

HOOFDSTUK 4. BEGROTINGS- PARTICIPATIE OVER DE GRENZEN HEEN

--- 4.1 BURGERBEGROTING IN NEDERLAND ---

Joop Hofman, eigenaar van het Nederlandse participatiehuis Rode Wouw

4.1.1 Wanneer komt er een burgerbegroting?

In tegenstelling tot allerlei andere vormen van alledaagse burgerparticipatie is een burgerbegroting niet ‘in’ in Nederland. Het is wel ‘in’ om het concept tegen het licht te houden op workshops, expertmeetings en congressen. Maar het ook daadwerkelijk uitvoeren? In Nederland is de burgerbegroting vooral een populair onderwerp in debatten. Het daagt uit omdat het op de scheidslijn zit van burgerparticipatie als instrument ten behoeve van door bestuurders te nemen besluiten en burgerparticipatie als vorm van directe democratie om gemeenschappen zelf keuzes te laten maken. Hoe dan ook is het een boeiend thema, maar burgerbegrotingen komen niet zomaar tot stand. Overheden die een burgerbegroting hebben geïntroduceerd, deden dat doorgaans ten gevolge van aanzienlijke maatschappelijke veranderingen.

4.1.1.1 Politieke veranderingen

Heel veel burgerbegrotingen in de wereld zijn het gevolg geweest van een schok in de lokale democratie. Denk aan de machtswissel in het Braziliaanse Porto Alegre, dat in 1989 een socialistische burgemeester kreeg, of Die Wende in Berlijn, waarna stadsbestuurders beseften dat ze over moesten gaan tot volstrekt nieuwe vormen van lokaal besturen samen met de bevolking.

In de Nederlandse stabiele democratie zijn er iets minder schokken (overigens zijn Nederlandse politici niet dol op schokken). In de gemeen-

te Oldebroek (23 000 inwoners) werd de politiek opgeschrikt door de komst van een lokale partij (ABO) die de al tientallen jaren bestaande stemverhoudingen op hun kop zette. Dat was meteen reden genoeg voor het college om op een intensieve manier de relatie met de inwoners te herstellen. In 2014 is er een pilootproject burgerbegroting gestart in twee van de zes Veluwe dorpen in deze gemeente.

Veel gemeenten in Nederland hebben intussen ook bewonersbudgetten, waarbij bewoners in staat gesteld worden om eigen keuzes te maken in hun dorp of wijk. Het kan bijvoorbeeld gaan om een subsidieaanvraag of een budget in eigen beheer, met budgetbestedingsrecht voor de inwoners – een gecombineerde vorm van begrotingsparticipatie, bewonersregie en gemeenschapsvorming dus. De gemeente Hoogeveen is daar al jaren koploper in, met positieve resultaten.

Deze vorm van participatie is ofwel tot stand gekomen dankzij uitgesproken wethouders die net als de burgemeester van Porto Alegre zochten naar andere vormen van lokale democratie (zoals in Deventer, Hoogeveen of Breda), ofwel politiek opgelegd door het landelijk beleid rond Krachtwijken, waarin 200 miljoen euro vrijgemaakt is voor bewonersbudgetten.

4.1.1.2 Open data en transparantie

Met de komst van het internet is ook de toegang tot overheidsbegrotingen vergroot. In Amsterdam-Oost heeft dat geleid tot budgetmonitoring, waarbij een groep burgers met behulp van financiële data, subsidiebeschikkingen, inzetrapportages en ambtelijke informatie zelf een burgerperspectievennota en een begroting heeft opgesteld. Het stadsdeel Amsterdam-Oost heeft haar begroting vertaald in een buurtbegroting, die exact aangeeft welk budget naar welk beleid en project gaat per buurt. Het was er het begin van begrotingsparticipatie en een opstap naar een burgerbegroting.

In Wageningen werden in de wijk Nude de financiën publiek gemaakt van de maatschappelijke ondersteuning (gemeente, woningcorporatie en zorgpartijen). Het ging om 2,4 miljoen euro in een wijk van 2700

inwoners. Deze transparantie werkte als een wake-upcall: men beseftte dat het anders, beter, slimmer, nabijer, goedkoper kon. Het motiveerde burgers om zelf oplossingen te bedenken.

4.1.1.3 Minder middelen

Het is niet ongewoon dat bestuurders en professionals hun bezuinigingskeuzes met inwoners delen. In Nederland hebben in 2010 al 240 van de 431 gemeenten bezuinigingsdialogen gevoerd.³ Dit is een voorbeeld van begrotingsparticipatie, maar het gaat nog niet om een burgerbegroting, al kan het er wel de aanzet toe vormen. Het gaat bij een burgerbegroting niet alleen om het maken van maatschappelijk gedragen keuzes, er is ook een noodzaak om diensten en projecten anders te organiseren, waarbij de gemeente minder bepalend en regisserend is en de samenleving voorop loopt. Een burgerbegroting kan alle partijen daarbij helpen.

4.1.2 Het bestuurlijke landschap in Nederland

4.1.2.1 Opkomende kansen

Twee begrippen zijn van belang als het gaat om het veranderende bestuurlijke landschap in Nederland: lokalisering en decentralisatie.

Er is een sterke focus op het lokaal organiseren van maatschappelijke vraagstukken. Steeds meer burgers nemen het voortouw bij initiatieven en organiseren collectieve acties en projecten. Ze wachten niet meer op de voorstellen van traditionele partijen en leiders. Typisch voor hun acties is de lokale gerichtheid. Een initiatief kan er in de ene buurt volstrekt anders uitzien dan in een andere buurt. En wat in het ene dorp kan en moet, gebeurt in het andere vooral niet. Deze ongelijkheid wordt gestimuleerd door gemeenten en belangrijke maatschappelijke partijen als zorgorganisaties of woningcorporaties. Het gaat om zaken als zorgcoöperaties, tijdelijke ruimteprojecten, pop-upprojecten, energiecoöperaties, bewonersbedrijven, wijkbeheer enzovoort.

3 Jolien van der Vegt, *Denk mee over onze Portemonnee*, juli 2011, Universiteit van Utrecht.

Ook in politieke zin is er een sterkere lokale oriëntatie: sociale vraagstukken worden via het WMO-beleid (Wet Maatschappelijke Ondersteuning) lokaal benaderd, het wijk- of gebiedsgericht werken neemt toe bij gemeenten ondanks de bezuinigingen, bijna alle gemeenten in Nederland bereiden sociale wijkteams voor of hebben ze al, en de lokale politieke partijen waren de grootste stijgers bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen (bij elkaar haalden ze 30% van alle stemmen).

Het decentraliseren van overheidstaken is het tweede begrip. In de jaren 1990 zijn de belangrijkste volkshuisvestingstaken overgedragen aan woningcorporaties, in het begin van deze eeuw is de WMO ingevoerd waarbij gemeenten meer zorg- en welzijnstaken kregen. En vanaf 2015 worden de 3D's ingevoerd. Dat zijn drie decentralisaties (jeugdzorg, werk en inkomen, langdurige zorg) van de landelijke overheid naar de gemeente, ook met de bedoeling om het met lokale logica te organiseren.

Grote en krachtige maatschappelijke partners als woningcorporaties en zorgpartijen zijn trendsetters als het gaat om het zoeken naar nieuwe samenwerkingsvormen met burgers. Ze 'spelen' ook met budgetparticipatie: burgers die zelf zorgvormen mogen samenstellen, onder andere dankzij het systeem van PGB (persoonsgebonden budget, vergelijkbaar met het Belgische PAB of persoonlijk assistentiebudget) of huurders die zelf mogen bepalen waar, hoe en door wie het onderhoudsbudget voor hun wooncomplex wordt ingezet. In zo'n situatie kan een gemeente moeilijk nog zeggen: u mag niet meepraten over de inzet van (uw) overheidsfinanciën voor uw buurt.

4.1.2.2 Factoren die een burgerbegroting afremmen

Ondanks de enorme interesse in de methodiek resulteert dit alles nog niet in het invoeren van een burgerbegroting in Nederland. We zien drie factoren die de Nederlandse participatieve lokale bestuursvormen typeren.

- **Geen innovatiekracht**
Een burgerbegroting komt er niet zomaar op basis van een degelijke probleemanalyse en een bijpassende oplossingsstrategie. Ze komt

er bijna altijd als gevolg van externe factoren. Dat is logisch. Begrotingen opstellen is nu eenmaal een weerspiegeling van de machtsverhoudingen van de bestaande actoren (maatschappelijke partijen, ambtenarij, vakorganisaties, politieke partijen...) en de bijbehorende rituelen van omgaan met elkaar. Kortom: een burgerbegroting is een systeemwijziging.

Er heerst bij de lokale overheid een hoge mate van tevredenheid over het praktisch functioneren van de lokale democratie. Niet onterecht, maar dat leidt ook tot weinig, vanuit de samenleving gedreven, innovatiekracht van de overheid. En er is geen politieke wil om het eigen, bestaande invloedssysteem te veranderen (raads gesprekken, inspraakprocessen en dergelijke). Nederlandse ambtenaren en politici zoeken oplossingen binnen hun eigen systemen en creëren vaak nog liever beperkt renderende systeemoplossingen dan betere oplossingen waarbij ze de bestaande structuren even opzij moeten zetten.

- **Klantdenken**

De overheid is gericht op klantdenken. De vooronderstelling is dat burgers klanten zijn en dat de overheid er is om hun diensten te leveren. Dus hoeven de klanten zich niet te bemoeien met de secundaire bedrijfsprocessen zoals de financiële opbouw van een organisatie. Dat wordt bevestigd met willekeurige opvattingen als: “Bewoners willen zich niet met ingewikkelde zaken bezighouden. Ze willen alleen maar zaken dicht bij huis aanpakken. Ze missen langetermijnoverzicht...” De hausse aan bewonersinitiatieven ontkracht deze opvattingen echter. Bewoners zijn trouwens geen klanten van de overheid, zij zijn in alle opzichten eigenaar van de samenleving. Door hen niet in directe zin mee te laten beslissen over de portemonnee van die samenleving onteigent de overheid haar eigen burgers en creëert ze klantgedrag.

- **Burgers als uitvoerders**

Geld zou de aandacht afleiden van de echte kern van de zaak, namelijk dat er van burgers meer en andere inzet voor publieke zaken verwacht wordt (participatiesamenleving, doe-democratie) en dat de overheid faciliteert (lees: geld toebedeelt). In het ergste geval dreigt de burger hiermee benaderd te worden als een soort beleidsgestuurde staatsvrijwilliger en niet als betrokken burger van de wijk of stad.

Bij meer ruimte voor bewonersinzet hoort ook dat bewoners zelf keuzes kunnen maken en zelf oplossingen kunnen creëren.

4.1.3 In de praktijk

4.1.3.1 Smederijen van Hoogeveen

In Hoogeveen (55 000 inwoners) is in 2008 gestart met een gebiedsgerichte aanpak die de naam ‘Smederijen van Hoogeveen’ kreeg. Waarom? Bewoners wilden niet langer praten en overleggen, maar plannen smeden. Het hele planproces kenmerkt zich onder andere doordat de dorpen en wijken budgetten hebben gekregen die ze zelf mogen inzetten en waar ze zelf over beslissen. Het is een upgrade van bekende wijkaanpakken zoals in Deventer. In Hoogeveen sturen de bewoners het proces en worden de stappen ook door hen uitgevoerd.

In het kort komt het elk jaar, per wijk/dorp, op het volgende neer:

- Er wordt door tien à twintig bewoners per dorp/wijk een inventaris gemaakt van onderwerpen die leven bij de bevolking, en vooral van bijbehorende initiatieven.
- De indieners van de ideeën en initiatieven gaan in gesprek met het dorp/de wijk middels een campagne om medestanders te winnen.
- Het dorp/de wijk maakt volgens een door hun zelf te bepalen kiesmodel een ranking van de beste ideeën.
- Het dorp/de wijk heeft een eigen budget en verdeelt het geld over de ideeën totdat het budget op is.
- Initiatiefnemers worden opdrachtgevers en voeren het initiatief uit.

Dit proces heet ‘de Korte Klap’ omdat initiatieven van bewoners, mits ze voldoende steun krijgen van andere bewoners, snel kunnen worden gerealiseerd. Het gaat vaak om vragen rond sociale leefbaarheid. Daarnaast is er nog ‘de Lange Klap’, waarbij het gaat om het planmatig aanpakken van vraagstukken in het gebied met een looptijd van vijf tot zeven jaar. Voor de uitvoering van de Korte Klap hebben de wijken en dorpen jaarlijks een budget van ruim 300 000 euro ter beschikking. De Lange Klap wordt via reguliere geldstromen gefinancierd. Dit is geen burgerbe-

groting in de pure zin van het woord omdat bewoners de hele begroting niet mogen opstellen, maar alleen het budget kunnen besteden dat van bovenaf voor hen is vrijgemaakt. Vanuit budgettoogmerk is het dus extra geld, naast bestaand geld dat via bestaand beleid en dienstverlening geïnvesteerd wordt in de wijk en het dorp. Het heeft echter wel de kenmerken van een burgerbegroting omdat bewoners met elkaar in dialoog gaan (de deliberatie), omdat ze het geld moeten verdelen, omdat het geld vrij ingezet kan worden en omdat ze zelf met een gedragen eindvoorstel komen.

4.1.3.2 Oldebroek

De burgerbegroting in Oldebroek ligt dicht bij de definitie van een pure burgerbegroting. Alle bestaande budgetten die in de gemeentelijke beheerplannen voor de dorpen staan, zijn op een besluitvormende manier beïnvloedbaar door de inwoners. De burgerbegroting van Oldebroek is in 2014 als pilootproject gestart, dus nog volop aan het groeien. In 2014 doen er twee dorpen mee ('t Loo en Oosterwolde) en is de begroting beperkt tot de fysieke beheerzaken (zie hieronder). De komende jaren moet het uitgebreid worden naar alle dorpen in de gemeente en ook de sociale onderwerpen worden dan onderdeel van de burgerbegroting.

De gemeente heeft momenteel alle beheergegevens van de wegen, rio- lering, groen, reiniging en de gemeentelijke gebouwen voor de dorpen in beeld gebracht. Het gaat om taken, verantwoordelijkheden, omvang, beheerniveau, meerjarenplanning en financiën. Via digitale beheersyste- men was die informatie vlot op tafel te krijgen. De burgers beslissen niet alleen mee over de besteding van de budgetten aan een specifiek product of bepaalde dienst, er kan ook worden toegewerkt naar het herverdelen en verschuiven van middelen van het ene naar het andere product. Ver- der kan het dorp/de wijk ook zelf de gewenste kwaliteitsniveaus bepalen.

De dorpsgroepen van 't Loo en Oosterwolde wilden positief meewerken. Daartoe hebben ze eerst met alle inwoners gesproken en gevraagd of die er wel voor openstonden. Het project is nu een samenspel van de gemeente en mensen uit beide dorpen. Het is begonnen met het 'verde- len' van het eigenaarschap van de onderwerpen over de dorpen en de

gemeente. Dus: “Wat is nu eigenlijk een taak/verantwoordelijkheid van het dorp en wat is nu eigenlijk van de gemeente?” Dat kan per dorp anders uitvallen. Vervolgens hebben de gemeente en de dorpen aangegeven op welke onderwerpen (en geld) de dorpen invloed willen hebben, omdat ze vinden dat het bij hun hoort, of omdat ze betere oplossingen kunnen bedenken, of omdat ze een andere kwaliteit willen, of omdat ze het leuk vinden om te doen. Inverdieneffecten⁴ omdat het dorp het zelf doet, anders weet aan te besteden of goedkoper regelt, blijven in het dorp.

De dorpsbewoners maken de keuzes in het dorp. De dorpsgroepen waken ervoor om vertegenwoordigend te werken of minigemeenteraad te spelen.

4.1.3.3 Tien overwegingen bij keuzes in Hoogeveen en Oldebroek

In het uitvoeringsproces voor elke burgerbegroting zitten minimaal vier keuzemomenten die bepalend zijn voor de vormgeving van de methode:⁵

1. het verzamelen van initiatieven, ideeën of opvattingen van bewoners;
2. de dialoog: hoe en met welke status is de deliberatie tussen de burgers georganiseerd;
3. het kiesstelsel: wie maakt de afwegingen, waarover gaan de keuzes en op welke wijze;
4. de uitvoeringsorganisatie: wie gaat de uitvoering organiseren en op welke manier.

1. Initiatieven en opvattingen verzamelen

In Hoogeveen wordt ervoor gekozen om ideeën en initiatieven van inwoners te verzamelen. Een speciale groep van tien à twintig bewoners per wijk of dorp maakt elk jaar een inventaris. Zij maken ook de eerste

4 “Het ten dele terugverdienen van een uitgave (bijvoorbeeld een subsidie of een uitkering), doordat zij elders (extra) inkomsten oplevert” (*Van Dale Groot Woordenboek*).

5 In het boek *Nederland naar een burgerbegroting* (Joop Hofman, 2011) staan vijftien stappen/keuzemomenten voor het opstellen van een burgerbegroting.

keuzes. Zo halen ze de kleine klachten eruit en ook grote, meerjarige zaken. Dat zijn zaken die wel van belang zijn en vaak samen met andere partijen gerealiseerd moeten worden. Dat komt omdat de Smederijen kiezen voor een ‘doe-aanpak’ en het geven van impulsen. Dorpen en wijken activeren en ruimte geven voor initiatieven, ook aan inwoners die niet georganiseerd zijn, is het hoofddoel. Dus is er een veelheid aan projecten en ideeën ontstaan in Hoogeveen, aanvankelijk niet bedoeld om als project te slagen, maar vooral als ‘instrument’ tot ondernemingskracht voor bewoners, tot praktisch eigenaarschap van publieke zaken, tot gemeenschapsvorming op lokale schaal. Maar de projecten slagen bovengemiddeld: na vijf jaar Smederijen van Hoogeveen zijn er 780 projecten gekozen en uitgevoerd. Amper twee (!) projecten zijn mislukt in de uitvoering.

In de Oldebroekse dorpen 't Loo en Oosterwolde staat met de burgerbegroting het geven van maatschappelijke impulsen niet voorop, maar vooral het lokaal eigenaarschap onder de noemer dat het dorp in eerste instantie van de dorpsbewoners is. Het gaat niet om het verzamelen van initiatieven van de bevolking, maar om het op maat en volgens het idee van het dorp organiseren van de bestaande beheervragen. ‘Burgerbegroten’ betekent hier: beheervragen in beeld brengen, meningsvorming, prioriteiten stellen, gewone en creatieve oplossingen bedenken waarbij er toegang is tot de reguliere gemeentebegroting.

Naast het verzamelen van initiatieven of het organiseren en rangschikken van bestaande dorpsvragen kun je een burgerbegroting ook inzetten om lokale beleidskeuzes aan te geven. In Porto Alegre gebeurt dat, maar ook in Antwerpen.

2. De dialoog tussen inwoners

In Hoogeveen wordt de burgerbegroting ingezet als impulsinstrument voor wijken en dorpen, en de dialoog kent daarbij aansluitende kenmerken. Bewoners moeten zelf met elkaar in gesprek gaan over hun initiatieven. Daartoe gaan ze campagneachtig te werk, ze proberen elkaar te overtuigen van het mooie en goede van een initiatief. Flyers, aanbellen aan de deur, straatgesprekken, tentoonstellingen, presentaties,

alles wordt uit de kast gehaald. Dat zorgt ervoor dat er in de laatste weken voor de verkiezingsbijeenkomsten een buzz is in bepaalde wijken. Het dorp of de wijk, het idee, de initiatiefnemers... alles komt aan bod in de dagelijkse gesprekken. Kortom: de samenleving in dialoog met de samenleving *over* de samenleving. Het culmineert in de jaarlijkse verkiezingsavond, ook een avond vol gesprekken over de wijk en het dorp, en niet zelden komen er vijf- tot zevenhonderd inwoners op af.

Het doel van de burgerbegroting in Oldebroek is anders: lokaal eigenaarschap rond dorpsvragen organiseren. De dialoog hoort zich zo te richten. In Oosterwolde en 't Loo organiseert een groep dorpsbewoners het gesprek met andere bewoners. Een onderwerp op die bijeenkomsten is bijvoorbeeld welke thema's de inwoners onderdeel van de burgerbegroting willen laten zijn en welke niet of pas later. Bewoners bouwen zo hun eigen agenda waar ze zelf oplossingen voor willen creëren, naast bijvoorbeeld de agenda waar ze, samen met de overheid en maatschappelijke partijen, ook aandacht voor willen.

Het valt op dat er in beide voorbeelden veel aandacht is voor de deliberatie met alle betrokkenen, dat er voor iedereen een plek aan de tafel is, dat de inwoners zelf de dialoog organiseren, dat het proces open is en primair gaat om de uitwisseling van inzichten en standpunten. Het scoren komt pas aan het eind.

3. Het kiesstelsel

Zowel in Hoogeveen als Oldebroek neemt uiteindelijk de gemeenteraad het finale besluit. In de jarenlange ervaring van Hoogeveen en in de voorbereidende periode in Oldebroek vindt niemand dat een probleem. De machtsvraag is voor veel inwoners geen thema. Het gevoel dat hun opvattingen en keuzes leidend zijn voor de eindbeslissing is veel belangrijker. En in de regel vertrouwen bewoners een gemeenteraad die hun zo veel vertrouwen geeft. Tekenend zijn de cijfers in Porto Alegre (zie ook 3.2): bij de start van de burgerbegroting vertrouwde 13% het stadsbestuur, twee jaar later was dat 61%.

Van belang is hoe bewoners komen tot afwegingen en keuzes. In Hoogeveen bepalen de bewoners per wijk of dorp hoe ze dat doen. In veel gevallen is het: initiatieven introduceren, presenteren en campagne voeren, een keuzeavond met muntjes, knikkers... Soms kiezen bewoners voor klassieke verkiezingen met een stembiljet en zelfs machtigingen. Dit is het sluitstuk van de dialoofase, want het model van Hoogeveen is wel zo dat het moet eindigen in een ranking met voorkeuren. Dit in tegenstelling tot in Oldebroek, waar het primair gaat om slim en creatief oplossingen bedenken voor dorpsvraagstukken. En die zijn in principe uitvoerbaar mits ze binnen het totaalbudget voor het dorp vallen. Men moet dus creatief en slim schuiven met begrotingsposten. De Oldebroekse keuzebijeenkomsten doen dan ook een beroep op het aanwezige creatieve potentieel van de inwoners en hun bereidheid om hun inzet slim te organiseren, al dan niet betaald.

In beide gemeenten wordt de expertise van gemeente, bewoners, maatschappelijke instanties en alle andere partijen die willen aansluiten, ingezet om de bewoners meer expertise mee te geven voordat ze gaan kiezen of schuiven met budgetten. Bijzonder in Oldebroek is dat de gemeenteraad vooraf geen afwegingskader of voorwaarden heeft meegegeven, bv. veiligheidseisen, kwaliteitseisen, beleidsvoorwaarden of aandachtspunten voor overlast. De raad was daar in een informele bijeenkomst duidelijk over: "Als we bewoners vertrouwen, gaan we ze ook geen extra richtlijnen meegeven. We blijven gewoon open in gesprek, daar komen we het verste mee."

4. Uitvoeringsorganisatie

Oldebroek zit in de pilootfase en heeft nog weinig uitvoeringservaring. Uitgangspunt is wel dat het dorp keuzes maakt in de uitvoering. Dat wil zeggen hoe (welke oplossing?) en door wie. Dat kan het dorp zelf zijn, de gemeente of een derde partij. Afwegingspunten zijn bijvoorbeeld: het geloof van het dorp in de kwaliteit van de oplossing, het vertrouwen van het dorp in de kennis en vaardigheden van de uitvoerders, de betrokkenheid van het dorp bij zijn eigen oplossingen, de financiële (schuif)ruimte binnen de begroting. Of er een dorpscoöperatie, een ander verband, een

informeel dorpsnetwerk of nog iets anders ontstaat, moet uit het pilootproject blijken.

De organisatie van de uitvoering in Hoogeveen is helder: bij 'de Korte Klap' zijn de initiatiefnemers ook de projectleiders voor de uitvoering. Als zij geen stappen ondernemen, gebeurt er niks. De initiatiefnemers krijgen tijdens de uitvoering steun van de gebiedsregisseur: het aanreiken van connecties tussen initiatiefnemers en professionals die op hetzelfde terrein bezig zijn, en ruimte maken in regels en institutionele processen. Ook deze uitvoeringskeuze is rechtstreeks afgeleid van de startkeuze dat de Smederijen van Hoogeveen primair gericht zijn op activering en energieopwekking van onderaf. Het budget dat de initiatiefnemers hebben 'opgehaald' bij de verkiezingen wordt administratief beheerd door de gemeente, om te voorkomen dat alle bewonersinzet en passie oplost in administratieve handelingen.

5. De motieven zijn bepalend

Het motief dat schuilt achter de burgerbegroting bepaalt de inrichting van het proces. Richt het zich primair op vernieuwing van de lokale democratie (legitimatie, transparantie, kloofvermindering), op slimmer gebiedsmanagement (vraaggericht, maatwerk leveren, oplossingscompetenties vergroten) of meer op gemeenschapsontwikkeling (nieuw eigenaarschap, zelfbeschikking, burgers die het voortouw nemen)? In Hoogeveen speelde dit laatste sterk, in het proces zie je dat bewoners ook de inhoudelijk leidende rol (moeten) nemen, anders stokt het.

In Oldebroek is er sprake van een mix van gemeenschapsontwikkeling en slimmer gebiedsmanagement. De gemeente en de dorpen willen burgerregie over de vraagstukken van hun eigen dorp, maar die vraagstukken ook slimmer oplossen met de kennis en creativiteit van het dorp. Bewoners in Oldebroek zijn partners in maatschappelijke vraagstukken die de overstap maken naar burgerregie. De bewoners in Hoogeveen zijn zeker bij de 'Korte Klap'-acties vooral aanjagers en initiatiefnemers die de ruimte krijgen van de gemeente, woningcorporaties, politie en welzijnsinstellingen.

6. Afwegingen maken

In Hoogeveen worden initiatieven van inwoners ten opzichte van elkaar afgewogen; in Oldebroek worden oplossingen voor dorpsvraagstukken bedacht en gewogen. In beide gevallen gaat het om vragen als: wat is gewenst, wat werkt, wat kost het? En ondanks de verschillende insteken gaat het er nog steeds om dat burgers de agenda van burgers mogelijk maken. Opnieuw, dit zijn afgeleiden van de motieven voor een burgerbegroting. Zo zijn er in verschillende Nederlandse gemeenten digitale begrotingswijzers, die vooral zijn bedoeld als 'legitimatiemakers' voor de bestaande bestuurders. Gemeenschapsontwikkeling of slimmer gebiedsmanagement zijn hier niet aan de orde. Het gaat vooral om bestuurlijk-democratische motieven.

In Kortrijk bijvoorbeeld gaat het niet om het ontwikkelen van dorps- en wijkvraagstukken maar om keuzes maken in dorps- en wijkoplossingen. Dat is concreter dan in Oldebroek, maar de oplossingscreativiteit van de gemeenschap wordt minder aangesproken. En in Antwerpen is gekozen om burgers de beleidsthema's tegen elkaar te laten afwegen, zodat er een 'beleidsburgerbegroting' ontstond, waarbij burgers niet alleen inhoudelijk de prioriteiten bepaalden maar ook hoeveel geld waarvoor ingezet kon worden. Dat verschilt van de situatie in Hoogeveen omdat de burgerinitiatieven daar min of meer beleidsloos zijn. De inhoud volgt daar de uitvoering, in Antwerpen is het net andersom.

7. Het gebied

De gemeente Oldebroek wil de burgerbegroting invoeren in al haar dorpen. Maar dat is geen zaak van de gemeente alleen, de bewoners moeten ook willen. Daarom werd begonnen met twee van de zes dorpen. In de eerste plaats is het klein gehouden om het proces vanuit de praktijk te ontwikkelen en te leren, maar ook omdat 't Loo en Oosterwolde dorpen zijn die aangaven wel te willen meedoen aan dit ongewone experiment. En voor een pilootproject heb je mensen nodig die het ook mogelijk willen maken, geen cynici en tribuneklanten. Een aantal andere dorpen was met andere zaken bezig en gaf daar de voorrang aan. Ze volgen de ontwikkelingen van het project wel.

In Hoogeveen speelde zich een vergelijkbaar scenario af. Ook daar werd begonnen met tien dorpen en wijken die wel wilden meedoen en per jaar is dat uitgebreid tot alle dorpen en wijken deelnamen aan de Smederijen van Hoogeveen. Bewoners mochten zelf bepalen wat ze als hun dorp of wijk ervoeren. Voor een dorp is dat niet moeilijk, maar een wijk in een stedelijk gebied wordt verschillend ervaren. Toch wordt in overleg met actieve bewoners bepaald wat zij als hun buurt ervaren, omdat de eigen beleving bepalend is voor de inzet van bewoners. Dat leidt tot een bonte schakering van dorpen, wijken en buurten, die mensen herkennen als ‘van hun’.

8. Geld vrijmaken

Het lijkt bij een burgerbegroting vaak te gaan om een groepsaanpak rond boekhoudkundig werk. Dat is het niet. De aanwezigheid van geld maakt dat de gesprekken bevrijd zijn van vrijblijvendheid, zoals wel eens gebeurt met burgeradvisering of het opstellen van participatieve visies. Het inhoudelijk verdelen van een gelimiteerd bedrag vraagt een inspanning van burgers die een aantal malen overdacht wordt.

In Hoogeveen is het budget vrijgemaakt door een ‘herallocatie’ van bestaande middelen. Alle begrotingsposten van de gemeente zijn opgelijst en tegen het licht gehouden op het vlak van a) bewonersbudgetrecht, b) bewonersadvies, c) gemeenteverantwoordelijkheid. Een werkgroep is hier ruim een half jaar mee bezig geweest. Alle A-posten kunnen naar de burgerbegroting en de B-posten krijgen op termijn een plek of deels een plek in de burgerbegroting. Het financiële deel van de burgerbegroting is zo in een aantal jaren opgebouwd omdat de gemeente soms nog A-posten had waar ze meerjarige verplichtingen voor was aangegaan of die ondergebracht waren bij externe onderaannemers. Naast de gemeentelijke budgetten hebben ook de drie woningcorporaties geld ingebracht. De corporaties financieren 30% van het hele proces, de gemeente 70%. Zo is de burgerbegroting niet tot stand gekomen met ‘extra’ geld, maar was het in de eerste plaats een interne, ambtelijke verschuivingsoperatie om te komen tot één algemene pot voor buurten en dorpen.

Ook in Oldebroek gaat het niet om extra geld, nog sterker: het slimmer benutten van het bestaande budget per dorp is een deel van de inzet van de gemeente. Omdat de gemeente van mening is dat meer eigen inzet en verantwoordelijkheid bij burgers ook betekent dat er meer zeggenschap en invloed (dus geld) bij burgers moet komen te liggen. De bestaande budgetten op fysiek terrein (reiniging wegen, riolering, groen en gemeentelijke gebouwen) zijn per dorp bekend in de beheersystemen. Alle werkzaamheden tot en met de kleinste bloemperkjes en extra vuurwerkafvalacties zijn financieel in beeld. De gemeente heeft aangegeven waar zij veel mogelijkheden ziet voor de dorpen. De dorpen hebben dat los van de gemeente ook aangegeven. Blijkt dat beide bijna hetzelfde hebben aangekruist. De bedoeling is dat de komende jaren ook de sociale budgetten worden ingepast in de burgerbegroting.

Door op deze manier het geld te organiseren, is het financieel uitvoeren van de burgerbegroting in Hoogeveen en Oldebroek nooit duurder dan de bestaande aanpak.

9. De wijk, hoezo de wijk?⁶

De burgerbegroting in Hoogeveen en in Oldebroek is een instrument voor lokale directe democratie, en dat verhoudt zich moeilijk met een vertegenwoordigende bestuurlijke democratie. De inwoners van de dorpen en wijken gaan ook met zichzelf in gesprek, maken zelf keuzes en besteden dat niet uit. Iedereen heeft rechtstreeks invloed doordat iedereen in alle fasen kan meedoen. Dat is niet altijd eenvoudig te organiseren (op de buurtkeuzeavonden in Hoogeveen komen soms meer dan zevenhonderd inwoners af), maar dat mag geen reden zijn om mensen uit te sluiten. Er is dus altijd een plek aan de tafel voor iedereen die ouder is dan 6 jaar.

In Oldebroek speelt dezelfde discussie. De gesprekken in de dorpen zijn in het begin gestart met de dorpsgroepen, maar al snel uitgebreid naar andere gangmakers, opinieleiders, verschilmakers en stille helden die

6 Of het dorp, of de buurt.

van belang zijn voor de groei van het dorp. Deze mensen staan aan de knoppen om andere dorpelingen in het netwerk van praten, denken, oplossen en uitvoeren te betrekken. Vertegenwoordigend denken, hoe representatief ook, past niet bij de doelstellingen van de burgerbegroting, omdat de burgerbegroting zowel appelleert aan de collectieve inzet (massa en samen) als de individuele inzet van burgers (creativiteit en eigenheid).

10. Procesarchitectuur

In Hoogeveen is het proces van 'de Korte Klap' (burgerbegroting) en 'de Lange Klap' stapsgewijs uitgewerkt door alle deelnemers aan dit proces. In Oldebroek zien we hetzelfde gebeuren. Beide gemeenten gaan met bewoners en maatschappelijke partijen om de tafel zitten om het proces vorm te geven. Zo krijgt een burgerbegroting precies de lading die ze moet hebben, namelijk de betekenis die alle lokale partijen eraan willen geven. Daarmee wordt het ook een instrument van alle partijen en is iedereen bereid eraan mee te doen. En het wordt qua ambitie nooit minder dan alle partijen nastreven en gaat nooit verder dan alle partijen willen en aankunnen.

In Hoogeveen zijn honderd mensen (dertig professionals/zeventig bewoners) een week in het lokale klooster geweest om de hele aanpak van de Smederijen vanaf nul te ontwikkelen. In Oldebroek zijn mensen van de gemeente en mensen van de dorpen 't Loo en Oosterwolde het burgerbegrotingsproces samen aan het bouwen. Zonder bouwtekening. Ook hier is het basale idee gelanceerd, zijn medestanders gezocht, ervaringen en voorbeelden bekeken, is de huidige beheeraanpak besproken en ging men meteen aan de slag.

Deze aanpak betekent wel dat je als gemeente kiest voor een open speelveld, een ruime opdracht, met het vermogen om te kunnen gaan met vaagheid bij de start: hoe dan, wat dan, wat wel en niet, randvoorwaarden, ondergrens... Daar heb je nog geen antwoorden op. Het is kiezen voor een 'ongeveer'-aanpak.

--- 4.2 BRAZILIË: PORTO ALEGRE ---

Joop Hofman, eigenaar van het Nederlandse participatiehuis Rode Wouw

‘Orçamento Participativo’ is de naam van het model voor begrotingsparticipatie in het Braziliaanse Porto Alegre. Het is het eerste en beroemdste model ter wereld. Vanaf 1989 wordt er in Porto Alegre met een participatieve begroting gewerkt, een methode voor het jaarlijks inrichten van de gemeentebegroting op basis van prioriteiten van de bewoners. Met meer dan 30 000 deelnemende burgers per jaar kun je spreken van een groot succes. In vele honderden gemeenten in de wereld wordt vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw een ‘Porto Alegre-variant’ uitgevoerd.

Doordat Porto Alegre 1,4 miljoen inwoners telt, is directe democratie wel erg moeilijk. Men heeft dus een vorm van getrapte directe democratie bedacht, om zo de stadsbegroting te kunnen inrichten. Het waren in de eerste jaren vooral de burgemeester en zijn staf die deze methode propageerden en als belangrijk instrument inzetten als antwoord op het enorme financiële gat dat er was om de meest minimale dienstverlening eerlijk over de stad te verdelen. Inmiddels zijn er andere politieke partijen aan de macht, die de burgerbegroting op dezelfde wijze doorzetten.

De methode loopt het hele jaar door. Ze start in de tweede week na carnaval en kenmerkt zich door een systematische opbouw met veel bewonersmobilisatie, wijkdiscussies en financiële planningsvoorstellen. Om een en ander te stroomlijnen is de stad in zestien wijken en districten verdeeld en zijn er ook zes onderwerpen die stadsbreed worden besproken en geprioriteerd.

Het proces verloopt als volgt:

1. Het begint in de regel in maart met voorbereidingsbijeenkomsten in straten en buurten. Bewoners geven aan welke initiatieven en projecten ze nodig achten.
2. Vervolgens worden er in de wijken beleidsthema’s als begrotingsprioriteiten naar voren geschoven. Dit doen de bewoners.

3. Deze begrotingsprioriteiten worden op schaal van de stad verwerkt tot een stedelijke begroting. Het is een raamwerk waarin de budgetten per beleidsthema zijn verdeeld.
4. Ondertussen worden in de buurten van de stad allerlei investeringsvoorstellen gemaakt die in lijn liggen met de eerder gekozen begrotingsprioriteiten van het district.
5. Een Raad voor Participatieve Begroting (46 bewoners uit de districten, die elk jaar anders is samengesteld) stelt een stedelijk begrotingskader en investeringsplannen voor. Deze worden weer in de wijken, buurten en straten besproken en bijgesteld.
6. Het eindigt met een finale bijeenkomst, vaak in het voetbalstadion van Gremio, met gemiddeld 30 000 burgers.
7. In september stelt de gemeenteraad het begrotingskader vast en in november stelt de Raad voor Participatieve Begroting de begroting voor het komende jaar vast.

Alle stappen zijn veel diverser dan hier geschetst en zeer planmatig op elkaar afgestemd. De discussies zijn breed maar worden steeds naar een eindpunt gebracht omdat het geld verdeeld moet worden.

Achter de schermen van deze methodische opbouw wordt veel gewerkt met slimme werkvormen, verdelingscriteria en formules om te komen tot prioriteiten, om te voorkomen dat het bij praten blijft, maar ook om het niet alleen te zien als een korte termijn aanpak met elk jaar andere keuzes. Daarom wordt het stedelijke begrotingskader vastgesteld op basis van drie punten: de begrotingsprioriteiten per wijk, de lange-termijnplanning van de stad die terug te vinden is in de zes stedelijke onderwerpen, en het minimum aan dienstverlening dat de stad wil leveren aan alle burgers. Met name het eerste punt, de wijkprioriteiten, is heel beïnvloedbaar door burgers. Alle prioriteiten in de wijken van de stad worden gewogen en opgeteld. De drie hoogst scorende krijgen 80% van het budget. Daarmee worden keuzes nadrukkelijk zichtbaar in de begroting. De Raad voor Participatieve Begroting bespreekt het begrotingskader, kan het wijzigen en bepaalt het. Daarna gaat het naar de gemeenteraad (grondwettelijk verplicht) voor een eindbesluit.

Het tweede financiële plan dat gemaakt wordt is het investeringsplan. Dat verdeelt het geld per beleidsterrein, per wijk en benoemt de projecten die in de wijken uitgevoerd kunnen worden. Het begrotingskader geldt als verdeelkader. In het plan worden de voorstellen, zoals die op de voorkeurslijsten per wijk staan, opgenomen en voorzien van uitvoeringsvoorwaarden op het gebied van regelgeving en van technische en financiële aard.

Een interessante formule is die voor de verdeling van het budget per wijk, zodat de plannen uitgevoerd kunnen worden. Het geld wordt toegewezen op basis van drie wegingsfactoren: het inwonertal, de bestaande aanwezigheid van diensten en voorzieningen, en de begrotingsprioriteiten in de wijk. Aan elk van deze factoren hangt een vooraf bepaald gewicht vast. De begrotingsprioriteit krijgt een gewicht van 5 punten. De kwaliteit van de diensten en voorzieningen telt mee voor 3 punten en het inwoneraantal voor 2 punten. Scoorde de begrotingsprioriteit hoog in de wijk, dan ontvangt ze 4 punten, scoorde ze laag, dan 1 punt. Is de kwaliteit van voorzieningen en diensten in de wijk laag, dan krijgt de wijk 4 punten, is de kwaliteit hoog, dan wordt het 1 punt. En voor het inwoneraantal geldt dat een grote wijk 4 punten krijgt en een wijk met weinig inwoners 1 punt. Ook de opbouw van deze puntenindeling is weer verbonden aan verdeelformules. Alles bij elkaar leidt dat tot een eindscore. Deze score geeft aan hoeveel budget de wijk toebedeeld krijgt uit het stedelijk begrotingskader.

Een voorbeeld, met vijf wijken en één begrotingsprioriteit

Stel dat uit de begrotingsprioriteiten per wijk blijkt dat educatie belangrijk is voor de inwoners, en uiteindelijk wordt er 4 miljoen vrijgemaakt voor educatie in de stad. Dan kan dat volgens de formule als volgt verdeeld worden:

Stedelijke prioriteit: educatie – 4 miljoen												
Wijk	prioriteit wijk			diensten/ voorzieningen			inwoneraantal			to- taal	budget	
	punt	zwaar- te	to- taal	punt	zwaar- te	to- taal	punt	zwaar- te	to- taal		%	x 100.000
wijk noord	1	5	5	1	3	3	4	2	8	16	16	6,4
wijk oost	4	5	20	3	3	9	2	2	4	33	33	13,2
wijk zuid	2	5	10	2	3	6	3	2	6	22	22	8,8
wijk west	1	5	5	2	3	6	1	2	2	13	13	5,2
wijk centrum	1	5	5	1	3	3	4	2	8	16	16	6,4
										100	100	4 milj.

Het hele proces wordt geleid vanuit twee organisaties: GAPLAN is het planningsorgaan voor stadsontwikkeling en CRC richt zich op het versterken van de relaties met burgers. Daarnaast zijn er nog districtscentra met medewerkers die als wijkmanagers de participatie in wijken moeten stimuleren.

In werkelijkheid gaat het om ‘slechts’ 18 à 20% van de gemeentebegroting. In diezelfde werkelijkheid heeft het geleid tot een verschuiving van investeringen van de rijkere wijken naar de armere wijken. Er is meer gerealiseerd in basale diensten (wegen, waterleiding, scholen, crèches). En met succes: 80% bewonerstevredenheid over de aanpak is erg hoog.

4.2.1 De burgerbegroting in Porto Alegre bekeken door een Vlaams-Nederlandse bril

De grootsheid van de burgerbegroting komt overal terug: het vereist een groot deel van de stadsbegroting, het gaat om een grote invloed van burgers, de laatste jaren zijn er meer dan 30 000 burgers die meedoen, het is een zeer intensieve methodiek... Het is net die grootsheid die aantrekt maar bestuurders ook afstoot: “Willen we dit wel?” Of eerlijker nog: “Durven we dit wel?”

Er zijn in elk geval vijf overdenkingen bij te geven die zinvol zijn voor Vlaanderen en Nederland:

1. De Raad voor Participatieve Begroting is min of meer de cockpit die de besluiten voorbereidt voor de gemeenteraad. Deze raad is verkozen uit de jaarlijkse bijeenkomsten in de wijken. Elke wijk heeft vertegenwoordigers. Deze manier van werken waarin burgers burgers vertegenwoordigen is in Nederland en België de reden om nieuwe, aanvullende vormen van lokale democratie te zoeken: directe democratie, een vorm waarbij alle leden van een samenleving direct, zonder tussenkomst van vertegenwoordigers, de richting bepalen en besluiten voorbereiden of uitvoeren. Dat past in een geëmancipeerde netwerksamenleving waarin burgers niet politiek geleid willen worden maar zelf de makers van hun eigen samenleving willen zijn. Gemeenschapsontwikkeling en sociaal draagvlak worden hier hoger ingezet dan de bestuurdersdemocratie, achterbannen en bestuurlijk draagvlak.
2. Vlaamse en zeker Nederlandse burgers hebben toegang tot meer publieke budgetten dan alleen maar de gemeentebegroting. Het gaat niet om de relatie overheid-burger maar om het mogelijk maken van (mentaal) eigenaarschap van burgers, om ervoor te zorgen dat zij eigenaar worden van hun eigen leefwereld. Dus ook de budgetten van woningcorporaties of de budgetten van zorgpartijen zouden onderdeel van de burgerbegroting moeten worden, al was het maar om te voorkomen dat we opnieuw verkokerde modellen gaan introduceren met een overheid die een burgerbegroting heeft, een woningcorporatie met leefbaarheidsbudgetten of onderhoudsbudgetten en een zorgpartij met allerlei vormen van zorgbudgetmenu's. Met het invoeren van het right to challenge⁷ in de nieuwe WMO vanaf 1 januari 2015 maakt de Nederlandse overheid al gedeeltelijk mogelijk dat burgers voorkeursposities hebben bij de aanbesteding van zorg aan wijken en dorpen.

7 Het recht, met voorrang voor georganiseerde burgers, om mee te doen in de aanbesteding van zorgvragen.

3. De burgerbegroting in Porto Alegre is een combinatie van beleidskeuzes én projectkeuzes. In de methode is er een vloeiende wisselwerking tussen praktische keuzes en behoeften in wijken, bijpassende beleidsprioriteiten die stedelijk worden doorvertaald en ook bepalend zijn voor de budgetverdeling en daaropvolgend de investeringsplannen per wijk. Dat is interessant omdat het meer is dan projecten tegen elkaar afwegen, het gaat over beleid. En het is meer dan beleidskeuzes bepalen, het leidt tot een investeringsplan voor projecten in de wijk. Daarmee werkt het op de schaal van de stad (stedelijke beleidsprioriteiten bottom-up ontwikkeld) en op de schaal van de wijk en buurt (projectuitvoering).
4. De grote deelname (30 000 mensen per jaar) is opvallend omdat er geen gebruik wordt gemaakt van het internet. Het gaat dus om 30 000 mensen die 'live' met elkaar het gesprek aangaan. De meeste burgerbegrotingen met grote getallen worden gemaskeerd met online cijfers – overigens niet onterecht want online ontwikkelingen kunnen burgerbegrotingen nog participatiever maken. Het voorbeeld bij uitstek is Keulen, waar 98% van de actie op het internet plaatsvindt. Berlijn-Lichtenberg verdubbelde in deelnemersaantal toen ze een eenvoudige website maakten en Belo Horizonte (Brazilië) kent een burgerbegroting met 170 000 deelnemers, waarvan 160 000 online. In België plant Antwerpen een online initiatief voor 2015. Nederland is samen met Zweden het land met het hoogste internetgebruik. 94% van de Nederlanders zit op het internet. Je bezorgt jezelf dus sowieso een achterstand als je een burgerbegroting niet van een online variant voorziet.
5. De methode van Porto Alegre, die start met het op straatniveau vragen naar ideeën en opvattingen en die stadsbreed eindigt met een begroting, is overzichtelijk maar vooral intensief. De opbouw is een grassroots-opbouw: gewoon met mensen op de hoek van de straat het gesprek aangaan en week na week de cirkel groter maken. Dat vraagt transparatie, inzet, geloof in het verhaal en jaren van opbouw. Ook in Porto Alegre begonnen ze met 2000 deelnemende burgers. De potentiële scorelust van Vlaamse en Nederlandse bestuurders en politici om direct de 30 000-deelnemersgrens te overschrijden moet

dus onderdrukt worden. En ze mogen niet te snel afscheid nemen van de aanpak als die wel aanslaat, maar niet snel genoeg leidt tot volle tribunes. Als de aanpak niet aanslaat, moet je er natuurlijk wel mee stoppen. Iets over trekken en een paard dat geen leven meer heeft...

--- 4.3 ONLINE BEGROTINGSPARTICIPATIE: SAN JOSÉ ---

Jürgen De Smet, organisator Budget Games in de stad Kortrijk

Zoals reeds bleek uit de tekst over het ontstaan van Budget Games (zie ook 3.2) gaat de stad San José (Californië) online met zijn implementatie van Budget Games, met als doel meer bewoners te betrekken in het verhaal.

Dankzij eerdere ervaringen met live Budget Games-evenementen was het voor de stad San José duidelijk dat ze niet voor de volle 100% online mocht gaan. De nadruk ligt nog steeds op het live event met (deze keer) geselecteerde deelnemers om de juiste mix van mensen in de zaal te hebben die qua leeftijd, geslacht, afkomst, locatie... een zo groot mogelijk deel van de bevolking representeert.

Naast het live event op 18 januari 2014 werden verschillende online sessies gepland op 23, 24 en 25 januari 2014. Deze online sessies werden zo gepland dat er op ieder moment van de dag wel een mogelijkheid was om deel te nemen aan de San José Budget Games editie 2014. Inschrijvingen op de online sessies werden door de producer opgevolgd en sessies die volgeboekt waren werden uit het keuzesysteem gehaald.

De voorbereiding van zowel het live event als de online games bleef voor de stad San José hetzelfde als in de vorige jaren: een lijst met mogelijke investeringen en opbrengstgenererende maatregelen opmaken.

Voor de producer van het event kwam er echter heel wat meer bij kijken. Een eerste euvel bleek het aantal beschikbare facilitatoren met ervaring