

# Drie decennia burgerparticipatie in Groningen: van Verkeerscirculatieplan tot G1000

*Gijs van Maanen*

In Nederland en België zijn de afgelopen jaren tientallen ‘G1000’en georganiseerd. Een G1000 is een burgeroverleg waar burgers hun mening over hun stad (of land) met elkaar bespreken om deze waar nodig te verbeteren. Op 11 november 2011 vond de eerste G1000 plaats in Brussel. De reden voor het organiseren van dit grote burgeroverleg was volgens het evaluatierapport van de G1000 België het idee dat de Belgische democratie toe was aan een grondige herziening.<sup>1</sup> Het land bevond zich in een democratische crisis gekenmerkt door een politiek systeem dat werd aangedreven door een door de media in stand gehouden ‘verkiezingskoorts’, zo werd althans betoogd in het Manifest van de Belgische G1000-organisatie dat was gepubliceerd in enkele nationale kranten. In plaats van bezig te zijn met het besturen van het land, waren politici voornamelijk bezig met het zich zo goed mogelijk presenteren voor de aankomende verkiezing.<sup>2</sup> Een oplossing voor dit probleem werd door de G1000-organisatie gezocht in het idee van deliberatieve democratie. De theorie van de deliberatieve democratie legt uit op wat voor wijze het beste (lees: democratisch meest legitieme) collectieve keuzes kunnen worden gemaakt. In het kort gaat het in een deliberatieve democratie om het op een zo vrij en eerlijk mogelijke wijze bij elkaar brengen van belanghebbenden en deze met elkaar in gesprek brengen over onderwerpen die zij zelf aandragen. De G1000 was een manier om de theorie van deliberatieve democratie in de praktijk te brengen. De motivatie voor het organiseren van de G1000 was dan ook politiek van aard: er was volgens sommigen iets grondig mis met de manier waarop de politieke instituties waren ingericht en de G1000 zou een manier kunnen zijn om op een andere wijze collectief besluiten te nemen.

Het idee van de G1000 bereikte ook de in Amersfoort werkzame Harm van Dijk. Van Dijk was het eens met Van Reybroucks idee dat de democratie gebrekkig functioneert. Over Van Reybroucks oplossing voor dit probleem (nieuwe, op deliberatieve democratie gestoelde, instituties) was

---

<sup>1</sup> C. Bell e.a., G1000 Eindrapport: Democratische Innovatie in de Praktijk (z.p. 2012).

<sup>2</sup> Zie ook Van Reybroucks later verschenen boek: D. Van Reybrouck, *Tegen verkiezingen* (Amsterdam 2015).

hij minder positief. Van Dijk wilde voorkomen dat de oude politieke structuren waarin ambtenaren en vastgeroeste politici de dienst uitmaakten, zouden worden ingeruild voor nieuwe ‘deliberatieve’ instituties die naar zijn verwachting binnen de kortste keren op dezelfde manier zouden functioneren als de voorgaande instituties. In tegenstelling tot Van Reybroucks focus op het implementeren van deliberatieve principes legde Van Dijk de nadruk op het groepsgevoel en het proces van het bouwen van een ‘constructieve’ cultuur tussen de deelnemers van het deliberatieve evenement. Deze cultuur en het bijbehorende gevoel zouden ook na het evenement aanwezig moeten blijven in de stad en een nieuwe wijze van besluitvorming tot stand moeten brengen, onafhankelijk van bestaande structuren en het liefste ook hun functie overnemend. Met andere woorden zocht Van Dijk naar een volkomen nieuwe manier van besluitvorming om zo een terugval in oude, schadelijke gewoonten te voorkomen.

De Amersfoortse G1000 was de eerste G1000 georganiseerd in Nederland. Later zouden er ook G1000'en en andere vergelijkbare bijeenkomsten worden georganiseerd in onder andere Uden, Amsterdam en Groningen. Maar wat is een G1000 nu precies?

### **De methode G1000**

De manier waarop een G1000 wordt georganiseerd verschilt van stad tot stad. Soms worden naast ‘gewone’ burgers ook specifieke doelgroepen (politici, kunstenaars) uitgenodigd om deel te nemen. Ook zijn er vele verschillen aan te wijzen in de wijze waarop het overleg tussen deelnemers wordt georganiseerd. Een voorbeeld hiervan is de rol van de vrijwilligers die de gesprekken tussen de deelnemers in goede banen dienen te leiden. Is het hun taak te fungeren als gespreksleider of als gespreksbegeleider? En, welke taken en verantwoordelijkheden behoren dan bij de functie? Al met al zijn er vele verschillende manieren denkbaar om een G1000 vorm te geven en elke keuze die daaromtrent wordt gemaakt is indicatief voor de wijze waarop het concept G1000 wordt geïnterpreteerd.

Een G1000 kan vanuit verschillende perspectieven worden bestudeerd. In de eerste plaats kan worden gekeken naar de politiek-filosofische achtergrond van het idee zoals deze in 2011 was vastgelegd

door David van Reybrouck en consorten.<sup>3</sup> Men kan hierbij denken aan auteurs als Jürgen Habermas, John Dryzek, James Fishkin, Amy Gutmann en Dennis Thompson.<sup>4</sup> Een auteur als Habermas, bijvoorbeeld, presenteert een ideaaltype democratie waarin het bereiken van onderling begrip door middel van een proces van deliberatie centraal staat. Ook kan worden gekeken naar hoe het idee zich verplaatste van Brussel naar Amersfoort en via Amersfoort naar Groningen.<sup>5</sup> Vanuit een dergelijk perspectief wordt de G1000 gezien als voorbeeld van een politiek gebruik dat zich op meerdere locaties heeft voorgedaan en zich telkens heeft aangepast aan de specifieke context waarin het ten uitvoer werd gebracht.<sup>6</sup> In de derde plaats kan een G1000 worden gezien als een vorm van burgerparticipatie voortkomend uit een specifieke, politiek-historische context. In eerder onderzoek in het kader van mijn masterscriptie geschiedenis keek ik vanuit al deze verschillende invalshoeken naar de G1000 van Groningen.<sup>7</sup> Voor dit artikel richt ik mij specifiek op de Groningse G1000 als historisch fenomeen en vergelijk ik deze met vormen van burgerparticipatie in het verleden van de stad zelf. Veel onderzoek naar op deliberatieve theorie gestoelde evenementen besteedt weinig tot geen aandacht aan de historische achtergrond van de evenementen in kwestie.<sup>8</sup> Om dergelijke democratische experimenten te doorgronden is echter kennis van de sociaal-politieke en

---

<sup>3</sup> G1000, 'Het manifest'. <http://www.g1000.org/nl/manifest.php>, geraadpleegd op 13 juli 2017.

<sup>4</sup> J. S. Dryzek, *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance* (Oxford 2010); J. Habermas, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy* (Cambridge 1996); B. Ackerman en J. Fishkin, 'Deliberation Day', *Journal of Political Philosophy* 10.2 (2002): 129-152; J. Fishkin, 'Deliberative Polling: Reflections on an Ideal Made Practical' in: K. Newton en B. Geissel ed., *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?* (London 2012) 71-89; A. Gutmann en D. Thompson, *Why Deliberative Democracy?* (Princeton, NJ 2004).

<sup>5</sup> Er zijn G1000-bijeenkomsten door heel Nederland georganiseerd. Voor het verkrijgen van een goed begrip van de G1000 Groningen is het voldoende om kennis van de in Amersfoort georganiseerde versie te hebben. Enkel de G1000 Amersfoort heeft als directe inspiratie gediend voor de G1000 Groningen.

<sup>6</sup> Een theoretisch kader bij een dergelijke analyse is te vinden in H. te Velde, 'Political Transfer', *European Review of History* 12.2 (2005) 205-222.

<sup>7</sup> G. van Maanen, *Deliberative Democracy in the Netherlands* (Masterscriptie Geschiedenis Universiteit Leiden, Leiden 2016).

<sup>8</sup> Zie bijvoorbeeld: G. Boogaard en A. Michels ed., *G1000. Ervaringen met burgertoppen* (Den Haag 2016).

historische context onontbeerlijk.<sup>9</sup> Dit artikel tracht deze lacune in het onderzoek naar de G1000 Groningen op te vullen. De leidende onderzoeksvraag is hierbij als volgt: op welke wijze heeft de relatie tussen burger en overheid in Groningen zich de laatste decennia ontwikkeld en wat is de plaats van de G1000 in deze ontwikkeling?

Het artikel begint met een overzicht van de manier waarop de Belgische G1000 georganiseerd door Van Reybrouck en de Amersfoortse G1000 georganiseerd door Ham van Dijk tot stand kwamen. Dit vergroot het begrip van het eigen karakter van de Groningse G1000, wat daarna wordt toegelicht. Vervolgens worden enkele discussies behandeld die illustreren op wat voor manier de relatie tussen overheid en burger in Groningen door de jaren heen is veranderd. In de conclusie wordt uitgelegd in hoeverre de G1000 Groningen in deze geschiedenis van burgerparticipatie in Groningen past. Tot slot reflecteer ik daar ook op de manier waarop mijn bevindingen zich verhouden tot recent onderzoek naar burgerschap uitgevoerd door onder andere de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, het Sociaal en Cultureel Planbureau, en de sociologe Evelien Tonkens.

## De G1000 Groningen

In een *Tegenlicht*-aflevering getiteld 'We zijn het zat' uitgezonden in maart 2014, vertelde Harm van Dijk over het grotendeels door hem opgezette G1000-project in Amersfoort.<sup>10</sup> Marian van Voorn, woonachtig in Groningen en op dat moment tijdelijk zonder baan, volgde de uitzending aandachtig.<sup>11</sup> In haar voormalige werk hielp ze burgers in hun contact met gemeenten. Een groot gedeelte van haar baan bestond uit het aansporen van 'burgerkracht' bij haar klanten, de capaciteit van burgers voor zichzelf op te komen en hun leefomgeving naar eigen wens in te richten. Van Voorn ondersteunde inwoners met het organiseren van collectieve projecten en fungeerde daarin als een gids in het ingewikkelde web van wet- en regelgeving. In haar werk kwam zij vaak dezelfde mensen tegen, namelijk de mensen die al wel ongeveer wisten wat ze wilden en enkel een steuntje in de

---

<sup>9</sup> Dryzek, *Foundations and Frontiers*, 176.

<sup>10</sup> NPO, 'We zijn het zat!', [https://www.npo.nl/vpro-tegenlicht/30-03-2014/VPWON\\_1209793](https://www.npo.nl/vpro-tegenlicht/30-03-2014/VPWON_1209793), geraadpleegd op 16 augustus 2017.

<sup>11</sup> Van Maanen, *Deliberative Democracy*, 41-42.

rug nodig hadden om hun plannen te verwezenlijken. Maar het idee van de G1000 Amersfoort introduceerde de mogelijkheid om ook de burger te bereiken die normaal niet komt opdagen bij de buurtvergadering en ook niet geïnteresseerd is in de gemeente of de lokale politiek. Van Voorn vroeg zich af waarom zoiets ook niet werd gedaan in Groningen.

Via via kwam ze in contact met Harm van Dijk, de organisator en ‘geestesvader’ van de G1000 Amersfoort. Voor zover dat nodig was, overtuigde Van Dijk Van Voorn van het belang van het organiseren van een G1000 voor haar stad. Op haar beurt lukte het Van Voorn een groep vrienden, collega’s, studenten en vrienden van vrienden om zich heen te verzamelen die ook wel wat in het idee zagen. Op advies van Van Dijk besloot de groep ‘aanjagers’ een datum te prikken: 6 juni 2015 zou de G1000 Groningen worden georganiseerd. Maar hoe deze G1000 precies vorm zou moeten krijgen was op dat moment nog niet duidelijk. Dit blijkt uit gesprekken met meerdere leden van de organisatie die ik heb gevoerd.<sup>12</sup> Velen wezen op het belang van het bij elkaar brengen van een groep burgers en deze met elkaar te laten praten. Anderen legden de nadruk op het begrip burgerkracht, of het idee dat burgers moesten worden gestimuleerd zelf hun leefomgeving te organiseren zonder hiervoor terug te vallen op de overheid. Een minderheid sprak over de democratische en politieke doelen inherent aan de G1000. De studente Nephtis Brandsma, verantwoordelijk voor de wetenschappelijke onderbouwing van het project, was bijvoorbeeld meer geïnteresseerd in een G1000 à la België: een radicale poging democratische vernieuwing teweeg te brengen die in schril contrast stond met de Nederlandse versie, die naar haar idee meer een methode was om op een efficiënte wijze een grote groep vrijwilligers bij elkaar te brengen.<sup>13</sup>

Het valt op dat in tegenstelling tot de Belgische en Amersfoortse G1000, de organisatie van de G1000 Groningen minder bezig was met het oplossen van structurele problemen in het democratische stelsel. Slechts een kleine minderheid van de groep aanjagers was zich bewust van de theoretische en historische achtergrond van de G1000 en nog minder aanjagers zagen de G1000 als een oplossing voor een probleem binnen de lokale democratie van Groningen. Over het algemeen was men zelfs best tevreden met hoe het bestuur in de stad functioneerde. De organisatoren van de G1000 schonken daarom niet expliciet aandacht aan de relatie van de G1000 met de kwaliteit van de democratie in Groningen. Juist deze

---

<sup>12</sup> Van Maanen, *Deliberative Democracy*.

<sup>13</sup> *Ibidem*, 43, 54.

houding ten opzichte van het politieke spel is indicatief voor een andere, nieuwe opvatting over democratie en burgerschap in de stad Groningen.

### **Burgerparticipatie in Groningen**

Groningen is altijd al een rood bolwerk geweest waarin de Partij van de Arbeid (PvdA) de dienst uitmaakte. Met de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 kwam hier een einde aan.<sup>14</sup> In plaats van de PvdA is sindsdien Democraten 66 (D66) met negen zetels de grootste fractie in de raad. Om inzicht te krijgen in de relatie tussen burgers en lokale overheid in Groningen, en de link met de in 2015 georganiseerde G1000, is het verstandig terug te gaan naar de tijd van de jonge PvdA'ers Jacques Wallage en Max van den Berg. Wallage en Van den Berg probeerden al sinds de jaren zeventig de politieke cultuur van hun stad te veranderen door te pleiten voor het 'openen' van het politieke bestuur voor de invloed van de inwoners van Groningen, de Stadgers. Belangrijke momenten waarop deze politieke strijd tussen ambtenaren, politici en burgers zich voltrok, zijn de discussies die losbarstten wanneer de lokale overheid grote infrastructurele plannen probeerde door te voeren in de stad. Aan de hand van enkele van deze discussies en een overzicht van de wijze waarop burgers wel of niet bij het doorvoeren van dergelijke plannen betrokken werden, kan een beeld worden gevormd van de wijze waarop de relatie tussen de stad Groningen en haar inwoners zich de laatste decennia heeft ontwikkeld en wat de plaats van de G1000 daarin is.

### **Het Verkeerscirculatieplan**

In november 1966 organiseerde de gemeente een informele bijeenkomst waar verkeersexpert Henk M. Goudappel een lezing verzorgde voor de gemeenteraad.<sup>15</sup> Deze lezing was door de burgemeester gepresenteerd als een vorm van publieke discussie ter bevordering van de kwaliteit van het

---

<sup>14</sup> B. de Vries, 'Politiek en bestuur in een stroomversnelling' in M. Duijvendak en B. de Vries ed., *Stad van het Noorden: Groningen in de Twintigste Eeuw* (Assen 2003) 399-448: 401.

<sup>15</sup> L. Hajema, *De glazenwassers van het bestuur: lokale overheid, massamedia, burgers en communicatie. Groningen in landelijk perspectief 1945-2001* (Assen 2001) 203.

proces van besluitvorming omtrent de infrastructuur in de stad. Het plan dat Goudappel presenteerde omvatte een radicale transformatie van de Groningse binnenstad: wijken zouden moeten worden gesloopt om plaats te maken voor autowegen. Naast deze lezing organiseerde de burgemeester ook drie zogenaamde inspraakavonden waarop burgers hun mening over het betreffende plan kwijt konden. Een stuk of honderd burgers maakte hier vervolgens gebruik van. De Studiegroep Binnenstad mengde zich ook in deze discussie. De Studiegroep was al enkele jaren eerder naar aanleiding van een discussie over de sloop van concertzaal de Harmonie opgericht en stelde zich doorgaans kritisch op ten aanzien van de plannen van de gemeente. Ditmaal stelde de groep dat de binnenstad als geheel zou moeten worden gezien en juist niet als individuele componenten, gescheiden door kanalen en wegen. Op basis van de inbreng van individuele burgers en verschillende belangengroepen publiceerde de gemeente een ietwat gewijzigd verkeersplan in 1969, waarin de aanleg van wegen en de bouw van nieuwe woningen nog steeds de sloop van grote delen van de oude binnenstad vereiste.<sup>16</sup>

In het jaar 1970 was het voor het eerst niet meer verplicht in Nederland om te gaan stemmen tijdens verkiezingen, wat leidde tot een forse daling van het aantal mensen dat hun stem uitbracht.<sup>17</sup> De net aangestelde fractieleider van de PvdA in Groningen, Jacques Wallage, reageerde in zijn *maidenspeech* op deze daling: ‘Velen voelen dat zij geen direct deel hebben aan ons publiek besluitvormingsproces. Ze zeggen “ze zoeken het op het stadhuis maar uit”, of “ons soort mensen heeft toch niets te verliezen.”’<sup>18</sup> Wallages reflectie op de daling van het opkomstcijfer komt overeen met de zorgen over het functioneren van de democratie zoals gepresenteerd in het Belgische G1000-Manifest. Net als hedendaagse theoretici over deliberatieve democratie dacht Wallage dat de oplossing voor dit probleem moest worden gezocht in het openstellen van de gemeente voor haar burgers. Onder andere pleitte Wallage voor publiek toegankelijke vergaderingen, het toegankelijk maken van overheidsdocumentatie en het op een begrijpelijke manier houden van discussies. Dit alles had als doel het beter betrekken van burgers bij het maken van beleid voor de stad. Maar

---

<sup>16</sup> P. Groote, ‘Van groot naar klein en weer terug?’ in: M. Duijvendak en B. de Vries ed., *Stad van het Noorden: Groningen in de Twintigste Eeuw* (Assen 2003) 353-398: 389; Hajema, *Glazenwassers*, 206.

<sup>17</sup> De Vries, ‘Politiek en bestuur’, 402-3.

<sup>18</sup> Hajema, *Glazenwassers*, 208.

misschien wel belangrijker voor Wallage op dat moment was dat hij het college overtuigde om Goudappels plan uit te stellen.

Wethouder Van den Berg zag dit uitstel als een mogelijkheid om zijn eigen ideeën over de vormgeving van de binnenstad te presenteren.<sup>19</sup> Voor Van den Berg was het van groot belang om de ervaringen van de inwoners van de stad mee te nemen in de desbetreffende besluitvorming. De ideeën zoals te vinden in Goudappels *Verkeerscirculatieplan* waren in Van den Bergs document onvindbaar en ook plannen als de bouw van een groot universiteitscomplex in het noorden van de binnenstad werden door hem aan de kant geschoven.<sup>20</sup> Van den Bergs plan werd aanvankelijk afwijzend ontvangen door zijn collega's, maar hun reactie zou naar verloop van tijd verzachten. Bovendien, de kern van zijn voorstel, het nadenken over burgerschapsparticipatie, was door het college overgenomen in een 'integrale beleidsvisie'.<sup>21</sup> In de toekomst zou de gemeente voor grote infrastructurele problemen niet alleen door experts, maar ook door gewone burgers van inbreng worden voorzien. Ook zouden plannen op basis van inbreng van deze laatste groep nog gewijzigd moeten kunnen worden. Door alle partijen in een vroeg stadium bij het proces te betrekken, hoopte het college niet alleen geld te besparen, maar ook de kwaliteit van beslissingen en de relatie tussen burger en overheid te verhogen.<sup>22</sup> Volgens Luuk Hajema vormde deze speciale 'integrale' manier van beleid voeren het hart van de progressieve lokale politiek in Groningen vanaf de jaren zeventig. Voorbeelden van dit beleid zijn het met regelmaat publiceren van beleidsplannen, verantwoordingen daarvan door de gemeente en het opzetten van een programma bestaande uit verschillende maatregelen om de relatie tussen overheid en Stadje te verbeteren.<sup>23</sup>

In de tussentijd stonden de plannen om de stad te vernieuwen nog op een laag pitje. De gemeente besloot hier meer vaart achter te zetten en op basis van het advies van hun eigen 'stadsandragoog' Roel Vos

---

<sup>19</sup> Hajema, *Glazenwassers*, 209-10.

<sup>20</sup> Ibidem, 209.

<sup>21</sup> Ibidem, 234.

<sup>22</sup> Ibidem, 235.

<sup>23</sup> De Vries, 'Politiek en bestuur', 412. Roel Vos werd betaald om de gemeenteraad hieromtrent te adviseren. Op basis van onderzoek in vijftien buurten concludeerde hij onder andere dat het van belang was dat burgers en ambtenaren in besluitvormingsprocessen elkaar vertrouwden. Veel van zijn aanbevelingen zijn door het college overgenomen.



presenteerde zij twee rapporten waarin data en bevindingen van Vos' onderzoek waren meegenomen.<sup>24</sup> Het idee was dat burgers hun mening konden geven over deze rapporten, wat resulteerde in een nieuwe versie in 1975, en na een tweede ronde een nog nieuwere versie in 1976. In de tussentijd had Van den Berg een grote som geld van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ontvangen om de binnenstad autovrij te maken, zoals ook was voorgesteld in het originele plan van Goudappel. Hij was klaar met de eindeloze discussies over de inhoud van de plannen en belandde in een conflict met Vos die wilde wachten op de nieuwe inbreng van de burgers.<sup>25</sup> Na een heftig debat tussen Van den Berg en Vos koos het college uiteindelijk voor zijn wethouder: er zou een busstation worden gebouwd aan het Gedempte Zuiderdiep, er zouden enkele autovrije zones worden ingesteld en er zou een snelweg rondom het centrum worden aangelegd.<sup>26</sup>

Het duurde even maar de raad had een besluit genomen over de inrichting van de 'huiskamer' van Groningen. Honderden ambtenaren begonnen met de uitvoering van deze klus in de nacht van 18 op 19 september 1977. Verkeersstromen, fietspaden en busbanen werden die nacht verplaatst en aangelegd.<sup>27</sup> Burgers die vast kwamen te zitten in de verkeerschaos op de vrijdagochtend van de negentiende, kregen ter compensatie bloemen aangereikt.<sup>28</sup>

## **Het Groninger Museum**

In september van het jaar 1987 ontving de gemeente Groningen 25 miljoen gulden van Gasunie, het bedrijf dat verantwoordelijk is voor de winning van gas in de provincie.<sup>29</sup> De gift was bedoeld om het imago van de noordelijke provincie te verbeteren door middel van de bouw van een nieuw museum. Voor de gemeente kwam het bedrag goed uit. Al meer dan twintig jaar wilde men een nieuw museum bouwen en met deze gift was het eindelijk mogelijk deze wens te realiseren. Ondertussen was Van den Berg opgevolgd door Ypke Gietema. Het was Gietema's taak een plan voor de bouw van het

---

<sup>24</sup> Hajema, *Glazenwassers*, 252-253.

<sup>25</sup> Ibidem, 256.

<sup>26</sup> Groote, 'Van groot naar klein', 389; Hajema, *Glazenwassers*, 256.

<sup>27</sup> De Vries, 'Politiek en bestuur', 414.

<sup>28</sup> B. Hofman, *De Vaart erin!: van Trekschuit tot Tram* (Assen, 2010) 79.

<sup>29</sup> De Vries, 'Politiek en bestuur', 422; Hajema, *Glazenwassers*, 267.

museum te schrijven. Hij stelde voor een museum te bouwen op een eiland in de zwaaiком van het Verbindingskanaal nabij het Hoofdstation en overtuigde het college van zijn plan. Maar het college was niet de enige belanghebbende partij en Gietema's idee leidde tot een heftige, publieke discussie.<sup>30</sup> De *Groninger Gezinsbode* betoogde bijvoorbeeld dat de beslissing over de locatie al achter de schermen was gemaakt zonder mogelijkheid tot inspraak. De krant had gelijk: de gemeente had niets gedaan om haar plannen met de burgers te bespreken. Er was dan wel een debat over het onderwerp, maar dat werd voornamelijk gevoerd in kranten en kroegen. Nooit was daarbij een politicus formeel aanwezig.

Maar Gietema achtte overleg met burgers niet nodig: hij had ondertussen al de nodige politieke steun voor zijn plan verzameld. Volgens hem had een 'open' besluitvormingsproces niets te maken met participatie of inspraak. 'Openheid' - in tegenstelling tot de manier waarop het begrip werd begrepen door zijn voorgangers - had te maken met het openstellen van de gemeente voor de markt in de vorm van bedrijven en investeerders.<sup>31</sup> In overeenstemming met Gietema's ideeën besloot de gemeenteraad in november van dat jaar dat de zwaaiком inderdaad de locatie zou worden voor het museum. Na deze eerste fase van het project was de gemeente juridisch verplicht om een inspraakmoment te organiseren. Deze 'concessie' bestond uit een advertentie in de krant waarin mensen werden gevraagd naar hun mening over de bouwplannen.<sup>32</sup> Deze reacties zouden vervolgens op twee openbare bijeenkomsten worden besproken. Toch was het grootste besluit, de locatie van het museum, al genomen. Gietema's tegenzin om met burgers in gesprek te gaan, werd niet gewaardeerd.

Enkele burgers geholpen door de Hanzehogeschool hielden twee enquêtes om te peilen wat de inwoners van de stad van de plannen vonden. Het resultaat was dat 60, respectievelijk 46 procent van de ondervraagden tegen de bouw van het museum op de betreffende locatie waren. De gemeente besloot het proces te versnellen en stemde in op een lichtelijk gewijzigd plan voor de bouw in de zwaaiком in april 1989. Het proces was beland in de derde en laatste fase, wat betekende dat er nog eenmaal door de raad moest worden gestemd. Het lukte de raad niet dit te organiseren voor de nieuwe verkiezingen van maart 1990. De PvdA verloor toen zeven

---

<sup>30</sup> De Vries, 'Politiek en bestuur', 422.

<sup>31</sup> Ibidem, 420; Hajema, *Glazenwassers*, 271-275.

<sup>32</sup> Hajema, *Glazenwassers*, 300-304.

zetels wat de positie van de raad in deze discussie niet ten goede kwam.<sup>33</sup> Een lid van de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD) stelde zelfs voor een referendum te organiseren over de bouw van het museum. De directeur van het Museum vond dit geen goed idee: ‘Het is een specialistische aangelegenheid. Vergelijk het eens met een dokter die zegt dat ik eerst geopereerd moet worden. Waarop ik reageer met: “Dat kan je nu wel zeggen, maar ik zal het eerst de buurt vragen.”’<sup>34</sup> Uiteindelijk bleek de discussie over de bouwplannen verspilde moeite: de raad stemde in met de bouw van het museum.

### **Noordzijde Grote Markt**

Twee jaar na de opening van het nieuwe museum vond de gemeente van Groningen het wel weer tijd voor een nieuw project: een renovatie van de Grote Markt, zo’n vijfhonderd meter verwijderd van het nieuwe museum.<sup>35</sup> De gebouwen gelegen aan de noordzijde van de Grote Markt waren aan een grondige renovatie toe. Het probleem, helaas, was dat de grond waarop de gebouwen stonden niet van de gemeente was. De gemeente trad in overleg met de eigenaren van de grond (makelaars) die in ruil voor een parkeergarage op de betreffende locatie met de gemeente wilden meewerken. Zonder steun van deze groep was het voor de gemeente financieel niet mogelijk met de renovatie te beginnen. Ondanks de decennialange poging om de binnenstad geheel autovrij te maken ging de gemeente akkoord met het voorstel, mits er parkeerplaatsen elders in het centrum zouden verdwijnen.

In 1997 verscheen een studie naar de plannen die veel negatieve reacties in de media teweeg bracht. Ook organiseerden burgers zich in de belangengroep Geen Gat in de Grote Markt en stelde de Socialistische Partij (SP) voor een referendum over het project te organiseren. Groningen had ervaring met referenda: in 1994 stemden de Stadjes voor een beperkte toegankelijkheid voor auto’s in het Noorderplantsoen.<sup>36</sup> De gemeente was zich maar al te bewust van de invloed van een mogelijk referendum en

---

<sup>33</sup> Hajema, *Glazenwassers*, 307.

<sup>34</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> Groote, ‘Van groot naar klein’, 385; Hajema, *Glazenwassers*, 242.

<sup>36</sup> De Vries, ‘Politiek en bestuur’, 437; Hajema, *Glazenwassers*, 329; Hofman, *De vaart erin!*, 96.

probeerde de belangen van burgers mee te nemen in haar beslissing door het organiseren van een 'inspraak enquête' waarin 1600 inwoners een stem konden uitbrengen op de verschillende onderdelen van het plan. De enquête bevatte één idee en men kon stemmen over specifieke onderdelen daarvan.<sup>37</sup> De resultaten waren divers. De ondervraagden waren positief over het renoveren van gebouwen aan de noordzijde van de Grote Markt (7,5/10), maar men was minder enthousiast over het plan van de parkeergarage, dat een score ontving van 5,2/10.<sup>38</sup>

Het resultaat van de enquête was voor de gemeente geen reden om het plan te herzien, of ermee te stoppen. Wel was het voor de gemeente van groot belang om een referendum over de kwestie te voorkomen. Zoals gezegd was het sinds 1994 mogelijk een referendum te organiseren in de stad. Regelgeving rondom het organiseren van referenda verbood echter het organiseren van een referendum over projecten die al een zekere startfase voorbij waren. Dit noopte de gemeente haast te maken met haar plannen. Tegelijkertijd was het wethouder Willem Schmink (PvdA) gelukt de ondergrens van een juridisch valide resultaat van een referendum te verhogen. Met andere woorden: hij veranderde de regels van het spel tijdens het spel zelf. Na jaren praten met makelaars, investeerders, eigenaren en architecten lukte het de gemeente in 2000 het *Voorontwerp Stedenbouwkundig plan* te presenteren, dat als officieel startpunt van het project zou gaan gelden.<sup>39</sup> Geen Gat in de Markt riep direct op tot een referendum. Het lukte de groep het benodigde aantal handtekeningen te verzamelen en het referendum te organiseren op 21 februari 2001. Het resultaat: 56 procent van het electoraat had gestemd en daarvan stemde 81 procent tegen de plannen van het college.<sup>40</sup> De voorzitter van de PvdA en drie andere raadsleden namen ontslag. Schmink negeerde het resultaat en bleef op zijn post.

---

<sup>37</sup> Hajema, *Glazenwassers*, 344.

<sup>38</sup> In totaal werden er 1600 inwoners gevraagd naar hun mening wat overeenkomst met iets meer dan één procent van het electoraat van Groningen. Het aantal mensen wat ook daadwerkelijk participeerde lag rond de vijftig procent, wat de representativiteit van het cijfer nog verder naar beneden haalde. Zie: *Ibidem*.

<sup>39</sup> Hajema, *Glazenwassers*, 345.

<sup>40</sup> De Vries, 'Politiek en bestuur in een stroomversnelling' 447; Hajema, *Glazenwassers*, 348.

## **Oostzijde Grote Markt**

Vier maanden na het desastreuze resultaat van het referendum over de noordzijde van de Grote Markt en tegelijkertijd met de ontwikkeling van een ander prestigeproject van de gemeente (de bouw van een trambaan),<sup>41</sup> achtte de raad het tijd voor een nieuwe poging tot het renoveren van de Grote Markt. Veertig geïnteresseerde Stadjers werden uitgenodigd om met de gemeente in gesprek te gaan onder de titel ‘Forum Advies Grote Markt’ en werden daarbij ondersteund door de ambtelijke dienst Ruimtelijke Ordening en Economische Zaken. Verschillende vergaderingen werden georganiseerd, enquêtes werden gehouden en burgers konden zelfs meedoen aan het project via het internet. Het leek erop dat de raad iets had geleerd van haar voorgaande poging de Grote Markt te renoveren.<sup>42</sup> Een vroeg plan een muziektheater te bouwen werd snel van tafel geveegd en in 2004 presenteerden het Groninger Museum, het Noordelijk Scheepvaart Museum en de Openbare Bibliotheek gezamenlijk het idee een ‘Huis voor Informatie en Geschiedenis’, later het ‘Groninger Forum’, te gaan bouwen.<sup>43</sup> Het Forum zou een combinatie worden van bibliotheek, museum, bioscoop en café. De gemeente was echter het vorige referendum niet vergeten en wist dat dat enkel kon worden opgezet voorafgaand aan de officiële start van het project. Schmink was zich hier van bewust en publiceerde onverwachts een ruwe startnotitie gebaseerd op het plan bedacht door de musea en de bibliotheek.<sup>44</sup>

Zoals te verwachten was de SP tegen dit plan en ging de partij aan de slag met het vormen van een coalitie. Het feit dat Schminks plan niet duidelijk was – wat er tegen zijn bemoeilijkte – en het feit dat de inwoners van Groningen ook al waren opgeroepen om te stemmen in het EU

---

<sup>41</sup> Tussen 1996 en 2012 is er in Groningen gediscussieerd over de bouw van een trambaan door het centrum van de stad. De discussie en het gebrek aan steun voor het plan leidde in 2012 tot de val van het college en de ondergang van het plan.

<sup>42</sup> M. Boogers en P. Tops, *Hoe het referendum werd “gewonnen”: een evaluatie van het Groninger referendum van 29 juni 2005* (Dongen 2005) 15; B. Hofman, *Grote Markt Oostzijde: van oud stadsbart tot nieuw bouwplan* (Assen 2005) 63; J. R. Lunsing, *De besluitenguilotine: hoe het lokaal bestuur een referendum kan winnen* (Den Haag 2008) 83.

<sup>43</sup> Boogers en Tops, *Hoe het referendum werd “gewonnen”*, 25; Lunsing, *De besluitenguilotine*, 82.

<sup>44</sup> Boogers en Tops, *Hoe het referendum werd “gewonnen”*, 29.

referendum van 2005, maakte coalitievorming er niet makkelijker op.<sup>45</sup> Ondanks de betrekkelijke vaagheid van de *startnotitie* en de mogelijke referendumvermoeidheid van de bevolking startte de partij met het verzamelen van handtekeningen en overtuigde zij de Stadspartij om zich hierbij aan te sluiten.<sup>46</sup> Maar in tegenstelling tot het voorgaande referendum, lukte het de oppositie maar niet zich om te vormen tot een goed functionerende eenheid.

Ondertussen zocht de PvdA contact met de Jonge Socialisten (JS) en het Groninger Museum en verscheen ook een initiatief van Schmink zelf op de voorgrond. Alle voorstanders van het plan zochten onafhankelijk van elkaar een publiek en probeerden inwoners van hun standpunt te overtuigen. De tegenstanders hadden het zwaar en konden niet op tegen het relatief goed georganiseerde tegen-tegengeluid. De uitslag van het referendum volgde in 2005: 38,6 procent van de inwoners van de stad had hun stem uitgebracht waarvan er 46,6 procent tegen stemde en 53,4 procent voor. De oppositie was niet geslaagd in het verkrijgen van een meerderheid en de uitslag werd ongeldig verklaard. De gemeente had ‘gewonnen’ en kon doorgaan met de ontwikkeling van het plan.

De daadwerkelijke start van het project werd echter geteisterd door talloze tegenslagen. Een voorbeeld hiervan is de studentenvereniging Vindicat die gehuisvest was aan de Grote Markt. De vereniging had het voor elkaar gekregen dat de inhoud van hun sociëteit op de kosten van de gemeente zou worden overgeplaatst in het nieuwe, nog te bouwen gebouw. Uiteindelijk kon de renovatie van start gaan in 2011 en sinds 2014 bevinden de leden van Vindicat, inclusief hun oude bar, zich in hun nieuwe gebouw. Van het Forum zelf, de plaats waar de Stadjer onder het genot van een drankje van een film kan gaan genieten, is op het moment van schrijven alleen nog de betonkern gebouwd.

## Conclusie

Wat kan nu worden gezegd over de verhouding tussen burgers en overheid in Groningen de afgelopen drie decennia en wat is de plaats van de G1000 in deze geschiedenis? Op basis van bovenstaand historisch overzicht is het in de eerste plaats goed om op te merken dat discussies over de kwaliteit

---

<sup>45</sup> Ibidem, 38-39.

<sup>46</sup> Ibidem, 30; Lunsing, *De besluitenguilotine*, 85.

van democratische instituties al sinds de jaren zeventig in Groningen worden gevoerd. Wallage, bijvoorbeeld, sprak over dezelfde kloof tussen politici en burgers waar tegenwoordig door auteurs als Mark Bovens en Anchrit Wille over wordt geschreven.<sup>47</sup> Wallage is nooit gestopt met het delen van zijn zorgen over de democratie en heeft door de jaren heen een blijvende invloed uitgeoefend op de wijze waarop bestuurders in Groningen functioneren.<sup>48</sup>

In de tweede plaats is de verandering in de houding van de lokale overheid richting haar burgers opmerkelijk. De jaren zeventig werden gekenmerkt door jonge politici die de lokale overheid van Groningen probeerden te democratiseren door de nadruk te leggen op de openheid van procedures en de mogelijkheid tot inspraak en participatie. In de jaren negentig, toen Gietema de positie van Van den Berg overnam, kwam hier een einde aan. De term openheid verloor haar democratische connotatie en refereerde steeds meer naar de relatie van de gemeente met het bedrijfsleven. De achterliggende houding ten opzichte van burgers in deze periode komt overeen met wat in de literatuur het idee van 'New Public Management' (NPM) wordt genoemd. NPM kan worden omschreven als een rationalisering van beleidsprocessen, waarin burgers worden gezien als consumenten die moeten worden bediend en die niet weten wat ze zelf eigenlijk wensen.<sup>49</sup> Omdat de burgers dat niet (goed) weten, is het dus ook niet nodig of wenselijk om met hen daar uitgebreid over in gesprek te gaan. Om de eerder genoemde directeur van het Groninger Museum te parafraseren: net als dat een dokter geen deliberatief overleg pleegt met zijn patiënt, hoeft een beleidsontwikkelaar ook niet te overleggen met de mensen voor wie hij bouwt.

---

<sup>47</sup> M. Bovens en A. Wille, *Diplomademocratie: over de spanning tussen meritocratie en democratie* (Amsterdam 2011).

<sup>48</sup> Als voorzitter van de Raad voor het Openbaar Bestuur sprak hij bijvoorbeeld op een congres in april 2014 voor ambtenaren waarbij enkele bij de G1000 betrokken ambtenaren aanwezig waren en waar hij zich expliciet afzette tegen het idee van de burger als consument. Zie: PlatformLPB, 'Jacques Wallage op LPB Congres 2014'. <https://www.youtube.com/watch?v=qH9LJxptkGU>, geraadpleegd op 10 juni 2017.

<sup>49</sup> L. Prachett, 'New Fashions in Public Participation: Towards Greater Democracy?', *Parliamentary Affairs* 52.4 (1999) 616-633: 618; Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, *Vertrouwen in burgers* (Amsterdam 2012) 188; A. H. Boele en P. Dekker, *Burgermacht op eigen kracht?: een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*, SCP-Publicatie 7 (Den Haag 2014) 24, 33.

Ten derde is het interessant om te zien dat de implementatie van democratische methoden niet noodzakelijk tot een verhoging van de kwaliteit van democratische procedures hoeft te leiden. De genoemde referenda zijn daar voorbeelden van. Hoewel een referendum idealiter een methode is die het makkelijker moet maken voor burgers om hun mening over een bepaalde zaak te geven, zagen we dat de methode eenvoudig kan worden gekaapt door politici, ambtenaren, politieke partijen of andere belangengroepen om deze vervolgens te transformeren in een mediacampagne. Deze mediacampagnes stimuleerden niet alleen het ontstaan van twee groepen burgers (voor versus tegen), maar van groter belang: twee politieke groepen. In tegenstelling tot een vorm van inspraak in een overheidsproject, werd het referendum een extra gelegenheid voor politieke partijen om zichzelf aan de inwoners van Groningen te presenteren. De besproken referenda hielden met andere woorden de door Van Reybrouck geconstateerde verkiezingskoorts in stand.<sup>50</sup>

De initiatiefnemers van de G1000 Groningen lijken zich impliciet af te zetten tegen de laatste twee ontwikkelingen. Ten eerste legt het burgerschapsideaal, impliciet aanwezig in de wijze waarop de aanjagers hun evenement hadden opgezet, de nadruk op de capaciteit van burgers om onafhankelijk van het lokale bestuur hun leefomgeving te ontwikkelen. Het ging hen niet zozeer om een verandering van de wijze waarop op lokaal niveau politiek werd bedreven, maar meer om een versterking van de capaciteit van inwoners om zelf dingen te organiseren zonder hiervoor afhankelijk te zijn van de steun van de gemeente.<sup>51</sup> In dat opzicht verschilt de G1000 Groningen van de G1000 België en ook van de G1000 Amersfoort. De G1000 België was expliciet gericht op het veranderen van politieke instituties en wet- en regelgeving. De G1000 Amersfoort richtte zich minder op het ontwerpen van nieuwe politieke instituties maar deelde wel Van Reybroucks analyse over de problemen van conventionele,

---

<sup>50</sup> Zie hiervoor: Van Reybrouck, *Tegen verkiezingen*, 21-22.

<sup>51</sup> Al sluiten sommige aanjagers een dergelijke wijziging van politiek bedrijven ook niet uit. Wieke Paulusma, als aanjager verbonden aan de G1000 en tegelijkertijd raadslid (D66) introduceerde het idee van een '*cooperative council*' in Groningen. In dit uit Groot-Brittannië afkomstige idee gaat het om het laten samenkomen van burgers en raadsleden door op willekeurige wijze burgers uit te kiezen die tijdelijk zitting nemen in de gemeenteraad of ambtelijke commissies. Zie: Van Maanen, *Deliberative Democracy*, 51; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Raadslid in de Doe-Democratie* (Den Haag z.d.)



democratische instituties. De G1000 Groningen lijkt Van Dijks aanpak en nadruk op gemeenschapszin en burgerkracht over te hebben genomen, maar bekommerde zich minder om het mogelijk disfunctioneren van de Groningse lokale, politieke instituties.

In tegenstelling tot de verwachting van burgers dat de overheid hun problemen oplost, en de aanname van de overheid dat burgers ook wensen dat zij hun problemen oplost, probeerden de aanjagers de verwachtingspatronen van beide partijen aan de kaak te stellen door de nadruk te leggen op een ideaal van onafhankelijk burgerschap.<sup>52</sup> De ideale burger is volgens de G1000-organisatoren zelfredzaam en kan op informele wijze en in overleg met andere inwoners vorm geven aan zijn of haar leefomgeving zonder daarbij in een politieke strijd met het lokale bestuur te belanden. Op haar beurt dient de overheid de burger daar de ruimte voor te geven. Deze relatie tussen burger en overheid wordt door Evelien Tonkens bestempeld als een onderdeel van een 'Montessori democratie'.<sup>53</sup> Vanuit het perspectief van de overheid ligt de nadruk op het loslaten van burgers en hun de vrijheid geven hun leefomgeving vorm te geven. De overheid biedt nog steeds een verzameling diensten aan, maar verwacht wel dat burgers, indien nodig, het initiatief nemen.<sup>54</sup>

Concluderend kan worden gesteld dat de G1000 Groningen niet het eerste initiatief ter bevordering van inspraak en participatie in Groningen is geweest. Al sinds de jaren zeventig proberen politici en ambtenaren de burger meer en beter bij beleidsprocessen te betrekken. Het burgerschapsideaal dat impliciet aanwezig was in de G1000 Groningen verschilt echter wel van het type burgerschap dat eerder in Groningen en de andere twee G1000'en werd gestimuleerd. In plaats van een burger die actief

---

<sup>52</sup> Dit idee komt overeen met wat door Adriana Boele en Paul Dekker wordt omschreven als 'zelfredzaam burgerschap' en wat zij contrasteren met 'beleidsbeïnvloedend burgerschap'. De eerste vorm van burgerschap benadrukt het onafhankelijke karakter van de burger en een voorbeeld hiervan is het gezamenlijk draaiende houden van een collectieve voorziening. De tweede vorm van burgerschap gaat over pogingen van burgers beleid te beïnvloeden en een voorbeeld daarvan is het organiseren van een referendum. Zie: A. Boele en P. Dekker, *Burgermacht op eigen kracht?*, 11.

<sup>53</sup> E. Tonkens e.a., *Montessoridemocratie: spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek* (Amsterdam 2015).

<sup>54</sup> E. Tonkens, 'Waarom actief burgerschap?' in: E. Tonkens en M. van Giersbergen ed., *Tussen Onderschatten en overvragen: actief burgerschap en activerende organisaties in de wijk* (Amsterdam 2009) 7-23: 15-16.

betrokken was bij de bestuurlijk-politieke besluitvormingsprocedures van de stad Groningen, legt de G1000 Groningen vooral de nadruk op het onafhankelijke karakter van burgerschap. In dat opzicht zat Brandsma er niet ver naast, toen zij opmerkte dat de G1000 Groningen meer een manier was om een groep betrokken vrijwilligers bij elkaar te brengen en dat het in mindere mate een vorm van kritiek was op het functioneren van de democratie.