

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/138856> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Westerweel, J.

Title: Lokale democratische innovatie: Een juridische analyse

Issue date: 2021-01-14

9.1 Inleiding

Sinds 2015 bestaat in de gemeente Breda een burgerbegroting onder de naam Breda Begroot. Dorpen en wijken binnen de gemeente kunnen via dit initiatief ruimte krijgen om zelf publieke middelen toe te kennen aan gemeentelijk beleid, al dan niet door te schuiven met posten op de begroting. Het idee voor Breda Begroot ontstond in de collegeperiode 2010-2015, toen het college bestond uit de VVD, het CDA, D66 en GroenLinks. Deze partijen waren in hun coalitieakkoord overeengekomen dat de overheid in een veranderende samenleving meer moest samenwerken met maatschappelijke actoren en dat burgers meer verantwoordelijkheid moesten nemen. Volgens de coalitiepartijen had de gemeente daarbij een dubbele verantwoordelijkheid: ‘zelf veranderen en de inwoners van Breda de ruimte bieden hun rol op te pakken’.¹ Het idee om aan deze ambitie vorm te geven middels een burgerbegroting kwam pas in de begroting voor 2015 naar voren.² Het initiatief is pas echt goed van de grond gekomen in de collegeperiode 2015-2018. Het college dat gevormd werd na de raadsverkiezingen van 2014, bestaande uit de VVD, de PvdA, D66 en de SP, sprak net als het voorgaande college in het coalitieakkoord de wens uit om als gemeentelijke overheid te flexibiliseren en burgers meer te betrekken bij het beleid en hen daarover meer invloed te geven. Volgens de coalitiepartijen was daarvoor ‘een open houding, lef, vertrouwen en bereidheid tot co-creatie met partijen in de stad en in de regio’ noodzakelijk.³ Expliciet werd verwezen naar Breda Begroot als een van de middelen om dat te bereiken. Het huidige college, bestaande uit de VVD, D66 en de PvdA, benadrukte eveneens dat het van belang was om aan initiatieven uit dorpen en wijken ruimte te gunnen. Dit college zette daarom initiatieven als Breda Begroot voort.⁴ Het initiatief bestrijkt daardoor ondertussen al drie verschillende collegeperiodes en lijkt een bepaalde mate van bestendigheid bereikt te hebben.

1 Coalitieakkoord VVD, CDA, D66 en GroenLinks 2010-2014, p. 5.

2 Begroting 2015 gemeente Breda, p. 26.

3 Coalitieakkoord VVD, PvdA, D66 en SP 2015-2018, p. 34.

4 Coalitieakkoord VVD, D66 en PvdA 2018-2022, p. 34; Voorjaarsnota 2019, p. 16.

Breda Begroot was bedoeld als een middel om vorm te geven aan veranderende verhoudingen tussen de gemeentelijke overheid en de ingezetenen van de gemeente. Er werd specifiek voor een burgerbegroting gekozen omdat de mogelijkheid om publieke middelen aan gemeentelijk beleid toe te kennen burgers heldere en effectieve zeggenschap zou geven over het beleid waar zij zelf het onderwerp van zijn. Het is een logische keuze, maar tegelijkertijd een die grote gevolgen kan hebben voor de aard van de gemeentelijke democratie. Zoals in het volgende hoofdstuk zal blijken, vormt de wijze waarop het wettelijk kader reguleert hoe publieke middelen over beleid worden verdeeld namelijk een belangrijke waarborg voor de beginselen die ten grondslag liggen aan de gemeentelijke democratie. In het volgende hoofdstuk wordt daarom besproken welke (juridische) ruimte het wettelijk kader biedt aan initiatieven om op dit terrein actief te zijn. Om aan die bespreking richting te geven, wordt in dit hoofdstuk eerst stilgestaan bij de praktijk van Breda Begroot als voorbeeld van een burgerbegroting. In paragraaf 9.2 komt allereerst het concept burgerbegroting aan bod. Daarna wordt in paragraaf 9.3 de doelstelling en opzet van Breda Begroot besproken. Vervolgens komen in paragraaf 9.4 de resultaten van twee pilots die in 2015 en 2016 gehouden zijn aan bod. In paragraaf 9.5 wordt het verdere verloop van Breda Begroot besproken. Ten slotte sluit paragraaf 9.6 af met een conclusie.

9.2 Het concept burgerbegroting

Het participatief budgetteren in de Braziliaanse stad Porto Alegre wordt doorgaans gezien als het prototype van een goed georganiseerde burgerbegroting. Eind jaren 80 ging het stadsbestuur daar over op een systeem waarbij inwoners van de stad op verschillende momenten betrokken werden bij het maken van keuzes over de besteding van het beschikbare budget.⁵ In het algemeen wordt de werkwijze als een groot succes gezien.⁶ Niet alleen participeert een aanzienlijk deel van de bevolking, maar de participatie heeft ook daadwerkelijk geleid tot een verandering in het uitgavenpatroon ten gunste van de armste lagen van de bevolking. Voorstanders van burgerbegrotingen zien Porto Alegre dan ook als hét voorbeeld van hoe het moet.⁷

Om te kunnen spreken van een burgerbegroting moet er sprake zijn van een proces waarin burgers (direct) deel kunnen nemen aan het prioriteren of alloceren van publieke middelen.⁸ Sintomer, Röcke en Herzberg, die grootschalig onderzoek hebben verricht naar burgerbegrotingen, nemen daarbij vijf aanvullende (procedurele) voorwaarden in acht:

5 Voor een verdere toelichting, zie Smith 2009, p. 34-39.

6 Baiocchi 2003; Smith 2009; Godwin 2018.

7 Voorstanders willen er daarbij nog weleens wat gemakkelijk aan voorbijgegaan dat de sociaal-economische situatie en institutionele structuur, om van andere factoren nog maar te zwijgen, van Porto Alegre en die van het desbetreffende initiatief meestal hemelsbreed van elkaar verschillen.

8 Vgl. Hofman 2017, p. 7; Hofman 2011, p. 8.

- a) Burgerbegrotingen houden zich bezig met financiële en/of budgettaire aspecten.
- b) Een gekozen orgaan met de bevoegdheid tot publieke besluitvorming (op gedecentraliseerd niveau) moet betrokken zijn.
- c) Het proces moet kunnen worden herhaald.
- d) Er moet in een forum of tijdens bijeenkomsten sprake zijn van enige vorm van publieke deliberatie.
- e) Er moet sprake zijn van enige vorm van verantwoording over de uitkomsten van het proces.⁹

Deze voorwaarden reflecteren deels de bestaande praktijk dat verreweg de meeste burgerbegrotingen op lokaal niveau worden georganiseerd. Daaraan liggen waarschijnlijk veelal praktische overwegingen ten grondslag. Lokale begrotingen zijn doorgaans minder complex dan bijvoorbeeld een rijksbegroting en het is makkelijker om bijeenkomsten te organiseren voor discussies over een plaatselijke begroting. Er is echter ook een belangrijke principiële reden om burgerbegrotingen vooral lokaal te organiseren. Een van de doelstellingen van een burgerbegroting is namelijk dat er bij de deelnemers een gevoel van eigenaarschap ontstaat. Aangenomen wordt dat daarvan eerder sprake zal zijn wanneer burgers invloed kunnen uitoefenen op hun directe (lokale) omgeving. De praktijk laat overigens verder een grote verscheidenheid zien aan manieren waarop de bovengenoemde voorwaarden zijn uitgewerkt. In Porto Alegre bijvoorbeeld komen inwoners met voorstellen en geven zij prioriteiten aan voor hun wijk, waarna het bevoegde orgaan de prioriteiten vaststelt. Inwoners gaan niet aan de slag met een bestaande begroting, maar creëren van onderop een nieuwe begroting. In Christchurch (Nieuw-Zeeland) gaan inwoners juist wel aan de slag met een bestaande (concept)begroting. Zij kunnen deze beoordelen en bijstellen door nieuwe voorstellen te doen. Deze voorstellen worden dan of als advies voorgelegd aan het bevoegde orgaan of worden direct voorzien van financiering.¹⁰

De precieze uitwerking van een burgerbegroting is mede afhankelijk van de institutionele context waarin deze opereert, maar wat alle burgerbegrotingen gemeen hebben, is dat zij beogen ambteloze burgers de mogelijkheid te geven om te bepalen waar middelen aan moeten worden uitgegeven, hoeveel en met welk doel. De beschikbare middelen zijn beperkt en burgers moeten kiezen aan welk doel ze meer willen besteden ten opzichte van andere doelen. Op deze manier moet het begrotingsproces tot beredeneerde oordelen leiden. Dit keuze-element is een kernonderdeel van het idee van de burgerbegroting en vormt het belangrijkste verschil met andere financiële instrumenten zoals een subsidie voor een buurtbarbecue of een wijkbudget dat inwoners mogen aanwenden voor het onderhoud van groenvoorzieningen. Bij deze beide instrumenten ligt immers de hoogte van het budget en het doel waaraan het mag worden besteed voorhand vast. Het is verder belangrijk te benadrukken dat de invloed van burgers bij een burgerbegroting zich alleen uitstrekt over

9 Sintomer, Röcke en Herzberg 2016, p. 20.

10 Hofman 2011, p. 9-10.

de uitgavenkant van de begroting. Het doorvoeren van aanpassingen aan de inkomstenkant, zoals het verhogen van premies en belastingen, wordt in geen enkele opzet als onderdeel van een burgerbegroting gezien.

9.3 De doelstelling en opzet van Breda Begroot

Breda Begroot is officieel per raadsbesluit van start gegaan op 16 juli 2015. Aan dit besluit lagen een collegevoorstel en een startnotitie ten grondslag waarin de doelstellingen en de opzet van de Bredase burgerbegroting uiteengezet werden. De startnotitie dateert van begin juli 2015.¹¹ Het document is opgesteld door een ‘bouwgroep’ die bestond uit inwoners, raadsleden, collegeleden en ambtenaren.¹² Veel van de doelstellingen van een burgerbegroting die hierboven zijn beschreven, komen in de startnotitie terug: ‘[w]e willen bewoners, deskundigen en ambtenaren met elkaar verbinden om betere beslissingen te nemen. We willen echte interactie tussen al die betrokkenen. De invloed en verantwoordelijkheid van inwoners willen we verder laten gaan dan het al gebruikelijke meepraten en meedenken. De boekhouder en de Bredanaar moeten elkaars taal beter gaan begrijpen. De financiën willen we transparant maken, zodat inwoners zien wat er in hun stad gebeurt met de middelen. Samen kunnen dan inwoners en stadsbestuur tot nieuwe oplossingen voor Breda komen.’¹³ Het ging, kortom, om invloed en verantwoordelijkheid, wederzijds begrip tussen burgers en ambtenaren, financiële transparantie en kwalitatief goede besluitvorming.

Om van Breda Begroot een succes te maken, was het volgens de bouwgroep nodig zoveel mogelijk inwoners bij het initiatief te betrekken. Daarvoor waren twee methoden in potentie geschikt. De eerste betrof een stedelijke aanpak die ‘agendasetting’ wordt genoemd. Inwoners kregen daarin de mogelijkheid om mee te praten over wat zij belangrijk vonden voor Breda als geheel en konden aangeven wat prioriteit moest krijgen. De tweede methode heette ‘dorp en wijk aan zet’. Bewoners van een dorp of wijk kregen daarin de mogelijkheid om een zo groot mogelijk deel van het budget voor dat gebied zelf te gaan beheren. Zij zouden het geld zelf mogen besteden, zelf prioriteiten bepalen en, zo men dat wilde en kon, zelf projecten uitvoeren.¹⁴ Van de eerste aanpak is uiteindelijk weinig terecht gekomen maar voor de tweede aanpak werd in de startnotitie al een aanzet gegeven. De bouwgroep stelde voor om klein te beginnen met twee pilots, één in de wijk Princenhage en één in het dorp Prinsenbeek. De keuze voor deze twee locaties was praktisch van aard. Vanuit deze gebieden had men enthousiast gereageerd op de ideeën van de bouwgroep, waren er al wijk- en dorpsplannen en bestond er al een geschikte infrastructuur om participatie

11 Startnotitie Breda Begroot, bijlage bij de raadsvergadering van de gemeente Breda van 16 juli 2015. Het document is eerst ingebracht en besproken in de raadscommissie Bestuur van de gemeente Breda op 2 juli 2015, waarna het in de gemeenteraad is besproken op 16 juli 2015.

12 De raad had bij de behandeling van de begroting voor 2015, waarin het idee voor een burgerbegroting voor het eerst naar voren kwam, aan het college verzocht bij het proces te worden betrokken.

13 Startnotitie Breda Begroot, bijlage bij de raadsvergadering van de gemeente Breda van 16 juli 2015, p. 2.

14 Startnotitie Breda Begroot, bijlage bij de raadsvergadering van de gemeente Breda van 16 juli 2015, p. 4.

te bevorderen zoals een actief verenigingsleven.¹⁵ De precieze opzet van de pilots was nog niet duidelijk, maar ze moesten in ieder geval aan een drietal randvoorwaarden voldoen. Het proces moest open en transparant zijn, inwoners moesten op persoonlijke titel meedoen en zij moesten door middel van dialoog en onderhandeling tot keuzes komen over de besteding van het geld.

Naast deze randvoorwaarden waren de pilots vooral ingestoken vanuit de gedachte ‘al doende leert men’. Voor de bouwgroep was er simpelweg nog een hoop onduidelijk, wat ook wel blijkt uit de vragen waar de pilots antwoord op moesten geven:

- Over welke geldstromen kun je het best besluiten laten nemen?
- Werkt het voor de geldstromen voor de buitenruimte net zo als voor die in andere domeinen?
- Hoe organiseer je het proces van dialoog en onderhandeling?
- Hoe betrek je alle bestaande initiatieven en zoveel mogelijk inwoners het best?
- Is de ambtelijke organisatie goed ingericht voor “dorp en wijk aan zet”? Maakt het proces inwoners meer betrokken bij hun wijk of dorp en meer tevreden?¹⁶

Het was niet alleen onduidelijk hoe de burgerbegroting zelf moest worden georganiseerd, maar ook hoe ervoor gezorgd kon worden dat de gemeentelijke organisatie op de resultaten ervan zou aansluiten. Het belangrijkste probleem waar men met betrekking tot dit tweede punt tegenaan liep, was dat de geldstromen in de wijken niet inzichtelijk waren. Om echt te kunnen begroten, dus om te kunnen toewijzen waar meer en waar minder geld aan moest worden besteed, moest dit duidelijk worden gemaakt. Daarom was in de startnotitie bepaald dat inzichtelijk moest worden gemaakt welke financiële middelen direct aan de wijken ten goede kwamen en welke daarvan direct beïnvloedbaar waren. Met beïnvloedbare middelen bedoelde men middelen waaraan binnen een korte periode een andere bestemming kon worden gegeven.¹⁷ De bouwgroep ging ervan uit dat de beïnvloedbare thema’s zich vooral in het fysieke domein zouden bevinden, zoals het onderhoud van groenvoorzieningen en speeltuinen.

De rol van de raad en het college bij het proces kwam in de startnotitie slechts vluchtig aan bod. De notitie benadrukte dat aan de raad uiteraard het budgetrecht toekwam en dat hij de begroting moest vaststellen. Tegelijkertijd werd aangenomen dat dit een begroting op hoofdlijnen was en werd benadrukt dat het de bedoeling was dat de raad de keuzes van inwoners in zijn besluitvorming zou respecteren. De notitie zegt daarover: ‘[d]aarom spreken we het volgende af. Als bewoners samen keuzes hebben gemaakt over de invulling van het budget, legt het college die voor aan de Gemeenteraad, als ze

15 Startnotitie Breda Begroot, bijlage bij de raadsvergadering van de gemeente Breda van 16 juli 2015, p. 5.

16 Startnotitie Breda Begroot, bijlage bij de raadsvergadering van de gemeente Breda van 16 juli 2015, p. 6.

17 Startnotitie Breda Begroot, bijlage bij de raadsvergadering van de gemeente Breda van 16 juli 2015, p. 6. Het blijft dan wel de vraag wat verstaan moet worden onder ‘korte periode’.

leiden tot wijzigingen in de begroting. Het college kijkt natuurlijk of het proces is verlopen zoals de bedoeling was¹⁸. Opvallend aan dit citaat is dat niet alle keuzes van bewoners zouden worden voorgelegd aan de raad. Alleen diegene die leidden tot wijzigingen in de begroting moesten worden voorgelegd.¹⁹ Dit betekent dat binnen de pilots tot op zekere hoogte met middelen kon worden geschoven zonder dat de raad daaraan te pas hoefde te komen. Wellicht dat de raad en het college meenden dat de raad in deze opzet iets te veel zou worden gemarginaliseerd. Uit het collegevoorstel aan de raad om in te stemmen met de uitgangspunten van de startnotitie²⁰ komt namelijk een iets ander beeld naar voren ten aanzien van de verhouding tussen inwoners, raad en college: '[i]nwoners nemen een meer agenderende, regisserende en uitvoerende rol en de raad neemt een inspirerende rol, bewaakt democratische waarden en neemt finale besluiten. De rol van de raad is niet meer te vatten in een simpele taakomschrijving. Als partij in de samenleving doet de gemeenteraad mee in de gesprekken, geeft vooraf budgetkaders mee, en geeft proceskwaliteitsnormen. De gemeenteraad creëert ruimte voor inbreng van oplossingen vanuit de samenleving en neemt het eindbesluit over de begroting'.²¹ In deze opzet had de raad een iets grotere, zij het nog steeds vooral procedurele rol in het proces. Met dit voorstel stemde de raad uiteindelijk in op 16 juli 2015.²²

Ten slotte is met betrekking tot dit raadsbesluit nog van belang te benoemen dat er expliciet in werd bepaald dat Breda Begroot geen afzonderlijk budget kreeg van dat van de gemeente als geheel. Volgens het besluit zou dat namelijk leiden tot twee parallelle processen in de stad, waarbij zowel de gemeente als de burgerjury elk zijn eigen agenda en beleid zou hebben. Enigszins cryptisch staat in het besluit vermeld dat het juist de kunst is 'dat beide [raad en burgerbegroting] elkaar positief beïnvloeden, met behoud van autonomie'.²³ Nogmaals werd benadrukt dat de uitkomsten van Breda Begroot moesten worden vastgesteld door de raad en dat de pilots moesten werken met de middelen die al aan de wijken waren toegekend. Dit laatste betekende dat de pilots budgetneutraal moesten zijn.

Kort en goed blijkt uit de startnotitie en het raadsbesluit waarin de uitgangspunten van de notitie werden vastgesteld dat Breda Begroot als leerproces werd gezien. Bewoners moesten direct invloed krijgen op de verdeling van de middelen in de begroting, maar hoe dat moest en op welke terreinen werd (bewust) niet op voorhand vastgelegd.

18 Startnotitie Breda Begroot, bijlage bij de raadsvergadering van de gemeente Breda van 16 juli 2015, p. 10.

19 Zoals in het volgende hoofdstuk zal worden behandeld, kan er inderdaad tot op zekere hoogte met middelen worden geschoven zonder (voorafgaande) begrotingswijziging. De begroting dient wel gewijzigd te worden wanneer een verschuiving van middelen het gevolg is van een belangrijke beleidswijziging of wanneer er over de grenzen van een begrotingsprogramma heen wordt geschoven.

20 Namelijk (1) begin klein, (2) ga vooral doen en experimenteren, (3) maak een verbinding met het onderwijs, (4) richt een monitorgroep in die effecten kan onderzoeken, (5) start wijkgericht maar onderzoek ook hoe het stadsbreed zou kunnen en (6) ga in de gebieden verschillende methodes inzetten om de verschillende effecten te ervaren. Raadsvoorstel 43667 van de gemeente Breda van 16 juli 2015, p. 1.

21 Raadsvoorstel 43667 van de gemeente Breda van 16 juli 2015, p. 3.

22 Raadsbesluit 43667 van de gemeente Breda van 16 juli 2015.

23 Raadsbesluit 43667 van de gemeente Breda van 16 juli 2015, p. 3.

9.4 Uitvoering en resultaten van de pilots

De pilots in Princenhage en Prinsenbeek startten in het najaar van 2015 en kenden elk een andere opzet. Daar was bewust voor gekozen om zo te kunnen onderzoeken welke aanpak het beste werkte om burgers bij het begrotingsproces te betrekken. De pilot in Princenhage zag er op hoofdlijnen als volgt uit. In eerste instantie werd een kerngroep van 30 inwoners gevormd die aan de slag ging met de vraag ‘wat vind ik belangrijk voor Princenhage?’ De sessies van deze kerngroep waren voor iedereen toegankelijk en trokken uiteindelijk ongeveer 70 inwoners aan die daarna aparte werkgroepen hebben gevormd op basis van een bepaald thema. De thema’s waren verkeer, centrum Princenhage, groen en spelen, cultuur en duurzaamheid. Deze werkgroepen kozen vervolgens zelf hun werkwijze om de thema’s uit te werken tot concrete voorstellen. Gezamenlijk organiseerden de werkgroepen nog een evenement op de markt in het dorp (kom-in-de-tent-actie) waar inwoners konden aangeven wat zij belangrijk vonden voor het dorp. Uiteindelijk blijkt uit de evaluatie van de pilots dat er zo’n 400 inwoners van het dorp hebben deelgenomen aan de verschillende onderdelen van de pilot, wat zo’n 10% van de inwoners is. Een enquête onder 361 inwoners wees uit dat 45% bekend was met Breda Begroot en dat 96% het een goed idee vond om inwoners invloed te geven op de gemeentelijke begroting.²⁴

Ook in Prinsenbeek startte men met een kerngroep van zo’n 30 inwoners die later is uitgebreid naar zo’n 50 personen. In Prinsenbeek werd er meer in netwerken gewerkt om inwoners te bereiken, bijvoorbeeld via carnavalsverenigingen, sportverenigingen en scholen. De kerngroep besloot om ideeën voor de wijkbegroting op te halen via een spel, de Koerskaart Prinsenbeek Begroot. In plaats van een inloopevenement te organiseren, ging de kerngroep met het spel het dorp af. De uitkomsten van die verschillende sessies werden in thema’s geordend en door inwoners verder ontwikkeld in samenwerking met de gemeente en deskundigen. Uiteindelijk hebben 938 inwoners het begrotingsspel gespeeld, wat zo’n 10% is van de bevolking van Prinsenbeek. Een enquête onder 383 inwoners wees uit dat 69% bekend was met Breda Begroot en dat 94% het een goed idee vond om inwoners invloed te geven op de gemeentelijke begroting.²⁵

Uit de evaluatie van de pilots blijkt dat er van echt begroten, het plussen en minnen van bedragen, in beide gevallen geen sprake is geweest. Uit de samenleving zijn vooral ideeën opgehaald en er zijn concrete projecten aangedragen, zoals de aanleg van een trapveldje, het instellen van 30km-zones en het organiseren van een online platform voor vraag en aanbod van

24 Evaluatie Breda Begroot, p. 7-8 en 19, bijlage bij de raadsvergadering van de gemeente Breda van 26 juli 2016.

25 Evaluatie Breda Begroot, p. 3-4 en 19, bijlage bij de raadsvergadering van de gemeente Breda van 26 juli 2016.

vrijwilligers.²⁶ De belangrijkste reden die uit de evaluatie naar voren komt voor dit gebrek aan begroten, is dat er zeer weinig duidelijk was over de financiële situatie in de wijken. De geldstromen in de wijken waren noch voor de inwoners noch voor de ambtenaren inzichtelijk, waardoor het onduidelijk was over welk budget de pilots konden beschikken. De kosten van opgehaalde ideeën konden wel berekend worden, maar er kon niet bepaald worden waarvan dat bedrag dan ten koste zou gaan.²⁷ Dit probleem was al in de startnotitie aangestipt, maar het bleek desondanks te moeilijk de financiële situatie in de wijken vóór de start van de pilots inzichtelijk te maken. Het hele idee van het schuiven met middelen viel daardoor in het water en uiteindelijk werd er slechts een wensenlijstje bij het bestuur ingeleverd.

Uit de evaluatie van de pilots blijkt verder dat inwoners moeite hadden om keuzes te maken die nadelig zouden zijn voor dorpsgenoten of lokale organisaties. Het lijkt erop dat sommige van de positieve redenen om op wijkniveau te begroten (aansluiting op de leefomgeving, gebruikmaken van bestaande verbanden) hun keerzijde hebben. Nu valt daaruit te concluderen dat de pilots op de goede weg waren om echt te begroten. Het toekennen van middelen aan beleid houdt in een wereld van schaarse middelen immers ook in dat er harde keuzes moeten worden gemaakt en dat er verliezers zijn. In de evaluatie trekt men echter een andere conclusie. Er werd namelijk aangeraden om Breda Begroot door te ontwikkelen naar het stedelijke niveau zodat deelnemers op een abstracter niveau keuzes zouden kunnen maken.²⁸

9.5 Debat en vervolg

Zoals gezegd waren de pilots in Prinsenbeek en Princenhage bedoeld als leerproces en het feit dat er niet echt was begroot in de zin dat er met middelen tussen posten geschoven werd, stond dan ook aan een voortzetting van Breda Begroot niet in de weg. Op 26 juli 2016 diende het college daartoe een voorstel met een stappenplan in bij de raadscommissie Bestuur. Dit stappenplan ging vooral in op het grootste probleem uit de pilotfase, namelijk de onduidelijkheid over de financiële kaders. Bij stap één moest de raad volgens het collegevoorstel voortaan in de begroting de financiële kaders vaststellen die duidelijk maakten welke ruimte de deelnemers van Breda Begroot hadden om met middelen te schuiven. Wanneer deelnemers vervolgens (bij stap vier) het begrotingsspel zouden spelen, konden zij de middelen daadwerkelijk herverdelen. De uitkomst daarvan zou (bij stap vijf) tegelijkertijd met de voorjaarsnota in een notitie worden aangeboden aan de raad ter vaststelling. Naast dit stappenplan vroeg het college in het voorstel of de raad kon instemmen met een vervolg van Breda Begroot op stedelijke schaal en, zo ja, hoe dat er dan uit zou moeten zien. Het college schetste daarvoor twee opties, namelijk behandeling van wijk- en dorps thema's in alle gebieden van de gemeente afzonderlijk of behandeling

26 Evaluatie Breda Begroot, p. 15-16, bijlage bij de raadsvergadering van de gemeente Breda van 26 juli 2016.

27 Evaluatie Breda Begroot, p. 12, bijlage bij de raadsvergadering van de gemeente Breda van 26 juli 2016.

28 Evaluatie Breda Begroot, p. 15, bijlage bij de raadsvergadering van de gemeente Breda van 26 juli 2016.

van stedelijke thema's in de gemeente als geheel. Aan de raad werd verder nog gevraagd welke rol hij voor zichzelf zag weggelegd, welke financiële kaders hij mee wilde geven en wanneer hij de uitkomst van het begrotingsproces legitiem achtte.²⁹

De raadscommissie Bestuur vergaderde uiteindelijk op 6 oktober 2016 over het collegevoorstel van 26 juli en over het vervolg van Breda Begroot. Duidelijk was dat een grote meerderheid van de raadsleden de burgerbegroting door wilde ontwikkelen. Sommige fracties vroegen zich wel af of de pilots al waren afgerond, aangezien de voorstellen die eruit naar voren waren gekomen nog niet waren uitgevoerd, maar dit werd niet als een groot probleem ervaren. Voorstanders van een voortzetting van Breda Begroot discussieerden vooral over de manier waarop het project moest worden voortgezet. Sommige fracties wilden het uitbreiden over de gehele gemeente, andere waren wat terughoudender en wilden eerst verder experimenteren in andere wijken van de stad. Deze fracties voerden daarvoor onder andere als argument aan dat de gemeente niet over voldoende ambtelijke capaciteit beschikte om het project gelijk op stedelijke schaal voort te zetten. Daarnaast was er wat discussie over de legitimiteit van de voorstellen die uit de pilots waren voortgekomen. De fracties die kritisch tegenover het project stonden, wezen er vooral op dat een opkomst van 10% van de inwoners wat magertjes was om besluiten voor iedereen te nemen. Andere fracties vonden juist dat aan legitimiteit geen percentage moest worden gekoppeld en kwamen met verschillende alternatieven om te beoordelen of een voorstel legitiem was. Uiteindelijk was een meerderheid van de raadscommissie van mening dat het project nog niet op stedelijk niveau moest worden uitgevoerd maar dat moest worden vastgehouden aan de werkwijze die al in de pilots was beproefd.

Het duurde tot juli 2017 voordat het college de raad middels een brief weer informeerde over de voortgang van Breda Begroot.³⁰ Daarin stond dat wijken zich gedurende de zomermaanden door middel van een verzoek van individuele wijkbewoners of groepen wijkbewoners konden opgeven om deel te nemen aan de burgerbegroting. In de brief werd ook aangegeven dat inwoners van de wijken zouden kunnen stemmen over de voorstellen die uit het begrotingsspel naar voren kwamen, zowel offline als online. Na de stemming zou er dan nog een financiële intake door de gemeente volgen, maar uit de brief blijkt niet wat hieronder begrepen moest worden. Eventuele begrotingswijzigingen zouden daarna worden doorgevoerd en de gekozen voorstellen moesten in 2018 worden uitgevoerd. Volgens het college was deze aanpak in overeenstemming met het budgetrecht van de raad: '[d]oordat de keuzes van wijken/dorpen een budgettair neutraal karakter hebben kan de formele besluitvorming plaatsvinden door het vaststellen van een begrotingswijziging door de gemeenteraad. Hiermee wordt recht gedaan aan het wettelijk budgetrecht van de gemeenteraad. Ondanks de besluitvormende rol van de gemeenteraad vraagt Breda Begroot om 'loslaten'

29 Bestuursvoorstel 45105 van de gemeente Breda van 26 juli 2016, raadscommissie Bestuur.

30 Brief van 24 juli 2017 van Wethouder Van Lunteren aan de gemeenteraad van Breda.

waardoor wijken/dorpen de ruimte krijgen om hun eigen keuzes te maken binnen de beïnvloedbare thema's en taken.³¹ Hoewel er dus benadrukt werd dat de voorstellen budgetneutraal zouden zijn, bleef onduidelijk hoe dan het grootste struikelblok om daadwerkelijk te kunnen begroten, namelijk het gebrek aan inzicht in de financiële situatie in de wijken, zou worden weggenomen. Dit moet de raad ook hebben gezien, want het punt kwam tijdens de raadsvergadering van 9 november 2017 over de begroting voor 2018 naar voren. In die begroting werden door het college geen extra middelen uitgetrokken om de begroting te flexibiliseren. Bij motie voeren de fracties van Trots/O.P.A., SP, D66 en Elbertse/Groeneweg aan dat een flexibele begroting van belang was voor een succesvolle voortgang van Breda Begroot. Deze partijen verzochten het college daarom te onderzoeken hoe andere gemeenten met begrotingen op wijkniveau hun begroting hadden geflexibiliseerd en te bezien welke elementen bij Breda Begroot konden worden betrokken.³² Deze motie wordt door het college overgenomen maar zou uiteindelijk niet voor het einde van de raadsperiode 2014-2018 worden uitgevoerd terwijl de raad daar wel om had verzocht.³³

De gemeenteraadsverkiezingen die vervolgens in maart 2018 gehouden werden, hadden geen consequenties van betekenis voor Breda Begroot. In het coalitieakkoord tussen VVD, D66 en PvdA gaven de partijen aan dat zij het belangrijk vonden om aan initiatieven uit de wijken ruimte te blijven bieden. Projecten als Breda Begroot werden daarom voortgezet.³⁴ In de jaarstukken over 2017 werd als aanvullende motivering voor de voortzetting van Breda Begroot aangevoerd dat het bijdroeg aan transparantie van de gemeentefinanciën, tot wederzijds begrip leidde tussen het gemeentebestuur en ingezetenen over gemaakte keuzes en een gevoel van eigenaarschap creëerde doordat burgers zelf hun ideeën mochten uitvoeren.³⁵ Er wordt daarom op dit moment nog steeds werk gemaakt van burgerbegrotingen in de wijken van Breda.³⁶

9.6 Conclusie

Breda Begroot is van alle initiatieven die in dit onderzoek behandeld worden misschien wel het minst stellig gepresenteerd als een fundamentele wijziging van de gemeentelijke democratie. Het was eerst en vooral bedoeld als een concrete manier om burgers meer invloed te geven over de inrichting van hun directe leefomgeving. Aan de kant van de gemeente was er daarnaast de hoop dat participatie van burgers in het begrotingsproces tot meer begrip bij hen zou leiden voor het moeilijke werk dat de raad en het college moeten verrichten. Ondanks deze praktische motieven vertoont het besluitvormingsproces van Breda Begroot wel degelijk overwegend kenmerken van een ander democratiemodel

31 Brief van 24 juli 2017 van Wethouder Van Lunteren aan de gemeenteraad van Breda.

32 Motie 22 (Inspiratie zoeken voor begrotingen op wijkniveau) Trots/O.P.A., SP, D66 en Elbertse/Groeneweg, ingediend tijdens de raadsvergadering van de gemeente Breda 9 november 2017.

33 Notulen raadsvergadering gemeente Breda 9 november 2017, p. 188.

34 Coalitieakkoord VVD, D66 en PvdA 2018-2022, p. 34.

35 Jaarstukken gemeente Breda 2017, p. 269.

36 Voorjaarsnota gemeente Breda 2019, p. 16.

dan dat van de geïnstitutionaliseerde gemeentelijke democratie, namelijk het participatieve democratiemodel. De belangrijkste argumenten voor deze conclusie zijn dat er (1) sprake is van een integratief besluitvormingsproces; en (2) dat in beginsel iedere burger daaraan kon participeren. Het begrotingsspel dat in de wijken gespeeld werd, was zo opgezet dat deelnemers met elkaar in gesprek gingen, standpunten en argumenten uitwisselden en tot een eendoordeel kwamen waaraan iedereen had bijgedragen. Daarnaast was er geen limiet gesteld op het aantal deelnemers zoals dat wel het geval was bij de overige in dit onderzoek behandelde initiatieven. Iedere wijkbewoner kon daardoor in beginsel aan het besluitvormingsproces meedoen. Verder was het de bedoeling dat deelnemers zelf met middelen zouden schuiven zonder tussenkomst van vertegenwoordigers. Uit het voorgaande blijkt immers dat de raad geacht werd de voorstellen die uit een begrotingssessie naar voren kwamen en waarvoor een wijziging van de begroting nodig was, zonder verdere overweging in de begroting tot uitdrukking te laten komen. Dit alles betekent dat Breda Begroot een initiatief is dat goed past in het model van de participatiedemocratie.

Het innovatieve van Breda Begroot schuilt verder ook in het onderwerp van het initiatief. Bij het opstellen van beleid over bijvoorbeeld verduurzaming van de stad, daklozenopvang of integratie van mensen met een niet-Westerse achtergrond is het gebruikelijk dat maatschappelijke organisaties en individuen betrokken worden bij de besluitvorming. Het inrichten van de begroting en de verdeling van publieke middelen over beleid is daarentegen doorgaans alleen een zaak van de raad en het college. Door te proberen burgers direct invloed te geven op de verdeling van schaarse middelen, wijkt de gemeente Breda behoorlijk af van de traditionele gang van zaken. Tot op heden blijkt het in de praktijk lastig om burgers daadwerkelijk in staat te stellen om zelf te begroten in de zin dat er met middelen tussen posten op de begroting wordt geschoven. Dit komt voornamelijk doordat de financiële stromen in de wijken van Breda niet inzichtelijk zijn, waardoor het gemeentebestuur niet precies kan aangeven welke middelen herverdeeld kunnen worden. Het college heeft echter meerdere keren aangegeven dit probleem op te willen lossen. Ook de raad wilde eind 2017 het probleem de wereld uit hebben, getuige de aangenomen motie van 9 november 2017, waarin werd opgeroepen te onderzoeken hoe de begroting kon worden geflexibiliseerd om meer ruimte aan wijkbegrotingen te geven. Aangezien de coalitiepartijen in de nieuwe raadsperiode 2018-2022 Breda Begroot willen voortzetten, is er geen reden om aan te nemen dat de raad er ondertussen anders over denkt. Stel dat het college het dan voor elkaar krijgt om duidelijkheid te verschaffen over de financiële stromen in de wijken, dan is het grootste (praktische) probleem verdwenen dat voorkomt dat er op dit moment daadwerkelijk door burgers met middelen op de begroting kan worden geschoven. Een antwoord op de juridische vraag welke ruimte het wettelijk kader biedt aan initiatieven als Breda Begroot om mee te beslissen over de verdeling van publieke middelen over gemeentelijk beleid wordt daardoor des te belangrijker. In het volgende hoofdstuk wordt daarom onderzocht welke verplichtingen gelden met betrekking tot de vaststelling van de begroting, wat de budgetterende functie voor de positie van de raad betekent en welke rol het college vervult bij het opstellen en uitvoeren van de begroting.

