemeen belang van het plan (en daarmee draagvlak creëren) en het aantonen van meerwaarde van het project. Dit laatste zou inhouden dat commerciële adviesbureaus hun kennis aanbieden om de indirecte voordelen van een plan aan te tonen.

Wellicht zouden adviesbureaus ook een rol kunnen spelen in het waarschuwen van initiatiefnemers; er is een grote kans dat zij veel eigen tijd en soms eigen geld in het project zullen moeten stoppen. Dit brengt risico's met zich mee. Mogelijk kunnen adviesbureaus een deel van deze risico's op zich nemen, om zo op de langere termijn wel opdrachten te kunnen genereren. Hierop wordt in hoofdstuk 5.2.1 (Advisering burgerinitiatieven) verder ingegaan.

Adviesbureaus kunnen ook adviseren in het betrekken van vrijwilligers bij het project. Deze kunnen een bijdrage leveren in het planningsproces of bij de uitvoering van het plan, en deze bijdrage kan in de vorm zijn van manuren, financiering of producten in natura.

Wat betreft procesbegeleiding kunnen adviesbureaus overheden wijzen op de mogelijke verkorting van de procestermijn, onder andere doordat burgerinitiatieven vaak op goodwill van medeburgers kunnen rekenen.

### 5.1.6 Kwaliteitswaarborging

Om de kwaliteit van het plan te vergroten hebben drie van de vijf initiatieven de hulp van externe adviesbureaus ingeschakeld voor ideeën en het ontwerp van het plan.

Voor het Singelpark in Leiden werd eerst een ideeënwedstrijd georganiseerd, waarbij Lola (Rotterdam) en Studio Karst (Zürich) als winnaars uit de bus kwamen. Dit werd bepaald door zowel de gemeente als leden van het projectteam Singelpark. Daarna heeft Lola een beeldkwaliteitsplan op mogen stellen.

Voor het ontwerp van de Elisabethlocatie is eerst bureau Waardenburg, een adviesbureau op het gebied van ecologie en milieu, ingeschakeld. Zij adviseerden over het ontwerp op grover niveau, waarbij drie deelgebieden naar voren kwamen: 'nat', 'droog' en 'recreatie en beheer'. De keuze voor dit bureau was gemaakt omdat de kerngroep snel wilde beginnen en ze dit bureau al kenden door eerdere samenwerkingen. Echter was de kerngroep na de oplevering van de grove ontwerpschets niet geheel tevreden over bureau Waardenburg omdat ze elk uur doorrekenden en weinig eigen initiatief toonden. Daarom werd voor het vervolgproject besloten om ook andere bureaus te gelegenheid te geven zich te presenteren. Er werden drie bureaus uitgenodigd die een presentatie mochten geven van een uur waarin zij moesten aangeven wat ze inhoudelijk met de locatie wilden doen (grofweg), hoe ze burgers wilden betrekken, hoe de tijdsplanning eruit zag en hoeveel uren ze nodig dachten te hebben. De adviesbureaustkosten moesten onder de 30.000 euro blijven, anders moest er officieel worden aanbesteed en dat was niet de bedoeling. Uit de drie uitgenodigde bureaus is de opdracht uiteindelijk aan bureau Haver Droeze verleend, omdat zij op alle drie de punten het beste scoorden. Haver Droeze is daarna bij het proces betrokken geweest en heeft uiteindelijk een inrichting- en beheerplan opgeleverd.

Voor de gebiedsvisie Achterste Stroom is een bevriende landschapsarchitect ingeschakeld om te adviseren en een concept ontwerp te maken.

Uiteraard liggen hier kansen voor adviesbureaus in het algemeen. Zij kunnen hun vakinhoudelijke kennis maar ook proceskennis inzetten bij de ondersteuning van burgerinitiatieven. Wel moet voor het aanbieden van deze kennis nagedacht worden over de invulling van dit aanbod. Hier wordt in hoofdstuk 5.2.1 nader op ingegaan.

## 5.2 ADVISERING EN AFWEGING

De vraag is nu: welke stappen kunnen commerciële adviesbureaus ondernemen om een bijdrage te leveren aan burgerinitiatieven? Hierbij speelt niet alleen de kunde van adviesbureaus een rol, zoals in 5.1 besproken, maar ook in hoeverre deze maatregelen rendabel kunnen zijn voor een commercieel adviesbureau.

Op basis van de resultaten die eerder in dit rapport aan de orde zijn gekomen, kan een matrix worden opgesteld waarbij commerciële adviesbureaus op vier vlakken een bijdrage kunnen leveren



aan burgerinitiatieven. De ene as van de matrix wordt gevormd door aan de ene kant burgers, aan de andere kant overheden. De andere matrix bestaat aan de ene kant uit algemene voorlichting, aan de andere kant uit specifiek projectadvies. De vier vlakken die hieruit ontstaan zijn ‘tips & tricks’, ‘planinhoudelijk advies’, ‘voorlichting overheden’ en ‘procesbegeleiding’.



Hieronder worden de mogelijkheden van allen behandeld, evenals de kosten, baten en risico's daarvan. In bijlage I is een voorbeeld opgenomen van hoe adviezen door middel van een website kunnen worden aangeboden. Hierbij wordt bij het geven van tips & tricks een strategie gehanteerd van doorverwijzen naar mogelijkheden voor de aanvraag van kennis en advies.

### 5.2.1 Tips & tricks

Commerciële adviesbureaus kunnen algemene informatie over burgerinitiatieven geven, bijvoorbeeld op een speciale website. Hier kunnen initiatiefnemers terecht voor adviezen over hoe ze een initiatief kunnen aanpakken en waar ze op moeten letten.

- Kosten*                      De kosten voor deze vorm van advisering zijn laag; het vergt een investering in een website of webpagina en het up-to-date houden hiervan.
- Baten*                      De baten vinden zich vooral in de vorm van goodwill bij zowel burgers als overheden of andere opdrachtgevers. Dit kan op de lange termijn opdrachten opleveren, omdat je laat zien dat je kennis en ervaring hebt met burgerinitiatieven.
- Risico's*                      Aan deze vorm van advisering kleven weinig tot geen risico's. Het is een kleine investering en er kan in principe weinig misgaan.

Uit dit onderzoek volgen de volgende tips & tricks:

- Probeer zoveel mogelijk medestanders te vinden om draagvlak voor zowel het initiatief als het plan te vinden. Denk hierbij aan het inzetten van je eigen netwerk, maar ook sociale media en reguliere media kunnen hierbij helpen
- Zoek samenwerking met de betreffende overheidsinstantie(s). Je hebt ze nodig voor de besluitvorming en wellicht ook financiering van je plan.

- Neem een constructieve houding aan; wanneer je het ergens niet mee eens bent, loont het om zelf met alternatieven te komen in plaats van alleen te protesteren. Je wordt dan serieuzer genomen en de samenwerking zal makkelijker verlopen.
- Zoek koppelingen met andere organisaties die het belang van jouw initiatief kunnen benadrukken en ondersteunen.
- Zoek steun bij andere (succesvolle) burgerinitiatieven; zij kunnen hun ervaringen delen en tips geven.
- Richt als dat mogelijk is een stichting op; je wordt vaak serieuzer genomen en komt op die manier voor meer subsidies in aanmerking.
- Wees je ervan bewust dat een burgerinitiatief veel uithoudingsvermogen vergt. Processen kunnen soms lang duren en vragen van de initiatiefnemers veel tijd.
- Ga stapje voor stapje te werk. Natuurlijk zijn lange termijn idealen belangrijk, maar je hebt te maken met veel andere mensen, meningen en andere plannen, die ook weer wijzigen. Je eigen strategie zal daarop inspelen en dit vraagt om een pragmatische aanpak.
- Je kunt voor je project op zoek gaan naar mensen die je financieel willen ondersteunen; crowdfunding. Op die manier wordt de kans op succes vergroot.
- Toon de meerwaarde van je project aan; hoe dien je het algemene belang? Zorgt je plan voor inkomsten of kostenbesparingen?
- Zoek vrijwilligers die je kunnen helpen bij het meedenken over het plan, het meehelpen bij de uitvoering of het bijdragen in natura.

### 5.2.2 Planinhoudelijk advies

Adviesbureaus kunnen daarnaast ook hun kennis en kunde aanbieden, waarbij een actieve bijdrage vanuit het bureau wordt geleverd, gericht op het specifieke burgerinitiatief. Hierbij kan in opzet worden gedacht aan het aanbieden van ‘pakketten’ en ‘losse onderdelen’.

De Elisabethlocatie in Amersfoort heeft bijvoorbeeld gebruik gemaakt van losse onderdelen; verschillende bureaus hebben advies gegeven in verschillende stadia en op verschillende inhoudelijke vlakken. Het voordeel hiervan is voor burgers dat ze meer keuze en flexibiliteit hebben. Nadeel is dat het proces langer duurt doordat het ‘nieuwe’ bureau moet worden ingelicht en bijgepraat. Ook zal er waarschijnlijk minder binding ontstaan tussen de projectgroep van het initiatief en de adviseurs van de bureaus. Deze nadelen voor burgers en/of overheden worden weggenomen wanneer gekozen wordt voor een ‘totaalpakket’, waarbij meerdere adviezen worden gegeven in meerdere fasen van het proces. Op deze pakketten kan vanuit het adviesbureau korting worden gegeven. Per saldo wordt dan minder verdiend, maar er wordt wel meer omzet gedraaid.

Uit dit onderzoek komt de volgende planinhoudelijke advisering naar voren:

- Opstellen van plannen en plandocumenten (gebiedsvisies, inrichtingsplannen, etc.)
- Aanvragen van subsidies
- Hulp bij het opzetten van crowdfunding
- Informatie verschaffen om meerwaarde van het burgerinitiatief aan te tonen
- Uitwerken van alternatieven voor problemen in het plan(gebied)
- Opbrengsten en/of kostenbesparingen in het plan aantonen

De kosten, baten en risico's hangen af van een aantal factoren, die afhankelijk zijn van de volgende situaties:

1. Het burgerinitiatief vindt doorgang en voor het burgerinitiatief is reeds een budget beschikbaar gesteld.
2. Het burgerinitiatief vindt nog geen doorgang en er is nog geen budget beschikbaar gesteld.

Beide situaties omvatten verschillende kosten, baten en risico's. Deze worden hieronder weergegeven, waarbij de nummers corresponderen met de nummers hierboven.

	1. Doorgang + budget	2. Geen doorgang + geen budget	
<i>Kosten</i>	De kosten zijn voor de opdrachtgevende instantie die het budget beschikbaar heeft gesteld.	2a. De kosten zijn voor de burgers	2b. De kosten zijn voor het adviesbureau
<i>Baten</i>	Het plan is van hogere kwaliteit en kan daarmee uiteindelijk kosten besparen.	2a. Omdat het plan van hogere kwaliteit is en kostenbesparingen op lange termijn daardoor aannemelijk zijn, wordt de kans op uitvoering vergroot.	2b. Het gratis aanbieden van advies kan worden gezien als een investering; er is zicht op een opdracht op de lange termijn.
<i>Risico's</i>	Weinig, er is al budget beschikbaar gesteld dus is er evenveel risico als bij andere projecten.	Er is een groter risico, omdat er een kans bestaat dat het advies zorgt voor toestemming en budget voor uitvoering van het initiatief, maar er is ook een kans dat dit niet zo is. Dan is het aanvragen van advies een loze investering geweest.	

Om de kans op doorgang van het project (het advies zorgt voor toestemming en budget voor uitvoering van het initiatief) in te schatten, kan een afwegingskader voor burgerinitiatieven opgesteld worden. Hierbij is de waarde van elk aspect (communicatie, samenwerking met de overheid, etc.) per initiatief verschillend, en moet op basis van ervaring en intuïtie een definitieve afweging worden gemaakt. Nader genoemde lijst van bevindingen uit dit onderzoek die kunnen bijdragen aan een afwegingskader vormt dus in wezen meer een checklist met punten waaraan gedacht moet worden voor een afweging.

Wanneer de kans op doorgang groot genoeg wordt geacht, kan een zogenaamd 'no cure no pay' model worden aangeboden: adviesbureaus bieden een gratis dienst aan en bij doorgang krijgen zij betaald voor dat advies en/of een vervolgoopdracht.

Aspecten die kunnen bijdragen aan het opstellen van een afwegingskader zijn:

- kennis over succesfactoren bij burgerinitiatieven op basis van onderzoek;
- juridische, planologische en financiële haalbaarheid;
- ervaring met burgerinitiatieven.

Uit dit onderzoek volgen de volgende bevindingen die opgenomen kunnen worden in het afwegingskader:

#### *Communicatie*

- Heeft het initiatief al veel medestanders?
- Is de algemene indruk dat veel mensen voor het initiatief zullen zijn?
- Is er ruimte voor het initiatief op de politieke agenda?
- Kan een commercieel adviesbureau bijdragen aan het op de politieke agenda zetten, bijvoorbeeld door het inzetten van het eigen netwerk van het bureau?

#### *Samenwerking met de overheid*

- Is er al een (goede) samenwerking met de overheid?
- Is er een grote kans op een (goede) samenwerking?
- Kan het netwerk van het adviesbureau bijdragen aan een (betere) samenwerking?

#### *Wijze van betrokkenheid*

- Zijn reële alternatieven mogelijk wanneer sprake is van een protest of probleem?
- Is er sprake van een organisatie binnen het initiatief of zijn er kansen daartoe?

- Zijn er koppelingen met andere organisaties of zijn die mogelijk?
- Zijn er succesvolle referentieprojecten?
- Corresponderen budget en complexiteit van het plan met de ambities van het initiatief?

#### Financiering

- Is er budget beschikbaar?
- Zijn er mogelijkheden voor aanspraak op subsidies?
- Biedt het initiatief mogelijkheden voor het genereren van inkomsten uit het plan zelf?
- Is er een groot algemeen belang bij het initiatief?
- Biedt het initiatief mogelijkheden voor het aantonen van meerwaarde?
- Is een groot netwerk van vrijwilligers aanwezig?
- Biedt het initiatief mogelijkheden voor kostenbesparingen?

### 5.2.3 Voorlichting overheden

Naast bovengenoemde 'directe' bijdragen aan burgerinitiatieven, kunnen commerciële adviesbureaus ook voorlichting over burgerinitiatieven aanbieden aan bijvoorbeeld gemeenten. Gemeenten die weinig ervaring hebben met burgerinitiatieven of te maken krijgen met complexere burgerinitiatieven kunnen hierin geïnteresseerd zijn, zeker naarmate het adviesbureau hiermee enige ervaring heeft opgebouwd.

Om voorlichting over burgerinitiatieven toe te kunnen passen zijn de volgende aspecten belangrijk:

- kennis over succesfactoren en voorwaarden van burgerinitiatieven op basis van onderzoek;
- eigen ervaring met burgerinitiatieven

Tussen gemeenten zijn er verschillen in hoe zij staan tegenover burgerparticipatie en burgerinitiatieven. De benadering en voorlichting van deze gemeenten zal daarom ook verschillen. Sceptische gemeenten zullen meer geïnformeerd willen/moeten worden over de voordelen van burgerinitiatieven ten opzichte van normale projecten, terwijl gunstig gezinde gemeenten meer geïnformeerd zouden kunnen worden over procesmatige aspecten en verschillen ten opzichte van normale planprocessen.

De volgende informatie uit dit onderzoek kan bijdragen aan optimalisatie van voorlichting over en procesbegeleiding bij burgerinitiatieven:

- de insteek van de samenwerking tussen burgers en overheid kan verschillen: is het een middel om het plan uit te voeren of is het een doel op zichzelf?
- verschillende partijen binnen een samenwerking betekent verschillende belangen. Wanneer iedereen zich hier bewust van is kan meer begrip voor elkaar ontstaan, wat de samenwerking ten goede komt;
- vertrouwen is heel belangrijk voor het gehele proces. Het is goed om bij de start van de samenwerking bewust elkaars posities en ambities te verkennen om dit vertrouwen op te bouwen;
- binnen een samenwerking tussen burgers en overheid spelen verschillende vormen van macht. Welke macht hebben de burgers? Welke macht heeft de overheid? Door hiervan bewust te zijn, kunnen strategieën beter gevormd worden;
- door samenwerking ontstaat vaak begrip voor elkaars manier van denken en werken. Dit kan op de lange termijn ook voordelig zijn bij andere plannen van de overheid;
- het proces van burgerinitiatieven verloopt vaak pragmatisch: strategieën worden door veranderende inzichten steeds aangepast en ontwikkeld;
- burgerinitiatieven van groter formaat hebben vaak (nog) geen mogelijkheid van kredietverstrekking. Dit kan een remmende werking hebben op initiatieven van burgers. Om dit weg te nemen moet worden nagedacht over alternatieven van kredietverstrekking;
- burgers geven vaak het liefst zo weinig mogelijk uit aan voorbereidings- en proceskosten. Daarbij komt dat het vaak oneerlijk overkomt als de initiatiefnemers zelf veel vrije tijd steken in het project, terwijl ambtenaren die iets bijdragen wel hiervoor betaald krijgen. Overheden

moeten zich hier bewust van zijn en kunnen eventueel nadenken over hoe hiermee om moet worden gegaan;

- de planprocestermijn van burgerinitiatieven kan korter zijn dan die van normale planprocessen, onder andere omdat burgers goodwill krijgen van medeburgers en daardoor inspraakprocedures soepeler verlopen. Soms kan het echter ook langer duren, dit is afhankelijk van het project. Wel wordt verwacht dat op de lange termijn de planprocessen minder lang duren (door minder zienswijzen e.d.).

#### 5.2.4 Procesbegeleiding

Naast alleen voorlichting geven over burgerinitiatieven, kunnen commerciële adviesbureaus ook procesbegeleiding bij burgerinitiatieven aanbieden. Dit kan zowel aan burgers (initiatiefnemers) als aan gemeenten worden aangeboden. Het is echter waarschijnlijker dat gemeenten, of een combinatie van burgers en gemeenteambtenaren in bijvoorbeeld een projectgroep, hier meer geïnteresseerd in zijn. De informatie uit dit onderzoek die kan bijdragen aan kennis over goede projectbegeleiding is hetzelfde als genoemd bij 5.2.3 (Voorlichting overheden).

## 6. CONCLUSIE

Verschillende aspecten hebben invloed op het succes van een burgerinitiatief. Van de vijf onderzochte burgerinitiatieven vertonen de initiatiefnemers verscheidene overeenkomsten in hun eigenschappen: ze willen allemaal graag de omgeving verfraaien, zijn veelal hoger opgeleid en autochtoon en beschikken vaak over veel kennis over het betreffende gebied. De vraag blijft echter of commerciële adviesbureaus deze informatie kunnen gebruiken bij de afweging van het wel of niet aanbieden van advies aan initiatiefnemers, omdat met dit onderzoek niet is bewezen dat deze aspecten *voorwaarden* zijn voor succes. Het tegendeel is immers nog niet aangetoond.

De initiatiefnemers gebruiken verschillende strategieën op het gebied van communicatie en PR, samenwerking met de overheid, wijze van betrokkenheid, financiering en kwaliteitswaarborging. In sommige gevallen speelden commerciële adviesbureaus hierbij een rol. Deze rol zou echter kunnen worden uitgebreid in vrijwel elk thema van deze strategieën. De vorm die deze rol aanneemt verschilt echter per strategie. In totaal zijn vier verschillende rollen voor adviesbureaus te onderscheiden, namelijk: het geven van tips aan initiatiefnemers (gratis), het geven van advies aan initiatiefnemers (betaald), het geven van voorlichting aan overheden over burgerinitiatieven en het begeleiden van processen op het gebied van burgerinitiatieven.

Het geven van tips is geen grote investering: het vraagt slechts om een informatieve website en het up-to-date houden daarvan. Het doel van deze informatieverstrekking is het kweken van goodwill bij burgers en overheden om zo op langere termijn in het vizier te blijven voor opdrachtverlening.

Het geven van planinhoudelijk advies aan initiatiefnemers brengt, wanneer (nog) geen sprake is van budget, wel risico's met zich mee. Deze risico's kunnen door middel van een afwegingskader worden ingeschat, waarna bij een gunstige visie bijvoorbeeld een 'no cure no pay' model kan worden ingezet. Hierbij zijn aanvankelijk de kosten van het advies voor het adviesbureau en wanneer blijkt dat het initiatief doorgang vindt en budget beschikbaar is, wordt het adviesbureau betaald en/of krijgt het een vervolgoopdracht.

Het aanbieden van voorlichting en procesbegeleiding aan overheden vraagt niet om een grote investering en heeft hetzelfde doel voor ogen als het geven van tips aan burgers; opdrachtverstrekking op langere termijn, al dan niet betrekking hebbende op burgerinitiatieven.

Al met al kan worden geconcludeerd dat er zeker mogelijkheden liggen voor commerciële adviesbureaus om bij te dragen aan burgerinitiatieven. Door hiermee ervaring op te doen zal moeten blijken of hier ook daadwerkelijk brood in zit.

## 7. VERVOLGONDERZOEK

### 7.1 BURGERINITIATIEVEN

Uit dit onderzoek is een aantal vragen naar voren gekomen over het fenomeen burgerinitiatieven en de toekomst daarvan. Deze vragen kunnen aanleiding vormen voor vervolgonderzoek.

Zo is er vaak nog veel onduidelijkheid over de status van plannen voortgekomen uit burgerinitiatieven. Ook bij het democratisch gehalte en de rol van inspraak worden vraagtekens gezet. Zo is het nog onduidelijk wie uiteindelijk beslist over de doorgang van een initiatief en of bepaalde inspraakprocedures die verplicht zijn bij normale plannen ook bij burgerinitiatieven toegepast (zouden) moeten worden. Vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op de democratische waarde van burgerinitiatieven nu en hoe deze in de toekomst gewaarborgd zal kunnen blijven.

Omdat blijkt dat burgerinitiatieven nog niet op grote schaal plaatsvinden, zijn de gevolgen op dit gebied nog niet duidelijk. Vervolgonderzoek zou zich hierop kunnen richten, waardoor inzicht wordt verkregen in de consequenties van bredere toepassing van burgerinitiatieven.

### 7.2 ADVISERING EN PROCESBEGELEIDING

In dit onderzoek wordt een voorstel gedaan aan commerciële adviesbureaus om op een bepaalde manier bij te dragen aan burgerinitiatieven. Wellicht zijn hier nog meer mogelijkheden voor, wat zeker onderzocht kan worden.

Ook de marketing van deze aanpak moet onderzocht worden, omdat burgers waarschijnlijk op een andere manier bereikt worden dan bijvoorbeeld overheden.

Bovendien kan het afwegingskader uitgebreid en aangescherpt worden: enerzijds door ervaring op te doen, maar ook aanvullend (literatuur)onderzoek kan hieraan bijdragen.

# BRONNEN

## Geschreven

- Almendinger, P., 2002. *Planning Theory*. Hampshire: Palgrave.
- Argyris, C., & Schon, D., 1978. *Organisational learning: A theory of action perspective*. Reading, Mass: Addison Wesley.
- Argyris, C. & Schon, D., 1996. *Organisational learning II: Theory, method and practice*. Reading, Mass: Addison Wesley.
- Assche, K. van, & Schoorl, F., 2006. *Over goede bedoelingen en hun schadelijke bijwerkingen: Essay over flexibiliteit, ruimtelijke ordening en systeemtheorie*. InnovatieNetwerk, Utrecht.
- Boonstra, B., Boelens, L., 2011. *Self-organization in urban development: towards a new perspective on spatial planning*. Urban Research and Practice.
- Dam, R. van, Salverda, I. en During, R., 2010. *Burgers en landschap deel 3. Strategieën van burgerinitiatieven*. Alterra, Wageningen UR, Wageningen
- Denters, S.A.H., Tonkens, E.H., Verhoeven, I., Bakker, J.H.M., 2013. *Burgers maken hun buurt*. Platform31, Den Haag.
- Edelenbos, J., en Monnikhof, R., 2001. *Lokale interactieve beleidsvorming*. Lemma, Utrecht.
- French, J.R.P. & Raven, B., 1959. The bases of social power: In: D. Cartwright (ed.) *Studies in Social Power*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Meijer, H., Reijndorp, A., and De Heer, J., 1981. *Over sociaal-democratie en Volkshuisvesting*. In: S. Spiekerman, S., et al., eds. *Raderwerk – 10 jaar Projektraad Bouwkunde TH Delft*. Delft: DUniversity Press.
- Morgan, G., 1986. *Images of Organizations*. Sage Publications Inc.
- Pröpper, I., Kessens, H., en Steenbeek, D., 2005. *Tussen pluche en publiek: lokale politiek in de praktijk*. Coutinho, Bussum.
- Salverda, I. en Dam, R. van, 2008. *Burgers en landschap deel 1. Voorbeelden van burgerparticipatie en maatschappelijk initiatief. Quick scan ten behoeve van de Agenda Landschap*. Alterra, Wageningen UR, Wageningen.

## Gesproken

- Bergevoet, Franzel; *gemeente Oisterwijk*; 20 december 2013, Oisterwijk
- Chel, Gerard, *Het Nieuwe Samenwerken*; 5 november 2013, Amersfoort
- Goulmy, Lonneke, *gemeente Leiden*; 15 januari 2014, Leiden
- Grutters, Yordi, *gemeente Amersfoort*; 12 december 2013, Amersfoort
- Harmsel, Aline ter, *gemeente Leiden*; 15 januari 2014, Leiden
- Koetsier, Rob, *Staatsbosbeheer Lelystad*; 18 december 2013, Lelystad
- Kuur, Henk van der, *burgerinitiatief Groot Hertoginnelaan*; 28 november 2013, Den Haag
- Langen, Peter de, *Het Nieuwe Samenwerken*; 5 november 2013, Amersfoort
- Leemans, Jeroen, *HKB Urban Producers*; 18 oktober 2013, Rotterdam
- Maters, Jeroen, *Stadslab Leiden*; 1 november 2013; Leiden
- Moes, Bert de, *burgerinitiatief De Achterste Stroom*; 6 november 2013, Oisterwijk
- Perebooms, Peter, *burgerinitiatief De Achterste Stroom*; 6 november 2013, Oisterwijk
- Rijdsdorp, André, *burgerinitiatief Het Belevenissenbos*; 22 november 2013, Lelystad
- Vos, André, *gemeente Den Haag*; 19 december 2013, Den Haag
- Wierdsma, Lars, *gemeente Oisterwijk*; 20 december 2013, Oisterwijk



## Internet

- <http://nl.wikipedia.org/wiki/Burgerinitiatief>
- <http://jijmaaktdebuurt.enschede.nl/>
- <http://www.singelpark.nl>
- <http://www.groothertoginnelaan.nl/>
- <https://www.staatsbosbeheer.nl/speelbossen>
- <http://www.hetbeekdal.nl>
- <http://www.rodewouw.nl/index.php/rode-wouw/>

# BIJLAGE I

## VOORBEELD WEBSITE ADVIES BIJ BURGERINITIATIEVEN

**Burgers**

**Overheden**

41

**Burgers**

Heb jij een goed idee voor je buurt, stad of omgeving? Maar weet je niet goed hoe je dat moet aanpakken? KuiperCompagnons heeft een aantal tips & tricks voor enthousiaste initiatiefnemers! Daarnaast kun je natuurlijk ook bij ons terecht voor inhoudelijke kennis en advies.

**Tips**

- Probeer zoveel mogelijk medestanders te vinden om draagvlak voor zowel het initiatief als het plan te vinden. Denk hierbij aan het inzetten van je eigen netwerk, maar ook sociale media en reguliere media kunnen hierbij helpen
- Zoek samenwerking met de betreffende overheidsinstantie(s). Je hebt ze nodig voor de besluitvorming en wellicht ook financiering van je plan. Wellicht dat [ons netwerk](#) mogelijkheden biedt!
- Neem een constructieve houding aan; wanneer je het ergens niet mee eens bent, loont het om zelf met alternatieven te komen in plaats van alleen te protesteren. Je wordt dan serieuzer genomen en de samenwerking zal makkelijker verlopen. Wij kunnen je helpen met het [opstellen van alternatieven](#).
- Zoek koppelingen met andere organisaties die het belang van jouw initiatief kunnen benadrukken en ondersteunen. Misschien kan [ons netwerk](#) daaraan bijdragen.
- Zoek steun bij andere (succesvolle) burgerinitiatieven; zij kunnen hun ervaringen delen en tips geven.
- Richt als dat mogelijk is een stichting op; je wordt vaak serieuzer genomen en komt op die manier voor meer subsidies in aanmerking. Wij kunnen je helpen met het [aanvragen van subsidies](#).
- Wees je ervan bewust dat een burgerinitiatief veel uithoudingsvermogen vergt. Processen kunnen soms lang duren en vragen van de initiatiefnemers veel tijd.
- Ga stapje voor stapje te werk. Natuurlijk zijn lange termijn idealen belangrijk, maar je hebt te maken met veel andere mensen, meningen en andere plannen, die ook weer wijzigen. Je eigen strategie zal daarop inspelen en dit vraagt om een pragmatische aanpak.
- Je kunt voor je project op zoek gaan naar mensen die je financieel willen ondersteunen; crowdfunding. Op die manier wordt de kans op succes vergroot. Wij kunnen je helpen met het [opzetten van crowdfunding](#).

- Toon de meerwaarde van je project aan; hoe dien je het algemene belang? Zorgt je plan voor inkomsten of kostenbesparingen? Wij kunnen daarbij uiteraard helpen door [onze uitgebreide kennis op vele gebieden](#).
- Zoek vrijwilligers die je kunnen helpen bij het meedenken over het plan, het meehelpen bij de uitvoering of het bijdragen in natura.

## Advies

- Oplevering van plannen en plandocumenten (bestemmingsplannen, structuurvisies, etc.)  
[Voorbeelden](#)
- Aanvragen van subsidies
- Hulp bij het opzetten van crowdfunding
- Informatie verschaffen om meerwaarde van het burgerinitiatief aan te tonen
- Uitwerken van alternatieven voor problemen in het plan(gebied)
- Opbrengsten en/of kostenbesparingen in het plan aantonen

42

## Overheden

Als overheidsinstantie wilt u burgers de ruimte geven om zelf initiatief te nemen. Maar als dat eenmaal zover is, wat dan? KuiperCompagnons geeft presentaties en voorlichting over burgerinitiatieven met achtergronden, do's en don'ts en aandachtspunten. Daarnaast bieden wij professionele procesbegeleiding aan bij burgerinitiatieven.

## Voorlichting

Door middel van een presentatie lichten we u in over het fenomeen burgerinitiatieven, en komen de belangrijkste aspecten daarvan aan bod, zoals:

- Samenwerking tussen burgers en overheid
- Vertrouwen, macht en strategie
- Draagvlak en begrip
- Procestermijn
- Voordelen op lange termijn
- Financiering

## Procesbegeleiding

Door onze kennis en ervaring met burgerinitiatieven bieden wij ook professionele procesbegeleiding aan voor een goedlopende samenwerking tussen burgers en overheden.