

Onderzoek overheidsparticipatie

Rekenkamercommissie Noordenveld

Nota van bevindingen

Onderzoekers

Drs. A.L. (Lauryan) Bakker

N.S. (Nienke) Huis in 't Veld MSc

C.L. (Chris) Nijhuis MSc

B.L.K. (Bas) Verkooijen MSc

Kenmerk

RO 16333

Datum

3 december 2019

Inhoudsopgave

Onderzoeksverantwoording	2
Nota van bevindingen	5
Beleid en uitvoering in perspectief	6
1.1 / Aanbevelingen rekenkameronderzoek 'Communicatie in beeld' (2009)	6
1.2 / Landelijke trends	7
1.3 / Ambities en doelstellingen ten aanzien van overheidsparticipatie in Noordenveld	9
1.4 / Uitvoering aan de ambities en doelstellingen	11
1.5 / Kennis, vaardigheden en mandatering ten aanzien van overheidsparticipatie	12
Casusselectie	14
2.1 / Enquête	14
2.2 / Duidingssessie	14
2.3 / Casusselectie	14
2.4 / Doel casusonderzoek	15
Participatie in de praktijk: Speelveld De Lange Streeken II	16
3.1 / Beschrijving van de casus	16
3.2 / Ervaringen van de intern betrokkene	17
3.3 / Ervaringen van de extern betrokkene	18
3.4 / Bevindingen	19
Participatie in de praktijk: Expeditie Norgerduinen	20
4.1 / Beschrijving van de casus	20
4.2 / Ervaringen van de intern betrokkene	21
4.3 / Ervaringen van de extern betrokkene	22
4.4 / Bevindingen	22
Participatie in de praktijk: Multifunctionele accommodatie (MFA) te Een	24
5 /	24
5.1 / Beschrijving van de casus	24
5.2 / Ervaringen van de intern betrokkene	25
5.3 / Ervaringen van de extern betrokkene	26
5.4 / Bevindingen	26
Rol van de raad	28
6.1 / Rol van de raad in participatietrajecten	28
6.2 / Rol van de raad in voorbereiding op de Omgevingswet	29
Bijlage bronnen	31
Bijlage participatietrajecten	32

Onderzoeksverantwoording

Aanleiding

De naderende invoering van de nieuwe Omgevingswet was de directe aanleiding voor de rekenkamercommissie van Noordenveld om een onderzoek in te stellen naar de stand van zaken rondom overheidsparticipatie in Noordenveld. Participatie is een leidend principe in de nieuwe Omgevingswet, en de rekenkamer wilde de raad graag inzicht bieden in hoeverre de gemeente Noordenveld hierop is toegerust. De rekenkamercommissie heeft de opdracht aan Necker van Naem gegeven om het onderzoek uit te voeren.

Context

Participatie in Noordenveld

De gemeente Noordenveld heeft het participatiebeleid vastgelegd in het beleidskader 'Noordenveld 2.0' (2012). Op basis van een eerste korte analyse door de onderzoekers bleek dat dit kader zich met name richt op de 'klassieke' vorm van burgerparticipatie, waarbij de gemeente het initiatief neemt om burgers te betrekken bij beleidsvorming. Inmiddels is het palet aan opties omtrent participatie breder. Onder de term participatie verstaan we naast burgerparticipatie ook overheidsparticipatie en zelfsturing. Deze vormen van participatie kennen een andere dynamiek dan burgerparticipatie. In Noordenveld wordt deze ontwikkeling onderkend; zo is in 2017 de opdracht 'aan de slag met overheidsparticipatie' geformuleerd. Ook is in het raadsakkoord en het coalitieakkoord 2018-2022 aandacht besteed aan participatie, waarbij de nadruk ligt op het verder vormgeven en uitwerken van het begrip participatie.

Overheidsparticipatie

De bekende participatieladder wordt door veel gemeenten gebruikt om te bepalen op welk niveau inwoners mogen of kunnen bijdragen aan de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Informeren, raadplegen, adviseren, beslissen en coproduceren zijn daarin de treden. De laatste jaren wordt ook steeds vaker gesproken van de overheidsparticipatieladder.¹ Hierbij gaat het over voorbeelden van participatie die op initiatief van de samenleving ontstaan. Gemeenten kunnen die ladder gebruiken om af te wegen of zij bij dergelijke initiatieven willen reguleren, regisseren, stimuleren, faciliteren of loslaten. Een voorbeeld van overheidsparticipatie is Right to Challenge. Het Right to Challenge (RtC) staat voor 'het Recht om Uit te dagen'. De kern van de aanpak is dat een groep (georganiseerde) bewoners taken van gemeenten kunnen overnemen als zij denken dat het anders, beter, slimmer en/of goedkoper kan. De relatie tussen overheid en bewoners verandert met het RtC in de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer.

Deze ontwikkeling laat zien dat er steeds meer besef is dat participatie zich in veel verschillende vormen manifesteert. Die 'pluriformiteit' maakt de zoektocht naar de organisatie en vormgeving van inwonersparticipatie zo complex.

Nieuwe rollen voor college en raad

De verschillende participatievormen hebben effect op de rollen van college en raad. Voor het college geldt dat overheidsparticipatie en zelfsturing minder voorspelbaar zijn dan een door het college geïnitieerd participatietraject. Dit betekent voor het college - en de ambtelijke organisatie - een flexibeler opstelling en een rolverdeling, waarbij de gemeente meedenkt met burgers in plaats van burgers die meedenken met de gemeente. Voor de raad geldt dat bij overheidsparticipatie en zelfsturing de mogelijkheid bestaat dat de wensen en handelingen van burgers afwijken van beleidskaders. Om als raad grip te houden op participatieprocessen, zal kaderstelling zich daarom mogelijk meer moeten richten op het *proces* in plaats van op de *inhoud*.

Centrale vraag en deelvragen

Het onderzoek richt zich op een inventarisatie van het huidige beleid en de praktijk van overheidsparticipatie in de gemeente Noordenveld. De rekenkamercommissie markeert hierbij twee referentiepunten. Het eerste referentiepunt is de naderende invoering van de nieuwe Omgevingswet. Deze ontwikkeling is relevant, aangezien er een directe link is met het onderwerp

¹ Raad voor het Openbaar Bestuur (December 2012). Loslaten in Vertrouwen.

participatie. Een tweede referentiepunt is het rekenkameronderzoek 'Communicatie in beeld'². De rekenkamercommissie wil met dit onderzoek inzichtelijk maken in hoeverre de aanbevelingen die in dit onderzoek zijn gedaan zijn doorgevoerd. De twee referentiepunten hebben een rol gekregen in de centrale vraag en deelvragen. De centrale vraag luidt als volgt:

Wat is de stand van zaken omtrent overheidsparticipatie in de gemeente Noordenveld en welke lessen zijn hierin te trekken voor de toekomst?

De centrale vraag is geoperationaliseerd in deelvragen, onderverdeeld in de volgende drie thema's:

- / Het *in perspectief plaatsen van (de uitvoering van) het huidige beleid* ten opzichte van trends op het terrein van participatie en de praktijk in vergelijkbare gemeenten.
- / Een *analyse van ervaringen met participatie in de praktijk*, waarbij de bestudering van een aantal casussen een prominente rol heeft.
- / Een blik op *participatiebeleid in de toekomst*: aanbevelingen om het huidige beleid te verbeteren (quick wins) in het kader van de naderende invoering van de Omgevingswet.

De deelvragen luiden:

Beleid en uitvoering in perspectief

- 1 Wat zijn de ambities en doelstellingen van de gemeente Noordenveld ten aanzien van overheidsparticipatie?
- 2 Hoe wordt uitvoering gegeven aan de ambities en doelstellingen van de gemeente Noordenveld ten aanzien van overheidsparticipatie?
- 3 Welke (landelijke) trends zijn er op het terrein van overheidsparticipatie, en hoe geven andere gemeenten vorm aan overheidsparticipatie?

Ervaringen met participatie in de praktijk

- 4 Wat zijn de wensen en verwachtingen van ambtenaren en burgers met betrekking tot overheidsparticipatie?
- 5 Beschikt de gemeente Noordenveld, in al haar geledingen (raad, college, ambtelijke organisatie), over voldoende kennis en vaardigheden (houding, gedrag) en mandatering om de ambities en doelstellingen op het gebied van overheidsparticipatie te realiseren?
- 6 Wat zijn de relevante aanbevelingen ten aanzien van participatie uit het rekenkameronderzoek 'Communicatie in beeld' en hoe is de gemeente daarmee omgegaan?

Participatiebeleid in de toekomst

- 7 Hoe vervult de raad zijn rol op dit moment als het gaat om overheidsparticipatie en burgerinitiatieven en hoe zou die rol er, mede gezien de komst van de nieuwe Omgevingswet, in de toekomst uit moeten zien?
- 8 Wat zijn verbeterpunten ten aanzien van overheidsparticipatie?

Onderzoeksuitvoering

Onderzoeksperiode

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode maart 2019 tot juli 2019.

Onderzoeksmethoden

Het onderzoek is aangevangen met een startgesprek tussen de rekenkamercommissie en het onderzoeksbureau op 20 maart 2019, in aanwezigheid van een vertegenwoordigster van de ambtelijke organisatie. De eerste weken van het onderzoek zijn vervolgens besteed aan de bestudering van documenten, waaronder beleidsstukken. Hiermee is in beeld gebracht welke beleidsdoelen de

² Uitgevoerd door Partners+Pröpper

gemeente(raad) heeft vastgesteld op het gebied van overheidsparticipatie. Op 29 april was er een interview met de verantwoordelijk portefeuillehouder en beleidsmedewerker.

Tussen 4 april en 15 april stond de enquête uit onder raadsleden, het college en de ambtelijke organisatie. In deze enquête werden vragen gesteld over de ervaring met overheidsparticipatie in Noordenveld en werden mogelijke cases voor verdiepend onderzoek uitgevraagd. Daarna is op 23 april een duidingssessie georganiseerd om drie cases voor verdiepend onderzoek te selecteren. Een voorstel voor de casusselectie is op 25 april voorgelegd aan de rekenkamercommissie. Toen zijn definitief de cases Expeditie Norgerduinen, MFA te Een en Speelveld De Lange Streeken II geselecteerd (zie ook hoofdstuk 2 Casusselectie). Vervolgens hebben er op 5 juni interviews plaatsgevonden met betrokkenen bij de drie cases; hierbij zijn de onderzoekers in gesprek gegaan met drie beleidsmedewerkers en drie initiatiefnemers.

De conceptrapportage ter feitenverificatie voorgelegd aan de ambtelijke organisatie. Op 18 december heeft de rekenkamercommissie de rapportage inclusief conclusies en aanbevelingen definitief vastgesteld.

Leeswijzer

De Nota van bevindingen bestaat uit 6 hoofdstukken. Hoofdstuk 1 beschrijft het beleid en de uitvoering van overheidsparticipatie in de gemeente Noordenveld. Hoofdstuk 2 bevat de verantwoording van de casusselectie. Hoofdstukken 3 tot en met 5 beschrijven vervolgens de drie participatietrajecten die nader onder de loep zijn genomen. Ten slotte beschrijft hoofdstuk 6 de rol van de raad.

Nota van bevindingen

1

Beleid en uitvoering in perspectief

Dit hoofdstuk richt zich op het beleid en de uitvoering van de gemeente Noordenveld op het gebied van overheidsparticipatie; dit in het perspectief van landelijke trends. Allereerst beschrijven we de stand van zaken met betrekking tot inwonersparticipatie in Noordenveld anno 2009. We doen dat aan de hand van de aanbevelingen uit het onderzoek naar communicatie- en participatiebeleid dat de rekenkamercommissie in 2009 heeft uitgevoerd (paragraaf 1.1). Vervolgens beschrijven wij de landelijke trends op het gebied van burger- en overheidsparticipatie, waarbij wij inzichtelijk maken hoe het denken over participatie sinds de publicatie van het onderzoek van de rekenkamercommissie is ontwikkeld (paragraaf 1.2). In het bijzonder besteden wij hierbij aandacht aan de gevolgen van de naderende invoering van de Omgevingswet voor overheidsparticipatie. Hierna beschrijven wij hoe de gemeente Noordenveld in de afgelopen jaren visie en beleid op het gebied van overheidsparticipatie heeft ontwikkeld (paragraaf 1.3) en hoe dit handen en voeten krijgt in de uitvoering (paragraaf 1.4). De laatste stap in dit hoofdstuk is het presenteren van de uitkomsten van de vragenlijst ten aanzien van de kennis, vaardigheden en mandatering ten aanzien van overheidsparticipatie. Daarmee geeft het hoofdstuk antwoord op de deelvragen 1-3, 5 en 6.

1.1 / Aanbevelingen rekenkameronderzoek 'Communicatie in beeld' (2009)

Deze paragraaf geeft (deels) antwoord op deelvraag 6: Wat zijn de relevante aanbevelingen ten aanzien van participatie uit het rekenkameronderzoek 'Communicatie in beeld' en hoe is de gemeente daarmee omgegaan?

Communicatie in beeld

In 2009 deed de rekenkamercommissie onderzoek naar het communicatie- en participatiebeleid van de gemeente Noordenveld. Uit dat onderzoek kwam een aantal aanbevelingen voort.³ In het huidige onderzoek ligt de vraag besloten hoe de gemeente is omgegaan met de aanbevelingen uit 2009. In de kaders hieronder beschrijven we de aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn door de gemeenteraad overgenomen. In het vervolg van de Nota van bevindingen beschouwen wij in hoeverre deze aanbevelingen in de praktijk doorwerking hebben gevonden.

Aanbeveling 1: vertaal de communicatie- en participatieambitie in een communicatie- en participatienota of uitvoeringsprogramma

De eerste aanbeveling uit het rekenkameronderzoek van 2009 gaat in op het formuleren van een communicatie- en participatienota of uitvoeringsprogramma. De rekenkamercommissie onderscheidde hierin twee stappen. Ten eerste zou er tussen raad en college een gesprek moeten worden georganiseerd over *wat* men wilde bereiken met communicatie en participatie en op *welke wijze* het gemeentebestuur deze doelstelling zou willen bereiken. De tweede stap ging over het daadwerkelijk opstellen van een nieuwe communicatie- en participatienota, die als hulpmiddel zou dienen voor de geformuleerde doelstellingen in de vorige stap.

Aanbeveling 2: schep organisatorische voorwaarden gericht op het versterken van de communicatie en participatie als onderdeel van de organisatiecultuur

De tweede aanbeveling die de rekenkamercommissie formuleerde ging in op het versterken van communicatie en participatie binnen de bestaande organisatiecultuur. Hiervoor zouden organisatorische voorwaarden moeten worden geschept. De eerste stap hierin was het meer aandacht geven aan communicatie en participatie in de (persoonlijke) ontwikkeling, zowel op

³ Rekenkameronderzoek 'Communicatie in beeld' (2009), p. 23-25.

ambtelijk als bestuurlijk niveau. Daarna moest er worden gezorgd voor een duidelijkere positionering van de afdeling communicatie en communicatieadviseurs (bijvoorbeeld door de communicatieadviseurs in een zo vroeg mogelijke fase van beleidsprocessen te betrekken).

Aanbeveling 3: zorg voor een betere voorbereiding en doordenking van communicatie- en participatieprocessen op projectniveau. Beschouw communicatie en participatie niet als iets dat 'boven op' de normale werkwijze komt, maar zie het als een integraal onderdeel van het beleidsproces

Waar aanbevelingen één en twee ingingen op het formuleren van een communicatie- en participatienota en het versterken van communicatie en participatie binnen de organisatie, richt aanbeveling drie zich op het projectniveau. Volgens de rekenkamercommissie zou bij aanvang van een nieuw project een plan van aanpak moeten worden geschreven met daarin een communicatie- en participatieparagraaf. Dit is ook verankerd in de latere nota 'Noordenveld 2.0: participatie en communicatie in de gemeente Noordenveld'. Daarnaast zou de gemeenteraad in een zo vroeg mogelijk stadium moeten worden betrokken.

1.2 / Landelijke trends

Deze paragraaf geeft antwoord op deelvraag 3: Welke (landelijke) trends zijn er op het terrein van overheidsparticipatie, en hoe geven andere gemeenten vorm aan overheidsparticipatie?

Inwonersparticipatie hoog op de agenda

Inwonersparticipatie staat bij veel gemeenten prominent op de agenda. Om het vertrouwen van inwoners in de overheid te behouden en vergroten, wordt nagedacht over een verrijking van de representatieve democratie met nieuwe vormen en methoden om inwoners te betrekken bij gemeentelijk beleid en uitvoering. Gemeenten zijn op zoek naar manieren waarop zij het vertrouwen van inwoners in de overheid kunnen behouden en stimuleren. Die beweging wordt onder andere gestimuleerd door toenemende decentralisatie, digitalisering en krimpende budgetten. Gemeenten krijgen te maken met meer taken (bijvoorbeeld in het sociaal domein), inwoners kunnen makkelijker hun stem laten horen via digitale kanalen en komen steeds vaker zelf met initiatieven om zaken in hun eigen leefomgeving te veranderen.

Bewegend samenspel inwoners en gemeente vraagt om uitbreiding handelingsrepertoire

Het samenspel van gemeenten met hun inwoners is in beweging. Er is een ontwikkeling geweest van burgerparticipatie (de gemeente wil iets en betreft inwoners daarbij) en een ontwikkeling van overheidsparticipatie (inwoners hebben een initiatief en betrekken de gemeente daarbij). Op dit moment zien wij dat koplopergemeenten zich in een nieuwe fase bevinden, namelijk die van meer gelijkwaardige coproductie, die wij duiden als een strategie van 'bestuurlijk realisme en meervoudig handelen'.

Er wordt niet langer ingezet op de 'traditionele' participatie waarin de gemeente de voorwaarden bepaalt en alles wat niet in het systeem van de gemeente past, onwelkom is. Maar ook niet op volledige afhankelijkheid van de gemeente van initiatieven die in de samenleving opborrelen zonder bestuurlijke stellingname. In het nieuwe perspectief (bijvoorbeeld te vinden in het rapport van Van de Donk⁴ en ook in de publicatie *Leren door doen van NSOB*⁵) zorgt de gemeente dat ze heldere kaders stelt. Tegelijkertijd sluit de gemeente beter aan bij initiatieven uit de samenleving en weet daarin ook te makelen en verbinden. Zo ontstaat een wederkerige relatie tussen gemeente (systeem) en inwoners (leefwereld), waarin aan de sterke kanten van beide zijden van de medaille recht wordt gedaan. Vanuit die blik zijn volgens ons twee dingen belangrijk voor succesvolle interactie tussen gemeente en gemeenschap:

1. kennis van, om wat voor soort project of initiatief het gaat;
2. begrip van, op welke manier de verschillende doelgroepen het best betrokken kunnen worden dan wel zijn.

Nieuwe rollen voor college en raad

De ontwikkeling in het samenspel vraagt om een andere opstelling, die tot uiting komt in de rollen van college en raad. Het is voor een college minder voorspelbaar geworden hoe een participatietraject gaat verlopen. Dit betekent voor het college - en de ambtelijke organisatie - een flexibeler opstelling en rolverdeling, waarbij inwoners soms meedenken met de gemeente, de gemeente soms meedenkt met inwoners en gemeente en inwoners soms in gelijkwaardige coproductie samenwerken. En soms veranderen deze rollen zelfs binnen één project. Voor de raad geldt dat de mogelijkheid bestaat dat de wensen en handelingen van burgers afwijken van beleidskaders. Ook speelt vaak de representativiteitskwestie op. Spreekt de burger die meedenkt wel voor zijn of haar burens, representeert die burger, of dat groepje burgers, de samenleving? Zijn wijkraden het eerste aanspreekpunt voor de gemeente of geven zij slechts een deel van de meningen weer? Wie weten je als gemeente te vinden (en wat zegt dit over hen),

⁴ 'Op weg naar meervoudige democratie', Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur (2016).

⁵ <https://www.nsob.nl/wp-content/uploads/2014/06/Leren-door-doen.-Overheidsparticipatie-in-een-energieke-samenleving..pdf>

en moet je nog op zoek naar input van anderen? Wat is er dan nodig om grip te houden als raad op participatieprocessen en coproducties?

Rolinvulling is een zoektocht

Invulling geven aan de interactie met de samenleving vraagt om reflectie en uitbreiding van het handelingsrepertoire. Het is nog niet zo gemakkelijk om grip te krijgen op dat veranderende samenspel tussen gemeente en gemeenschap. Uit het proefschrift 'De Doe-democratie' blijkt dat burgerparticipatie inmiddels goed op het netvlies van gemeenten staat, maar dat veel gemeenten nog aan het zoeken zijn naar een passende wijze van het ondersteunen van burgerinitiatieven en activeren van bewoners.⁶ Bovendien blijkt uit ander onderzoek dat het betrekken van burgers bij beleid en publieke diensten juist kan leiden tot een vermindering van vertrouwen in de gemeente, als dit niet op de juiste manier wordt gefaciliteerd.⁷ De grootste knelpunten en uitdagingen rond het ondersteunen en stimuleren van de interactie bevinden zich volgens gemeentelijke respondenten binnen de gemeentelijke organisatie zelf. Daarom brengen wij in dit onderzoek nadrukkelijk in kaart welke behoeften er binnen de gemeentelijke organisatie zijn ten aanzien van kennis en vaardigheden op het vlak van participatie.

Participatie vraagt om experimenteren, evalueren en leren

De snelheid waarmee burger- en overheidsparticipatie activiteiten zich ontwikkelen, leent zich niet voor een traditionele beleidsaanpak. Het raakt aan de wijze waarop vorm gegeven wordt aan de democratie en dienstverlening door de gemeente. De uitkomsten zijn onzeker, waardoor er een zekere mate van experimenteren bij komt kijken. Dat vraagt om flexibiliteit en zorgvuldige evaluatie, zodat de gemeentelijke organisatie zich aan kan passen aan de veranderende werkelijkheid en haar repertoire kan uitbreiden.

Participatie en de Omgevingswet

Dit onderzoek beschouwt de huidige praktijk van overheidsparticipatie tegen de achtergrond van de naderende invoering van de Omgevingswet. Deze wet heeft immers gevolgen voor de ruimte die geboden wordt aan participatie in ruimtelijke projecten. De wetgeving omtrent Ruimtelijke Ordening is diffuus geworden. In de Omgevingswet komen 27 bestaande wetten samen. Het doel van deze herinrichting is om te komen tot een integrale aanpak van ruimtelijke ordening, milieu en natuur. De inhoudelijke insteek daarbij is, dat er meer ruimte moet komen voor initiatieven vanuit de samenleving, bijvoorbeeld door het verruimen van de mogelijkheden om vergunningvrij te bouwen. Hierbij is voor participatie het uitgangspunt dat initiatiefnemers in hun plannen moeten aangeven of en zo ja op welke wijze ze ruimte maken voor participatie. Voor gemeenten geldt dat zij zelf mogen bepalen hoe participatie wordt vormgegeven in projecten die onder de Omgevingswet vallen. Ze zijn daarbij wel verplicht om hierover verantwoording af te leggen, maar er zijn geen richtlijnen voor hoe het proces eruit moet zien.

⁶ Van de Wijdeven, Ted (2014). *De Doe-democratie*. Proefschrift.

⁷ Fledderus, Joost (2016). *User Co-Production of Public Service Delivery: Effects on Trust*. Proefschrift.

1.3 / Ambities en doelstellingen ten aanzien van overheidsparticipatie in Noordenveld

Deze paragraaf geeft antwoord op deelvraag 1: Wat zijn de ambities en doelstellingen van de gemeente Noordenveld ten aanzien van overheidsparticipatie?

Aandacht voor overheidsparticipatie in Noordenveld

De gemeente Noordenveld heeft het afgelopen decennium in verschillende beleidsstukken een visie ontwikkeld op inwonersparticipatie, de nadruk ligt daarbij op overheidsparticipatie. Overheidsparticipatie wordt in Noordenveld als volgt gedefinieerd: *“Waar bij burgerparticipatie het initiatief komt van de gemeente (wij gaan bezig met nieuw beleid en vragen inwoners mee te denken), proberen we bij overheidsparticipatie aan te sluiten op de samenleving. Inwoners komen zelf met ideeën, nemen initiatieven, geven signalen af en de medewerkers van de gemeente luisteren, denken mee en dragen bij, afhankelijk van de behoefte en vraag vanuit de inwoners”*.⁸

De volgende documenten zijn richtinggevend voor overheidsparticipatie in Noordenveld:

- / Nota 'Noordenveld 2.0; participatie en communicatie in de gemeente Noordenveld' (2012);
- / Omgevingsvisie Noordenveld 2030 (2016);
- / Aan de slag met overheidsparticipatie (2017);
- / Aan de slag met (overheids)participatie (2019).

De aftrap voor overheidsparticipatie in Noordenveld ligt in het eerder beschreven rekenkameronderzoek uit 2009 over de communicatiepraktijk in de gemeente Noordenveld. Eén van de aanbevelingen was de communicatie- en participatieambitie te vertalen naar een concrete communicatie- en participatienota.⁹ In de periode 2011-2012 heeft de gemeente daarom aan inwoners gevraagd wat zij belangrijk vonden in hun omgeving. De uitkomsten waren input voor de ontwikkeling van een aantal kerndocumenten over participatie, bijvoorbeeld Noordenveld 2.0, Visie op Noordenveld 2025 en uiteindelijk de Omgevingsvisie 2030.

In onderstaande paragrafen beschrijven wij in chronologische volgorde de genoemde beleidsdocumenten. Op deze wijze wordt inzichtelijk hoe het denken over participatie in Noordenveld in de loop der jaren in ontwikkeling was en is. In deze beschrijving betrekken wij ook het huidige coalitieakkoord en het huidige raadsakkoord.

Nota Noordenveld 2.0 uit 2012 belangrijkste kader voor participatie

In 2012 werd de nota – Noordenveld 2.0 – van kracht en sluit daarmee aan bij de aanbevelingen uit het hierboven beschreven rekenkamerrapport uit 2009. De nota richt zich hoofdzakelijk op de klassieke burgerparticipatie (betrekken van inwoners bij beleid) en minder op hoe de gemeente bij initiatieven uit de samenleving kan aansluiten (overheidsparticipatie).

Middels de nota biedt de gemeente een kader voor concrete participatieactiviteiten van de gemeente. Randvoorwaarde om inwoners op een goede manier te betrekken bij het beleid, is goede gemeentelijke communicatie.¹⁰ Door participatie en communicatie structureel deel uit te laten maken van gemeenschappelijke beleidsprocessen, wordt de betrokkenheid van inwoners vergroot. Dit leidt tot een goed proces van besluitvorming. Communicatie wordt in de nota dan ook beschreven als “de uitwisseling van informatie tussen mensen”. Deze informatie wordt deels bewust, deels onbewust gegeven, ontvangen en geïnterpreteerd. Participatie wordt omschreven als “het principe dat burgers structureel en actief meedoen bij het vormen en uitvoeren van het beleid van de gemeente Noordenveld”.¹¹

In de nota worden verschillende niveaus van participatie omschreven, die gerangschikt worden op de mate van invloed die de burger krijgt op de totstandkoming en uitvoering van beleid. Het eerste niveau is ‘raadplegen’. Het gemeentebestuur stelt de agenda voor de beleidsontwikkeling vast, maar geeft de inwoners de gelegenheid om hun mening te geven over de voorgenomen beslissingen.¹² Het tweede niveau is ‘adviseren’. Op dit niveau ontwikkelt de gemeente het beleid in principe zelf, maar vraagt daarbij de burger nadrukkelijk om een open advies. Inwoners krijgen alle gelegenheid om problemen en oplossingen aan te dragen. Hun mening speelt een grote rol bij de ontwikkeling van beleid en projecten.¹³ Het derde niveau is ‘samenwerken’. Het gemeentebestuur zoekt samen met burgers naar oplossingen. Ze werken gezamenlijk, op basis van gelijkwaardigheid, aan de

⁸ Aan de slag met overheidsparticipatie (2017), p. 1.

⁹ Rekenkameronderzoek: Communicatie in beeld (2009), p. 23.

¹⁰ Noordenveld 2.0: Participatie en Communicatie in de gemeente Noordenveld (2012), p. 1.

¹¹ Noordenveld 2.0: Participatie en Communicatie in de gemeente Noordenveld (2012), p. 2.

¹² Noordenveld 2.0: Participatie en Communicatie in de gemeente Noordenveld (2012), p. 9.

¹³ Noordenveld 2.0: Participatie en Communicatie in de gemeente Noordenveld (2012), p. 10.

ontwikkeling en uitvoering van het beleid. Het initiatief kan zowel bij het gemeentebestuur, als bij (groepen) burgers liggen.¹⁴ Op het hoogste niveau staat '(mee)beslissen'. Het gemeentebestuur laat de beleidsontwikkeling en de besluitvorming daarover aan de burgers over. De gemeente is opdrachtgever, stelt alleen de inhoudelijke en financiële kaders vast en ondersteunt de betrokkenen. Als het plan, of de oplossing van een probleem, voldoet aan de randvoorwaarden die van tevoren zijn gesteld, dan wordt het bekrachtigd door het gemeentebestuur.¹⁵ Onduidelijk is in hoeverre deze verschillende niveaus van participatie ook daadwerkelijk worden gebruikt in het aangaan van participatietrajecten.

Concrete uitwerking van participatie in de Omgevingsvisie Noordenveld 2030

Eén van de aanleidingen voor het opstellen van de Omgevingsvisie 2030 in 2016 was, volgens de geïnterviewde portefeuillehouder en beleidsmedewerker, dat er bij inwoners 'participatiemoedheid' bestond. Daarmee bedoelen ze dat inwoners werden betrokken bij het vaststellen van te veel verschillende beleidsdocumenten. Met de Omgevingsvisie kwam er - in plaats van allerlei verschillende visies op deelterreinen - één visie die gezamenlijk met inwoners is opgesteld. Het stuk had als doel de samenleving uit te nodigen om zelf initiatieven te nemen en te realiseren over hoe hun leefomgeving, het dorp, en hun gemeente er in de toekomst uit zou moeten zien.¹⁶ In totaal zijn er zeven ambities geformuleerd.¹⁷

De gemeente heeft, gedurende het opstellen van de Omgevingsvisie, verschillende participatiemethoden gebruikt om inwoners, verenigingen, organisaties en experts mee te laten denken over de omgevingsvisie op Noordenveld, waaronder dorpsavonden, expertgesprekken, een enquête en interne werksessies.

Coalitieakkoord 2018-2022 spreekt niet specifiek over overheidsparticipatie

Hoewel de term overheidsparticipatie niet expliciet in het coalitieakkoord wordt genoemd, is er wel aandacht voor de rolname van de gemeente. Zo wordt beschreven dat het 'ja, tenzij' principe uit de omgevingsvisie de komende jaren wordt ingevuld bij de dienstverlening.¹⁸ Hierbij wordt aangetekend dat de samenleving in hoog tempo verandert en daarmee ook de rol van de gemeente. Verder wordt in het coalitieakkoord op specifieke beleidsterreinen aangegeven dat de gemeente open staat en ruimte biedt aan initiatieven uit de samenleving.

Nieuwe vormen van vertegenwoordiging vastgelegd in het raadsakkoord 2018-2022

De fracties van Gemeentebelangen, CDA, ChristenUnie, LGN, D66 en PvdA/GL hebben in 2018 een raadsakkoord gesloten. In dit akkoord wordt 'participatie' verder vormgegeven en uitgewerkt. De deelnemende raadsfracties zetten in op inwonerspelingen en experimenten, als nieuwe vormen van vertegenwoordiging en andere manieren om inwoners te betrekken bij besluitvorming, naast het reguliere mandaat dat de raad heeft gekregen. Volgens de fracties die het raadsakkoord hebben geschreven moeten achterliggende motieven en overwegingen van gemeentelijke besluiten goed en duidelijk worden gecommuniceerd. Inwoners worden daarnaast uitgenodigd en uitgedaagd om actief mee te denken en te beslissen, niet alleen in de besluitvormende, maar ook in de uitvoerende fase.¹⁹ Het raadsakkoord geeft richting aan het college en geldt als kader waaraan collegevoorstellen worden getoetst. In het raadsakkoord staat niet hoe de visie concreet tot uitvoer wordt gebracht.

Opvallend is dat het raadsakkoord voornamelijk gericht is op het betrekken van inwoners bij initiatieven van de gemeente (burgerparticipatie). De concrete aandacht voor overheidsparticipatie is minder sterk. Dit beperkt zich (net als in het coalitieakkoord) tot passages bij specifieke beleidsterreinen, waarin staat dat initiatieven uit de samenleving "kunnen rekenen op een ontvankelijke en positieve benadering".²⁰

¹⁴ Noordenveld 2.0: Participatie en Communicatie in de gemeente Noordenveld (2012), p. 11.

¹⁵ Noordenveld 2.0: Participatie en Communicatie in de gemeente Noordenveld (2012), p. 12.

¹⁶ Omgevingsvisie Noordenveld 2030, p. 8.

¹⁷ Omgevingsvisie Noordenveld 2030, p. 13.

¹⁸ Coalitieakkoord 2018-2022, p.7.

¹⁹ Raadsakkoord 2018-2022, p. 4.

²⁰ Raadsakkoord 2018-2022, pp. 2, 4 en 5.

Concrete opdracht aan organisatie: Aan de slag met overheidsparticipatie (2017 en 2019)

In Noordenveld leeft de ambitie om aan te sluiten bij de veranderende samenleving. De vraag daarbij was, hoe dit gedaan moet worden. Een antwoord hierop wordt geformuleerd in het document 'Aan de slag met overheidsparticipatie' uit mei 2017. Het stuk is tot stand gekomen door middel van gesprekken tussen de stellers van het stuk en 85 collega's uit de ambtelijke organisatie (inclusief management), college en griffie. Het valt de onderzoekers op dat niet is gesproken met raadsleden en inwoners.

De visie die in dit stuk naar voren komt beschrijft overheidsparticipatie als het luisteren naar, meedenken bij en bijdragen aan initiatieven vanuit de samenleving, waarbij de rol afhangt van de behoefte en de vraag van de inwoners. Verder gaat het om een open houding, samenwerken op basis van gelijkwaardigheid en indien iets niet kan, helder uitleggen waarom niet.²¹

Naar aanleiding van gesprekken met collega's kwamen de stellers van het stuk tot de conclusie dat overheidsparticipatie voornamelijk gaat over houding en gedrag. Een belemmerende factor voor een goede relatie met de inwoners kan zijn, dat bestaande systemen (wetten, regels, procedures en afspraken) niet aansluiten op de leefwereld van de inwoners. Dit kan leiden tot onbegrip en frustratie. De oplossing die hiervoor in het stuk wordt gegeven is dat ambtenaren op zoek moeten gaan naar de ruimte binnen systemen, of de mogelijkheden tot aanpassing hiervan.

In maart 2019 is het document 'Aan de slag met overheidsparticipatie' opgevolgd met het document 'Aan de slag met (overheids)participatie'. In dit document staat een overzicht van voorbeelden van projecten en manieren waarop de gemeente Noordenveld aan de slag is met (overheids)participatie. In dit stuk worden allerlei voorbeelden van contact tussen gemeente en inwoners beschreven. Het betreffen voornamelijk voorbeelden van burgerparticipatie. Dat wil zeggen projecten waarin de inwoners betrokken worden bij gemeentelijk beleid, in plaats van de gemeente die betrokken raakt bij initiatieven van inwoners, zoals bij overheidsparticipatie het geval is.

1.4 / Uitvoering aan de ambities en doelstellingen

Deze paragraaf geeft antwoord op deelvraag 2: Hoe wordt uitvoering gegeven aan de ambities en doelstellingen van de gemeente Noordenveld ten aanzien van overheidsparticipatie?

Nadruk op leren door te doen

Uit de beleidsdocumenten spreekt de ambitie om te leren omgaan met de nieuwe rolverdeling tussen gemeente en samenleving door veel te experimenteren. Volgens de geïnterviewden komt overheidsparticipatie vooral in de praktijk tot stand, in interactie met inwoners. De geïnterviewden geven verder aan dat de gemeente Noordenveld de afgelopen jaren flink aan het experimenteren is geweest met participatie, maar dat de voorbeelden van 'pure' overheidsparticipatie nog op één hand te tellen zijn. Het beeld dat voortkomt uit de gesprekken en de documenten, is dat ambtenaren wel de ruimte krijgen om te experimenteren met overheidsparticipatie. Dit beeld wordt bevestigd door de respondenten van de vragenlijst (zie paragraaf 1.5).

Noordenveld werkt met ambassadeurs van overheidsparticipatie

Medewerkers van de gemeente worden gestimuleerd om meer participatief te werk te gaan. Het gedachtegoed hieromtrent wordt uitgedragen door ambassadeurs; dit zijn medewerkers met ervaring en enthousiasme voor het onderwerp. Ook teammanagers en bestuurders hebben de rol van ambassadeur.²² Het leren wordt gefaciliteerd door het organiseren van zeswekelijkse bijeenkomsten van de ambassadeurs waarin voorbeelden van overheidsparticipatie worden besproken. Deze bijeenkomsten hebben als doel om elkaar te inspireren voor overheidsparticipatie en zijn toegankelijk voor alle medewerkers van de gemeente.

Inspiratie wordt opgedaan in noordelijk netwerk

Naast de interne inspiratiebijeenkomsten is er een Noordelijk Netwerk Overheidsparticipatie voor medewerkers van gemeenten uit Friesland, Groningen en Drenthe. Deze groep komt een aantal keer per jaar bij elkaar. De gemeente Noordenveld heeft zelf in 2019 een inspiratiereis ondernomen. Met een bus vol medewerkers en bestuurders werden de gemeenten Raalte en Tubbergen bezocht, met als doel te leren van de wijze waarop daar omgegaan wordt met overheidsparticipatie.

Signalen oppikken uit de samenleving

Behalve dat inwoners worden uitgenodigd om ideeën aan te dragen bij de gemeente, gaat de gemeente ook actief naar de inwoners toe. Een aantal voorbeelden hiervan zijn vastgelegd in 'Aan de slag met (overheids)participatie' uit 2019. Zo organiseert de gemeente jaarlijks het Noordenveld Café, waar aan inwoners en bezoekers gevraagd wordt wat de gemeente goed doet, wat

²¹ Aan de slag met overheidsparticipatie (2017), p.1.

²² Aan de slag met overheidsparticipatie (2017), pp.3-4.

beter kan en of zij ideeën. Daarnaast worden er regelmatig bedrijfsbezoeken afgelegd en wordt via sociale mediakanalen de webcare bestierd.²³ Dit alles in het gedachtegoed van overheidsparticipatie, waarbij de gemeente probeert aan te sluiten op de samenleving.

Bij de werving van nieuwe medewerkers selecteert de gemeente mede op basis van competenties als ‘het in staat zijn signalen op te pikken uit de samenleving’. Ook is er voor nieuwe medewerkers een startbijeenkomst, waarin aandacht is voor (overheids)participatie.

Rol van de gebiedsverbinders

Momenteel wordt in de gemeente Noordenveld een nieuwe functie ontwikkeld, namelijk die van gebiedsverbinder. Volgens geïnterviewden vormen de gebiedsverbinders de schakel tussen de gemeente en inwoners. Volgens de portefeuillehouder Beheer Openbare Ruimte is de gemeente *“klaar om met wijkgericht werken aan de slag te gaan en hiermee verdere invulling te geven aan onze Omgevingsvisie: de gemeente is dichtbij, zichtbaar en aanwezig.”*²⁴ Concreet worden de gebiedsverbinders het gezicht van de gemeente naar buiten toe en zijn zij het eerste aanspreekpunt van inwoners en dorpsraden. Door als ambassadeur op te treden hebben zij, volgens geïnterviewden, een stimulerende rol in het aanjagen van overheidsparticipatie en creëren zij ruimte binnen de gemeentelijke organisatie voor initiatieven van inwoners. Omdat de functie van gebiedsverbinder nog vacant is, staat de ontwikkeling van de functie nog in de kinderschoenen. Daarnaast zet de gemeente zeven vaste teams in die integraal werken in wijken en dorpen. De teams worden aangestuurd door een meewerkend voorman.

Evaluatie van overheidsparticipatietrajecten is niet geborgd

Uit de documenten en de interviews blijkt dat succesverhalen van overheidsparticipatietrajecten binnen de organisatie goed gedeeld worden. Dit is positief, omdat dit het enthousiasme voor dergelijke trajecten kan vergroten. Daarnaast kunnen de ambassadeursbijeenkomsten worden gebruikt om ervaringen te delen, en dit gebeurt ook. Hier staat tegenover dat er geen afspraken zijn over hoe dergelijke trajecten worden geëvalueerd; het evalueren is niet geborgd in de beleidscyclus. Het nadeel hiervan is, dat er daarmee geen garantie is dat projecten geëvalueerd worden, of dat ze op de systematische wijze worden geëvalueerd. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat intern betrokkenen (medewerkers van de gemeente) wel met elkaar spreken over hoe het project is verlopen, maar dat het externe perspectief (van samenwerkingspartners, raadsleden en inwoners) niet voldoende naar voren komt.

Het gevaar van het ontbreken van afspraken over systematisch evalueren is, dat waardevolle leerpunten niet geleerd worden en/of niet verspreid worden door de organisatie. De gemeente Noordenveld heeft juist de ambitie om een lerende organisatie te zijn en heeft met name op het gebied van overheidsparticipatie, leren hoog in het vaandel staan.

1.5 / Kennis, vaardigheden en mandatering ten aanzien van overheidsparticipatie

Deze paragraaf geeft antwoord op deelvraag 5: Beschikt de gemeente Noordenveld, in al haar geledingen (raad, college, ambtelijke organisatie), over voldoende kennis en vaardigheden (houding, gedrag) en mandatering om de ambities en doelstelling op het gebied van overheidsparticipatie te realiseren?

Vragenlijst ingevuld door 12 respondenten

In dit onderzoek is een vragenlijst uitgezet onder ambtenaren, collegeleden en raadsleden. Deze vragenlijst heeft een respons van 12 opgeleverd, waarvan 7 ambtenaren, 4 raadsleden en een collegelid. Het voornaamste doel van deze vragenlijst was om te achterhalen welke voorbeelden van participatie de deelnemers hadden meegemaakt. Deze voorbeelden dienden als input voor de casusselectie, hierover rapporteren wij in paragraaf 2.3. Daarnaast hebben wij de vragenlijst gebruikt om inzicht te krijgen in de inschatting van de respondenten ten aanzien van de kennis, mandatering en kunde omtrent participatie van ambtenaren in Noordenveld.

Ambtenaren positief over eigen kennis en vaardigheden, en voldoende ruimte om in te gaan op initiatieven

Onder ambtenaren is het vertrouwen in de eigen kennis en vaardigheden ten aanzien van overheidsparticipatie groot, 6 van de 7 respondenten gaven aan dat zij voldoende kennis en vaardigheden bezitten om hun rol in overheidsparticipatietrajecten te vervullen. De ambtenaren zijn ook van mening dat zij voldoende ruimte krijgen om op initiatieven van inwoners in te gaan, 1 van hen antwoordde op deze vraag neutraal, de overige antwoordden allen positief of zeer positief. Hierbij geven zij aan dat ze veel handelingsvrijheid hebben en dat het bestuur hen aanmoedigt om met dit soort projecten aan de slag te gaan. Er zijn binnen de

²³ Aan de slag met overheidsparticipatie (2019), p. 2.

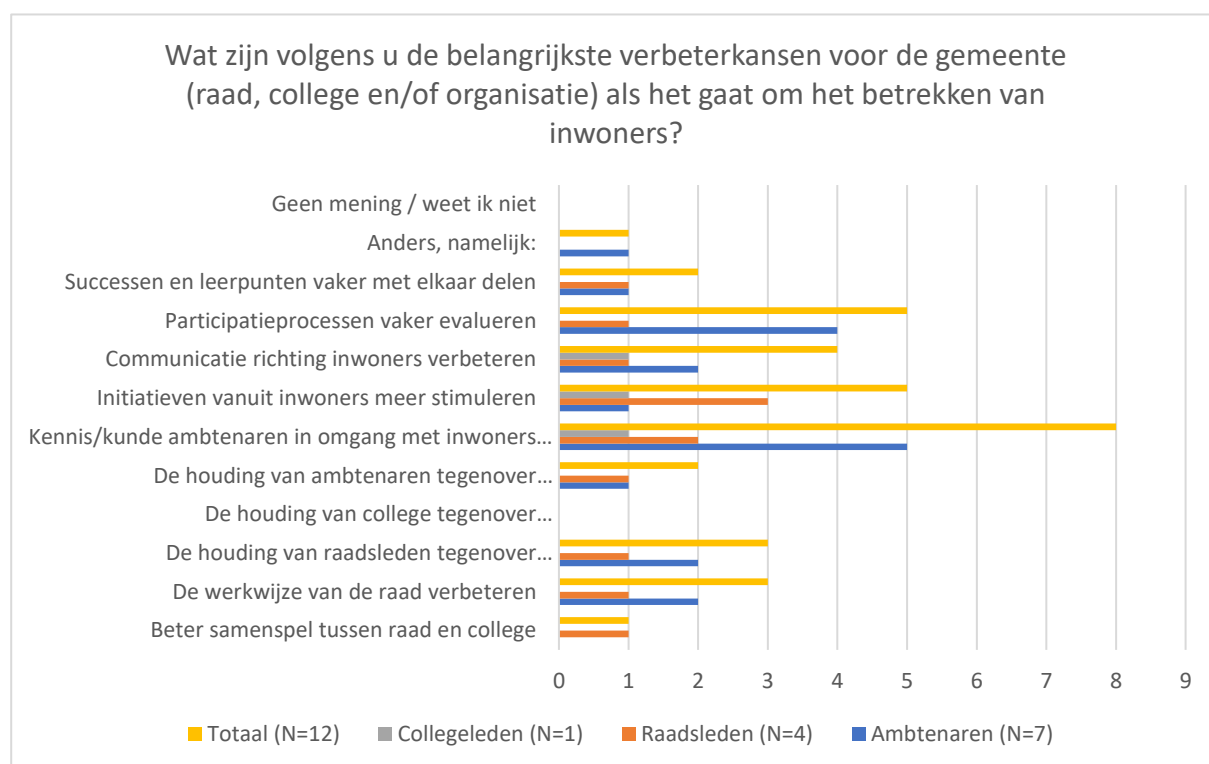
²⁴ https://www.gemeentenordenveld.nl/bestuur_en_organisatie/nieuws/nieuwsberichten/wijkgericht_werken_van_start/

organisatie ambassadeurs die het onderwerp behartigen en er zijn bijeenkomsten waarbij ambtenaren kunnen aansluiten om met elkaar over participatie te spreken. Een aantal respondenten geeft aan dat het soms lastig is om medewerking te krijgen van collega's of dat het enthousiasme voor overheidsparticipatie nog niet door alle collega's wordt gedeeld. Een respondent geeft aan behoefte te hebben aan meer inzicht en kennis van creatieve werkvormen om inwoners te enthousiasmeren.

Verbeteren kennis en kunde grootste verbeterpunt volgens respondenten

In de vragenlijst hebben wij alle respondenten gevraagd om aan te geven wat hun belangrijkste verbeterpunten zijn (maximaal drie antwoorden per persoon) ten aanzien van de huidige praktijk van overheidsparticipatie in Noordenveld. In onderstaande figuur presenteren wij de uitkomsten per doelgroep en geaggregeerd.

Het meest gegeven antwoord is het verbeteren van de kennis en kunde van ambtenaren in de omgang met inwoners, gevolgd door het meer stimuleren van initiatieven vanuit inwoners, gedeeld met het vaker evalueren van participatieprocessen. Opvallend is dat kennis en kunde en evalueren met name door ambtenaren veel wordt genoemd, terwijl het stimuleren van initiatieven juist meer wordt genoemd door raadsleden.



Figuur 1 Uitkomsten enquête per doelgroep

Omgevingswet: ervaren gebrek aan kennis, maar wel kansen voor participatie

Vooruitkijkend naar de rol van participatie binnen de Omgevingswet, geven 3 van de 7 ambtenaren aan nog niet voldoende kennis te hebben over dit onderwerp. In de open antwoorden naar de vraag welke kennisbehoefte de ambtenaren op dit vlak nog hebben, vallen twee zaken op. Ten eerste stellen de ambtenaren over het algemeen niet de kennis, maar de houding die hoort bij overheidsparticipatie centraal. Ten aanzien van de kennisbehoefte speelt vooral de exacte invulling van de wet. Respondenten geven aan in grote lijnen te weten wat deze gaat inhouden, maar zijn benieuwd naar wat het concreet voor hen en vooral voor inwoners/ initiatiefnemers gaat betekenen.

Tegelijkertijd zien de ambtenaren veel kansen voor participatie in het kader van de Omgevingswet. Ze verwachten dat inwoners meer betrokken zullen zijn en dat er meer ruimte komt voor creativiteit en het gebruik van de kennis en kunde van inwoners. Verder verwachten ze dat het voor de inwoners minder complex gaat worden en dat inwoners meer invloed zullen krijgen op hun eigen leefomgeving. Ambtenaren zien ook een aantal uitdagingen ten aanzien van participatie in het kader van de Omgevingswet. De voornaamste daarvan is dat de eigen regelgeving nog niet geschikt is om de ruimte voor participatie te maken die de Omgevingswet beoogt. Daarnaast wordt genoemd dat de nieuwe werkwijze een cultuurverandering vereist van zowel ambtenaren als raadsleden.

2

Casusselectie

In hoofdstuk 1 zijn het beleid en de ambities van de gemeente Noordenveld en de uitvoering daarvan in kaart gebracht, dit in het licht van huidige trends. In de navolgende hoofdstukken bespreken we hoe participatie in de praktijk wordt vormgegeven. Dat gebeurt aan de hand van drie cases. In dit hoofdstuk wordt de wijze waarop deze cases voor dit onderzoek zijn geselecteerd, verantwoord.

2.1 / Enquête

Met een enquête onder ambtenaren, college- en raadsleden hebben we geïnventariseerd welke participatietrajecten zich lenen voor verdiepend casusonderzoek. De enquête leverde 19 unieke cases op. Deze zijn opgenomen in de bijlage **overzicht participatietrajecten**.

2.2 / Duidingssessie

Vervolgens zijn tijdens een duidingssessie op 23 april twaalf cases in meer detail besproken met de burgemeester, de wethouder, twee raadsleden en zes ambtenaren. Bij de selectie van de trajecten is rekening gehouden met spreiding over de domeinen in gemeentelijke taken (fysiek domein, sociaal domein, et cetera) en de mate waarin het initiatief voor een traject bij de gemeente lag of bij de gemeenschap (inwoners, ondernemers, instellingen). Daarbij is gebruikgemaakt van een assenstelsel met de volgende kwadranten:

- / De *gemeente* nam het initiatief, en de nadruk lag op *meedenken*;
- / De *gemeente* nam het initiatief, en de nadruk lag op *meedoen*;
- / De *gemeenschap* nam het initiatief, en de nadruk lag op *meedenken*;
- / De *gemeenschap* nam het initiatief, en de nadruk lag op *meedoen*.

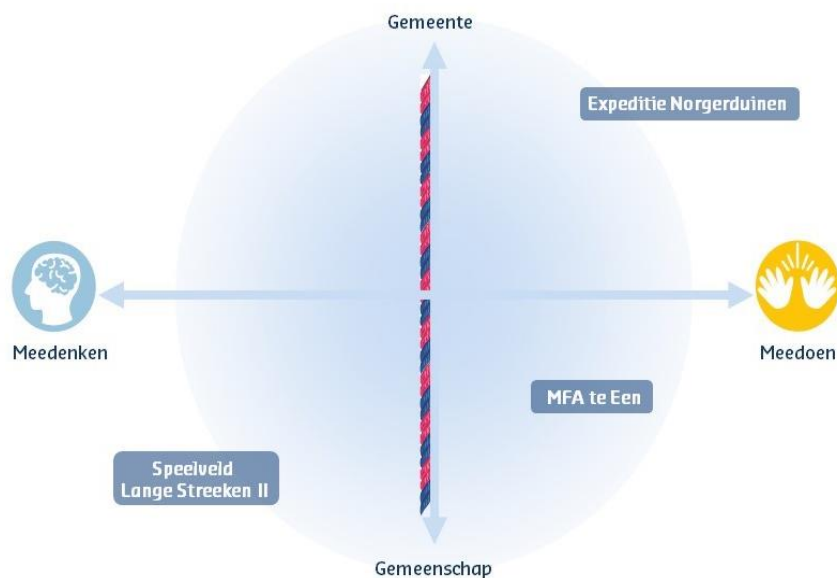
De aanwezigen hebben vervolgens gestemd over welke cases volgens hen in het onderzoek moesten worden opgenomen. De top vijf bestond uit:

1. Expeditie Norgerduinen;
2. Multifunctionele accommodatie (MFA) te Een;
3. Speelveld De Lange Streeken II;
4. Omgevingsvisie;
5. MensA Eetcafé

2.3 / Casusselectie

De rekenkamercommissie heeft op basis van de uitkomsten van de duidingssessie en op advies van de onderzoekers besloten om drie cases te onderzoeken. De drie geselecteerde cases zijn Expeditie Norgerduinen, MFA te Een en Speelveld De Lange Streeken II. In de volgende hoofdstukken worden de drie cases beschreven en geanalyseerd. In figuur 2 op de volgende pagina zijn de drie

projecten geplaatst in het kwadrant waar in de duidingssessie gebruik van is gemaakt. Hieruit wordt duidelijk in hoeverre het initiatief voor de projecten bij de gemeente of de gemeenschap lag, en of de nadruk lag op meedenken of meedoen.



Figuur 2 Resultaat duidingssessie

2.4 / Doel casusonderzoek

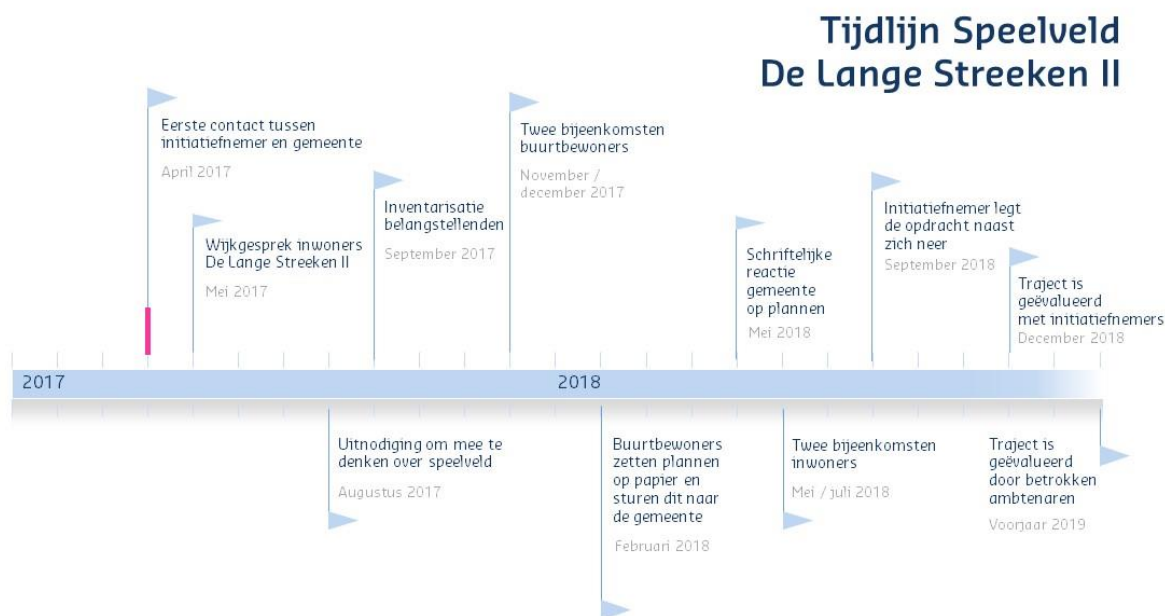
Het doel van de casestudie is niet om een representatief beeld te schetsen voor alle projecten binnen de gemeente Noordenveld. Wel willen we met de casestudie inzicht bieden in hoe het samenspel tussen gemeente en inwoners er in de praktijk van Noordenveld uit ziet, en welke successen of dilemma's daarbij kunnen komen kijken.

3

Participatie in de praktijk: Speelveld De Lange Streeken II

In dit hoofdstuk bespreken we aan de hand van de casus 'Speelveld De Lange Streeken II' hoe het samenspel tussen gemeente en gemeenschap er in de praktijk uit ziet in Noordenveld. Wie initieerde het project? Welke doelen waren er en welke werkwijze is gehanteerd? Welke verwachtingen waren er bij de verschillende partijen? Welke beïnvloeding is er geweest? Wat zijn de ervaringen en resultaten? Om antwoord te geven op deze vragen hebben we documenten bestudeerd en twee interviews afgenomen: één interview met een intern (gemeentelijk) betrokkene en één met een extern betrokkene (initiatiefnemer). Daarmee geeft dit hoofdstuk (in samenhang met de hoofdstukken 4 en 5) antwoord op de deelvragen 4 en 5.

3.1 / Beschrijving van de casus



Omwonende neemt het initiatief voor de ontwikkeling van het speelveld

‘De Lange Streeken II’ is een nieuwbouwwijk aan de zuidkant van Peize, waar ruimte is voor 103 woningen. Bij het tot stand komen van deze wijk is door de gemeente in 2013 een speelveld aangelegd. Er werd toentertijd slechts één klimtoestel geplaatst. In het proces van het woonrijp maken van de nieuwbouwwijk, kwam een omwonende op het idee om het speelveld beter te benutten. De initiatiefnemer heeft toen een mail gestuurd naar de gemeente.

Gemeente nodigt buurtbewoners uit om mee te denken met de initiatiefnemer

In een brief van de gemeente over het woonrijp maken van de wijk, is gevraagd of bewoners met de initiatiefnemer mee wilden denken over de invulling van het speelveld. Daar zijn een handvol reacties op gekomen. Die mensen zijn vervolgens in augustus 2017 door de gemeente benaderd. Het was een mix van mensen die hier al langer woonden en mensen die er pas net kwamen wonen en mensen uit huur- en koopwoningen. De reacties zijn vervolgens in september doorgestuurd naar de initiatiefnemer. Twee mede-initiatiefnemers zijn daarna in oktober langs de deuren gegaan om handtekeningen te verzamelen, met als doel een uitdagender speelveld te creëren. Dit zou zorgen voor meer buiten spelende kinderen. Op 26 november en 2 december zijn er twee bijeenkomsten georganiseerd bij de initiatiefnemer thuis, waar in totaal vijftien mensen op af zijn gekomen.

Gemeente tevreden met proces inwoners, en geeft (financiële) kaders mee voor de ontwikkeling van de speeltuin

Nadat de plannen door de buurtbewoners op papier zijn gezet, inclusief tekeningen van de indeling, geeft de gemeente in mei 2018 een schriftelijke reactie op de plannen. Het geheel wordt beschreven als een *“mooi proces, goed dat er steeds meer betrokkenheid is in de wijk. De plannen zijn helder en overzichtelijk in beeld gebracht. We vinden het behoud van het ruimtelijke karakter heel goed. De plannen lijken ons realiseerbaar.”* Daarnaast stelt de gemeente het belangrijk te vinden dat ook kinderen inbreng hebben in het plan, zij zijn immers de gebruikers van het speelveld.²⁵ Om richting te geven aan de plannen zijn er, vanuit de gemeente, kaders opgesteld. Deze kaders richten zich bijvoorbeeld op de inrichting van de speelplaats, het gebruik van duurzame materialen, het voldoen aan veiligheidseisen en een financieel kader. De gemeente stelde € 10.000,- beschikbaar en daarnaast werden de buurtbewoners gewezen op andere mogelijke fondsen.²⁶ Op voorspraak van de intern betrokkenen werd er ook een gesprek met de Vereniging Dorpsbelangen Peize geïnitieerd, om over ondersteuning van de vereniging te spreken bij het aanvragen van fondsen.

Rond de zomer van 2018 ontstaan er twijfels bij de initiatiefnemer; project komt niet van de grond

In juli 2018 zijn er twijfels bij de initiatiefnemer over het proces. Hij uit zijn twijfels, middels een email aan de gemeente, over de voortgang van het project. De plannen staan op dat moment ver af van zijn oorspronkelijke wensen. Daarnaast stelt hij dat hij steeds meer en alleen kartrekker is van het proces. In de email schrijft de initiatiefnemer voornemens te zijn om een stand van zaken te schrijven en daarin te vragen of iemand, of meerdere personen, met nieuwe energie zich wil ontfemen over het proces. Wel geeft hij aan gesprekspartner te willen blijven. Na een antwoord op deze email volgde er een radiostilte, zowel van de kant van de gemeente als van de kant van de initiatiefnemer. Dit werd door zowel de gemeente als de initiatiefnemer opgevat als het einde van het project.

De gemeente heeft het gevoel verder van het initiatief af zijn komen te staan

In december 2018 is het proces met de initiatiefnemer geëvalueerd en begin 2019 in de gemeente intern geëvalueerd. Het initiatief had een goede start, maar in de fase dat er compromissen werden gesloten, bleek dat niet iedere buurtbewoner zich daarin kon vinden. Het was moeilijk om van hun eigen ideeën af te stappen. Ook riep het wijzen op geldfondsen vragen op bij de buurtbewoners, omdat zij dachten dat de gemeente het plan zou bekostigen, in plaats van dat de mensen zelf budgetten moesten gaan regelen. Hierdoor hebben de intern betrokkenen van de gemeente het gevoel dat zij, naarmate het initiatief vorderde, verder van het project kwamen af te staan, in plaats van dat ze dichterbij kwamen.²⁷

3.2 / Ervaringen van de intern betrokkene

Gemeente kiest bewust voor het niet overnemen van het initiatief

Het project was vanwege het initiatief en de trekkersrol vanuit inwoners voor de gemeente vrij nieuw. Volgens de interne gesprekspartner heeft de gemeente er bewust voor gekozen om gedurende het proces op afstand te blijven. Het was nadrukkelijk

²⁵ Memo ‘reactie gemeente op plannen LSII’ (25 mei 2018).

²⁶ Memo ‘kaders speelveld/groenstrook’ (21 juni 2018).

²⁷ Memo ‘intern verslag initiatief De Lange Streeken II’ (12 december 2018).

niet de bedoeling om het project over te nemen van de initiatiefnemers en te handelen in de geest van de visie op overheidsparticipatie (zoals een 'ja, tenzij...' -houding en transparantie betrachten).

Rolverdeling gemeente-inwoners is vooraf afgestemd, maar is tussentijds niet bijgesteld

Er is vooraf gesproken over de rolverdeling; de buurtbewoners waren aan zet en de gemeente zou op de achtergrond als vraagbaak dienen. Hier konden beide partijen zich in vinden, het was dan ook duidelijk. Er is tussentijds gesproken, maar er zijn geen afspraken op papier gezet. De gemeente heeft lopende het project niet overwogen om een grotere rol te pakken, zo blijkt uit het interview met de gemeentelijk betrokkene. Uit een aangeleverde mail blijkt dat de gemeente in februari 2019 heeft aangeboden bij een eventuele doorstart zichtbaarder aanwezig te zijn. Op het moment dat het enthousiasme afnam, was het al te laat. Er was geen vraag meer naar een herinrichting van het veld, vanuit de wijk of vanuit de initiatiefnemer.

Inwoners hadden behoefte aan kaders vanuit de gemeente

Gedurende het proces hebben de initiatiefnemers ideeën opgehaald in de wijk. Daar kwamen veel reacties op, en er waren ook veel tegenstrijdige ideeën. Daarnaast wilden de buurtbewoners kaders van de gemeente krijgen. De interne gesprekspartner heeft met collega's gesproken over de mogelijkheden en beperkingen, bijvoorbeeld van de groenafdeling. Daarbij ging het over subsidies, maar ook een lijst met fondsen waar de buurtbewoners aanvragen konden doen. Op verzoek van de initiatiefnemer zijn de kaders van de gemeente op papier gezet. Er is ook door een projectleider gecommuniceerd naar de bewoners, maar die gaf een lager bedrag aan dan de kaders die vanuit afdeling Welzijn kwamen, omdat de afdeling een groter overzicht had van beschikbare gelden. Daarin is intern niet zo goed afgestemd, aldus de geïnterviewde beleidsmedewerker.

Onduidelijkheid over de kosten en te veel compromissen luiden het einde van het project in

De inwoners waren (deels) van mening dat de gemeente het project in z'n geheel moest bekostigen. De wijk was immers niet af. De gemeente bleef echter op het standpunt dat ze het initiatief niet over wilde nemen van de buurtbewoners, zij moesten zelf fondsen aanboren. Uiteindelijk hebben de bewoners over de inrichting van het speelveld een compromis bereikt binnen de kaders van de gemeente. Er waren ook schetsen en tekeningen. Over het compromis was uiteindelijk niemand echt enthousiast. Dit gold zelfs voor de initiatiefnemer, die het niet meer herkende. Uiteindelijk is er niets gerealiseerd, het project is een 'stille dood gestorven'.

Volgens intern betrokkene niet alle relevante partijen betrokken

Dat het plan niet met andere bewoners besproken is, betreurt de intern betrokkene. Het advies van de gemeente was om het plan breed te delen met de hele wijk. Dit advies kwam echter te laat, omdat het project toen al ten grave was gedragen. Het was een bewuste keuze om bij de initiatiefnemer thuis af te spreken, omdat de gemeente naar de inwoners toe wilde in plaats van andersom. Er werd echter (in overleg met de initiatiefnemer) voor gekozen om niet aan te sluiten bij de bijeenkomsten van de groep inwoners die de initiatiefnemer geformeerd had.

Gemeente had grotere rol kunnen pakken

Terugkijkend had de gemeente volgens de interne gesprekspartner een wat grotere rol kunnen pakken. De initiatiefnemer is in een lastige positie gekomen, omdat er verschil van mening was over de inrichting. Daardoor werd hij erop aangekeken dat het niet lukte. Bewoners belden met de gemeente dat niet iedereen zich gehoord voelde.

Er heeft uiteindelijk een evaluatie met de initiatiefnemers en een interne evaluatie binnen de gemeente plaatsgevonden. Daar kwam uit dat de gemeente zichtbaarder aanwezig had kunnen zijn. Ook de dorpsbelangenvereniging had wellicht aangehaakt kunnen worden, omdat die toch iets meer afstand heeft dan een directe bewoner. Uit de evaluatie kwam naar voren dat de betrokkenheid van de gemeente niet per se in een regierol hoeft, maar wel als vraagbaak om onduidelijkheden te ondervangen.

Het grootste dilemma waar de intern gesprekspartner in dit project tegenaan liep, was dan ook de keuze om ofwel hard te trekken aan het project, ofwel te accepteren dat er geen (eenduidig) draagvlak was. Mocht er opnieuw over het speelveld gesproken worden, dan is het volgens de intern betrokkene zaak om het breed aan te pakken, zodat alle denkbeelden op tafel komen. Tegelijkertijd moet de gemeente duidelijk afbakenen waarover gesproken wordt. Hierbij helpt het als men in kleinere stappen werkt in plaats van het hele veld in één keer.

3.3 / Ervaringen van de extern betrokkene

De betrokkenheid van de gemeente in het begin van het project werd gewaardeerd

De gemeente reageerde volgens de initiatiefnemer meteen enthousiast op zijn plan voor het speelveld. In de eerste mail deed de initiatiefnemer al een concreet voorstel en hierop werd door de gemeente snel en positief gereageerd. Het idee was om het

speelveld buurt gedragen aan te pakken, waarbij hij de trekker zou zijn en de gemeente zou ondersteunen. De groep groeide gedurende het proces volgens de externe gesprekspartner tot een stuk of vijftien mensen. Er was van meet af aan ook input van buiten de groep over andere issues (bijvoorbeeld over hondenpoep, geluidsoverlast en verkeersveiligheid). In het latere stadium maakte het dit ook lastig om tot een compromis te komen.

Plannen op papier; gemeente geeft andere kaders dan verwacht

In februari 2018 kwamen de buurtbewoners met hun eerste, gedragen plannen voor de speelplaats. De reactie van de gemeente op de plannen was dat het budget kleiner was dan gedacht door fasering in het woonrijp maken. Dit was een teleurstelling voor de initiatiefnemer. Hij had erop gerekend dat er voldoende budget zou zijn voor een redelijk plan. Ook kwamen er meer verantwoordelijkheden bij kijken (zo zouden ze een stichting op moeten richten en werden ze ook eigenaar van materialen e.d.) en daar schrokken mensen van terug. De groep heeft hierop gereageerd dat ze dat niet zag zitten.

De strakke kaders werden door de buurtbewoners als een teleurstelling ervaren, er kwam immers meer verantwoordelijkheid bij hen te liggen. De toename aan tijd die erin gestopt zou moeten worden en de toegenomen complexiteit, zorgden ervoor dat het enthousiasme afnam bij de extern betrokkene en mede-initiatiefnemers. Gedurende de vakantieperiode was er geen contact tussen de buurtbewoners en de gemeente, waardoor de energie definitief verdween bij de initiatiefnemer.

Buurtbewoners hadden andere verwachtingen van de gemeente

Volgens de extern betrokkene was de verwachting vooraf dat de gemeente duidelijkere kaders mee zou geven voor de plannen en de uitvoering op zich zou nemen. Dit bleek in de praktijk niet zo te zijn. Met de kennis van nu was het volgens de initiatiefnemer goed geweest als vooraf duidelijker afspraken waren gemaakt ten aanzien van de rolverdeling in de realisatie, over de verantwoordelijkheden, het budget en de planning. Deze afspraken waren er wel over de planfase, maar niet over de uitvoering. Dit was echt een experiment.

Initiatiefnemer tevreden over de communicatie met de gemeente

De initiatiefnemer is zeer te spreken over de communicatie van de gemeente. De contactpersonen waren heel transparant over de rolverdeling. Er is regelmatig overleg geweest. Er is snel antwoord gekomen op klachten/ opmerkingen uit de buurt. Hierin speelde de interne betrokkene een belangrijke rol. Zij kent volgens de gesprekspartner de buurt goed, begreep het spanningsveld en was tegelijkertijd zuiver in het delen van de informatie. Ze kon de gesprekspartner goed van advies dienen. Echter, op concrete vragen van buurtbewoners over bijvoorbeeld de realisatie, de hoogte van speeltoestellen en afgravingen, was het voor de intern betrokkene lastig om snel de juiste antwoorden te krijgen. Het was volgens de initiatiefnemer goed geweest als er aan de kant van de gemeente een specialist op dit gebied was aangehaakt.

3.4 / Bevindingen

Opstellen als partner, duidelijkheid over kaders en rolverdeling

Zowel de intern als de extern betrokkene geeft aan dat de initiatiefnemer proceseigenaar was. De gemeente wilde voorkomen dat het beeld ontstond dat zij het project wilden overnemen. Dit gaf de initiatiefnemer een groot gevoel van eigenaarschap, maar daarmee stond hij er ook enigszins alleen voor. Dit had mogelijk ondervangen kunnen worden door te sturen op het verbreden van de basis aan de kant van de inwoners. Een andere optie zou zijn geweest, dat een ambtelijk vertegenwoordiger zichtbaar aanwezig was bij (een deel van) bijeenkomsten. Hiermee had de gemeente laten zien dat ze partner was in het project, in plaats van op de achtergrond een factor te zijn.

De rolverdeling voor de planfase is vooraf duidelijk afgesproken, en de ambtenaren hebben meegedacht over het inrichten van deze fase. Dit is positief, want hierdoor werd de initiatiefnemer goed in positie gebracht. De duidelijkheid over de rolverdeling verdween echter op het moment dat het project richting uitvoering ging. Op dat moment ontstond er bij de inwoners onduidelijkheid over wat er door de gemeente gedaan zou worden in de aanleg en waar zij als bewoners een rol konden spelen. Het was voor de inwoners goed geweest als de rolverdeling in de uitvoeringsfase vooraf duidelijk was afgesproken. De afwachtende houding van de gemeente in deze fase, in combinatie met het afnemende enthousiasme van de bewoners, is een belangrijke factor geweest in het niet realiseren van het project.

Deze bevindingen sluiten aan bij de aanbeveling van de rekenkamercommissie uit 2009, waarin wordt aangegeven dat er vooraf een projectplan moet worden opgesteld met daarin een participatieparagraaf. Bij dit project blijkt dat hier nog steeds behoefte aan is, waarbij de nadruk gelegd dient te worden op de rolverdeling tussen gemeente en initiatiefnemers in de verschillende fases van het project en het vastleggen van de kaders waarbinnen het project vorm moet krijgen.

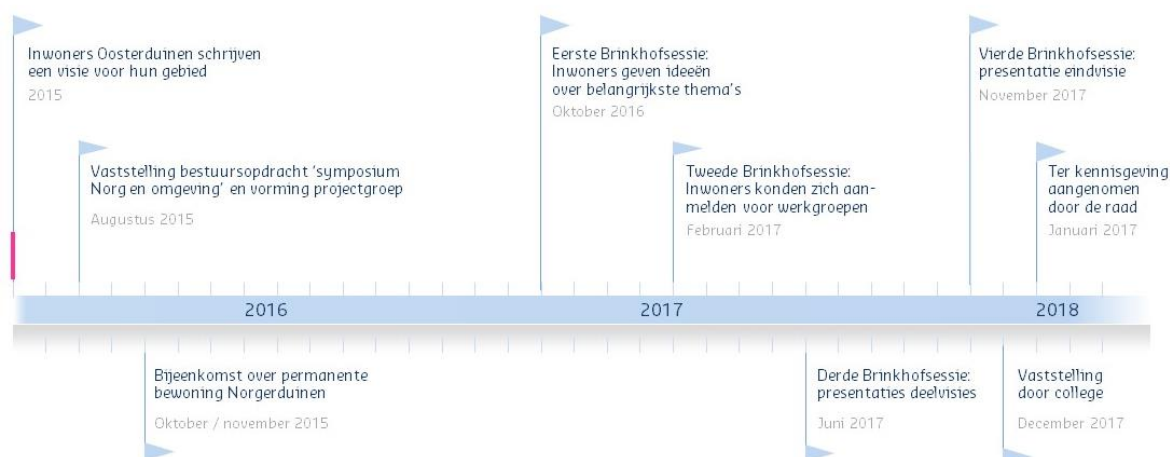
4

Participatie in de praktijk: Expeditie Norgerduinen

In dit hoofdstuk bespreken we aan de hand van de casus 'Expeditie Norgerduinen' hoe het samenspel tussen gemeente en gemeenschap er in de praktijk uit ziet in Noordenveld. Wie initieerde het project? Welke doelen waren er en welke werkwijze is gehanteerd? Welke verwachtingen waren er bij de verschillende partijen? Welke beïnvloeding is er geweest? Wat zijn de ervaringen en resultaten? Om antwoord te geven op deze vragen, hebben we documenten bestudeerd en twee interviews afgenomen: één interview met een intern (gemeentelijk) betrokkene en één met een extern betrokkene (initiatiefnemer). Daarmee geeft dit hoofdstuk (in samenhang met de hoofdstukken 3 en 5) antwoord op de deelvragen 4 en 5.

4.1 / Beschrijving van de casus

Tijdslijn Expeditie Norgerduinen



Spanningen in Oosterduinen leiden tot het opstellen van een visie voor het gebied

Of men wel of niet permanent mag wonen in vakantiehuizen, is in het plangebied Oosterduinen (onderdeel van de Norgerduinen, rondom de kern Norg) een vraagstuk dat al lange tijd leeft. Dit levert spanningen op tussen de Vereniging van Huiseigenaren Oosterduinen (VvHO), de Stichting Norgerduinen en de gemeente. Daarbij kwam dat de gemeente in 2015 de actieve handhaving op permanente bewoning hervatte. Dit vormde voor het bestuur van de VvHO aanleiding om het college aan te schrijven. Het bestuur stelde voor om een uitweg te zoeken voor de patstelling in de discussie over permanente bewoning. Hierin heeft het college zich constructief opgesteld, aldus de extern betrokkene. De VvHO startte daarom een onderzoek om de kernwaarden van Oosterduiniers te bepalen en vervolgens tot een toekomstvisie te verwerken: 'Oosterduinen, daar wil ik (ver)blijven!'.

Gemeente wil de toekomstvisie breder trekken

Omdat er in en rond Norg meerdere gebieden zijn met een vergelijkbaar vraagstuk, besloot de gemeente om deze aanpak op te schalen en breder te trekken naar de gehele Norgerduinen. De gemeente wilde graag met alle betrokkenen in, uit en rond het gebied Norgerduinen komen tot een gedragen toekomstvisie. Deze visie werd opgesteld *“met als doel te komen tot een duurzame oplossing, met waarde, voor het gebied Norgerduinen. Een visie over hoe iedereen in dit gebied prettig kan (ver)blijven”*.²⁸

De gemeente aan zet bij Expeditie Norgerduinen

In 2016 is de gemeente gestart om invulling te geven aan ‘Expeditie Norgerduinen’. Er werd een werksessie georganiseerd met Dorpsbelangen, de zakenkring, ondernemers, Staatsbosbeheer/Natuurmonumenten, de VvE Oosterduinen, Stichting Norgerduinen, Boermarkte en iemand van de provincie Drenthe. Hierin is een opzet gemaakt voor een format, waarna de projectgroep aan de slag ging. Naar aanleiding hiervan is een eerste sessie georganiseerd in de Brinkhof. De Expeditie werd afgetrapt tijdens een drukbezochte bijeenkomst, waarbij zo’n honderd personen aanwezig waren. Aan de aanwezigen werd de vraag voorgelegd wat zij belangrijk vonden. De aanpak werd door de wethouder metaforisch aangeduid als ‘wyberen’: de discussie verbreden om pas in tweede instantie op zoek te gaan naar de bestemming in juridische zin. Duidelijk is gemaakt, dat men het met elkaar, van onderaf, moest gaan doen, waarbij de gemeente faciliterend zou optreden.

Uitwerking visie in werkgroepen

Rond de kernthema’s die tijdens de eerste Brinkhofsessie werden opgehaald zijn werkgroepen geformeerd.²⁹ Iedereen in en rond Norg werd uitgenodigd hieraan deel te nemen. In totaal werden er zes werkgroepen gevormd, met daarin gemiddeld zes deelnemers. De groepen konden inhoudelijk begeleid worden door professionals; er was budget voor. De werkgroepen hebben vervolgens hun kernthema uitgewerkt tot een deelvisie en hun bevindingen in het derde symposium op 27 juni 2017 gepresenteerd. De bijdragen van de werkgroepen zijn daarna gebundeld in deelvisies. Voorts werd besloten om dit verslag als input te gebruiken voor een toekomstvisie van de Norgerduinen.

Deelvisies worden gebundeld tot een totaalvisie

Na het derde symposium zijn de brede werkgroep, aangevuld met de vertegenwoordigers vanuit de zes deelwerkgroepen aan de slag gegaan om te komen tot een eindvisie.³⁰ In het symposium van 14 november 2017 is de eindvisie gepresenteerd. Deze is op 19 december 2017 vastgesteld door het college van B&W van Noordenveld en op 31 januari 2018 voor kennisgeving aangenomen door de raad.

Visie niet formeel overgenomen door de raad

De raad werd volgens de intern betrokkene continu bijgepraat over het proces, maar in de vaststellingsfase werd de visie niet door de raad overgenomen. Uit de interviews komt naar voren dat de raad hier bewust toe besloot, omdat hij de transformatie van de woningen niet juridisch wilde vastleggen. De raad droeg het college wel op om het plan verder uit te werken, inclusief budgetten. De provincie Drenthe heeft het plan enthousiast in ontvangst genomen en aangegeven dat dit een uitstekend proces is geweest dat hopelijk vervolg zou krijgen. De huidige status van ‘Expeditie Norgerduinen’ is dat de visie niet is aangenomen door de raad, maar men wel in de uitvoeringsfase zit. In het raadsakkoord (2018) staat opgetekend dat men de Expeditie voortvarend wil voortzetten.

4.2 / Ervaringen van de intern betrokkene

Expeditie Norgerduinen schoolvoorbeeld van goed samenspel tussen gemeente en inwoners

²⁸ https://www.gemeentenordenveld.nl/wonen_en_leven/projecten/norgerduinen/expeditie_norgerduinen_hoe_zat_het_ook_alweer/

²⁹ De kernthema’s/werkgroepen waren ‘bos, natuur en landschap’, ‘vrijtijdseconomie/toerisme’, ‘voorzieningen’, ‘wonen’, ‘veiligheid’ en ‘infrastructuur’ (Bestuursopdracht vervolg Visie Norgerduinen (2016), p. 4 en Nieuwsbrief 1 – Norgerduinen (2017), p. 13.).

³⁰ Nieuwsbrief 8 – Norgerduinen (2017), p. 9.

Volgens de intern betrokkene is 'Expeditie Norgerduinen' een schoolvoorbeeld van goed samenspel tussen gemeente en inwoners. De gemeente was in de lead, maar de inwoners werden aangemoedigd om zelf hun visie te schrijven. Hierdoor werd er door de betrokkenen draagvlak gecreëerd voor de eigen toekomstplannen. De combinatie van presentaties (door sprekers uit het gebied) en interactie (Kahoot!) zorgde volgens de gesprekspartner tijdens de eerste Brinkhofsessie voor de juiste wisselwerking. Daarnaast zorgde het inhuren van een tekstschrijver en sneltekenaar ervoor dat mensen zich gehoord voelden; het was hún product.

Communicatie zorgt voor draagvlak en een hoge opkomst

Voor de eerste bijeenkomst was een brede uitnodiging verstuurd, dit resulteerde erin dat er ruim honderd bewoners aanwezig waren. Bewoners werden benaderd via DitisNorg (courant en digitaal), via de eigen website en publicaties bij de bekendmakingen, via een mailinglijst en via de betrokken organisaties. Er was volgens de intern betrokkene tijdens het proces een representatieve groep aanwezig, zowel tijdens de symposia als in de verschillende werkgroepen: bewoners van de vakantieparken en bewoners van het dorp en omgeving. Daarnaast zaten ook de verschillende organisaties in de werkgroepen. Daarentegen waren bewoners uit Norg zelf wel in mindere mate aanwezig.

Geen formele evaluatie plaatsgevonden

Het proces is volgens de intern betrokkene niet formeel geëvalueerd, maar ze heeft naderhand nog wel informele gesprekken gevoerd met betrokken inwoners. In die gesprekken was de toon positief. Inmiddels zijn er wel betrokkenen die de implementatie te traag vinden gaan, maar over de planfase, waar deze casebespreking over gaat, is men nog altijd positief.

Rol van de raad in perspectief

De intern betrokkene heeft haar best gedaan raadsleden te betrekken bij het project en hen bij te praten. De raad is dan ook actief betrokken geweest. De intern betrokkene heeft vooraf geen signalen ontvangen van raadsleden over dat de visie niet overgenomen zou worden. In het interview geeft de intern betrokkene aan in een volgend, vergelijkbaar participatietraject de inspraakprocedure beter af te willen kaderen. Als een project een hoog participatief niveau heeft, mag van de inspraakverordening afgeweken worden. Als dit van tevoren wordt besloten door de raad, kan mogelijk worden voorkomen dat in de besluitvormingsfase een dergelijk intensief participatietraject wederom niet aangenomen wordt.

4.3 / Ervaringen van de extern betrokkene

Positief over de rol van de wethouder

De extern betrokkene geeft aan dat de wethouder complimenten verdient voor zijn stuurmanskunsten gedurende het proces. De wethouder moest laveren tussen het bestuursakkoord, dat voorzag in handhaving, en de nieuw voorgestelde beleidslijn. Het inrichten van de projectgroep is daarin een sterke zet geweest, omdat zo ook de provincie in het proces werd betrokken. Zijn metafoor van 'wyberen' sloeg enorm aan bij alle betrokkenen.

Er werd veel gevraagd van de initiatiefnemer

De extern betrokkene zegt te hebben onderschat hoeveel er op je afkomt als belangenvertegenwoordiger en directbetrokkene bij het participatieproces. De balans tussen het vrijwilligerswerk en zijn eigen werk is volgens de gesprekspartner verstoord geraakt. Ondanks de vele goede aspecten aan dit soort van democratische processen, is het zo beschouwd ook wel wat veel gevraagd.

Iedereen betrokken bij de expeditie; aanhaken is voor sommigen lastig

Via verschillende kanalen zijn de uitnodigingen en publicaties verspreid. Hierdoor is volgens de gesprekspartner iedereen in en rondom Norg uitgenodigd. Volgens hem claimen inwoners uit het dorp Norg desondanks onterecht dat zij niet betrokken zijn geweest bij het proces en de totstandkoming van de gebiedsvisie. Tegelijkertijd is het volgens de extern betrokkene soms lastig iedereen te bereiken.

Een dergelijk participatietraject vraagt om brede steun in een gebied zoals de Oosterduinen. Naast de omvang, vormt de diversiteit van de populatie een flinke uitdaging om iedereen bij het proces te kunnen betrekken. Zo spreekt volgens hem niet iedereen de participatieve taal van de gemeente. Niet iedereen is volgens hem bekend met 'visies', 'toekomstperspectieven', 'solidariteit', 'gedeeld belang', 'commitments', 'keuzen' en 'samenwerking'.

4.4 / Bevindingen

Grote betrokkenheid, duidelijke rol gemeente, evaluatie onduidelijk

Het project Expeditie Norgerduinen wordt door intern en extern betrokkenen gezien als een zeer succesvol project. Gedurende het gehele proces was de betrokkenheid onder inwoners hoog; zowel bij de plenaire sessies als tijdens de werkgroepen was de opkomst hoog. De gemeenschapszin werkte dan ook als vliegwiel voor het aanjagen van het enthousiasme en de energie. De betrokkenheid van belangengroepen, zoals de VvHO, speelde hierin mee, geleid door een aantal aanjagers zoals de geïnterviewde extern betrokkene.

Een succesfactor in deze casus is dat de gemeente vooraf heel duidelijk haar rol heeft gekozen en hierover heeft gecommuniceerd. De gemeente trad hierbij op als procesregisseur, terwijl de inwoners inhoudelijk aan het roer stonden. Daarnaast wordt de betrokkenheid en durf van de verantwoordelijk wethouder als een cruciale factor gezien. Hij moest schakelen tussen enerzijds het bestaande bestuursakkoord en anderzijds de nieuw voorgestelde beleidslijnen.

Hoewel het project Expeditie Norgerduinen als succesproject bestempeld wordt, is het project niet formeel geëvalueerd. Het nadeel hiervan is dat niet navolgbaar is in hoeverre en op welke wijze de organisatie geleerd heeft van het project. Hierbij is een risico dat in de herinnering het eigen perspectief centraal staat, maar dat van externe betrokkenen onzekerder is. Tot slot is er een risico dat het leereffect van de casus verdwijnt op het moment dat de betrokken bestuurder en ambtenaar niet meer in de gemeente aanwezig zijn.

In de bestuursopdracht ligt een procesvoorstel besloten, waarin de rolverdeling aan bod komt en is beschreven welke stappen doorlopen zullen worden. Er is geen sprake van een aparte participatieparagraaf conform de aanbeveling uit het rekenkamercommissierapport uit 2009.

5

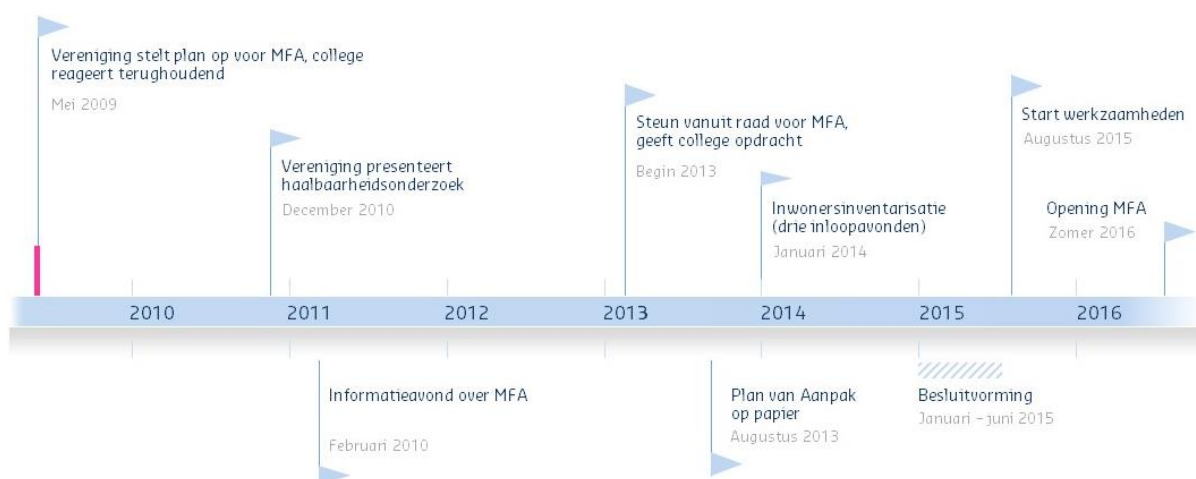
Participatie in de praktijk: Multifunctionele accommodatie (MFA) te Een

In dit hoofdstuk bespreken we aan de hand van de casus 'Multifunctionele accommodatie te Een' hoe het samenspel tussen gemeente en gemeenschap er in de praktijk uit ziet in Noordenveld. De rekenkamercommissie ziet de casus MFA te Een als een Right to Challenge 'avant la lettre', namelijk als een project volgens de geest van Right to Challenge, voordat het als mogelijkheid werd geïntroduceerd in Nederland.

Wie initieerde het project? Welke doelen waren er en welke werkwijze is gehanteerd? Welke verwachtingen waren er bij de verschillende partijen? Welke beïnvloeding is er geweest? Wat zijn de ervaringen en resultaten? Om antwoord te geven op deze vragen hebben we documenten bestudeerd en twee interviews afgenomen: één interview met een intern (gemeentelijk) betrokkene en één met een extern betrokkene (initiatiefnemer). Daarmee geeft dit hoofdstuk (in samenhang met de hoofdstukken 3 en 4) antwoord op de deelvragen 4 en 5.

5.1 / Beschrijving van de casus

Tijdslijn Multifunctionele accommodatie (MFA) te Een



Teruglopend leerlingenaantal leidt tot het initiatief voor een multifunctionele accommodatie (MFA)

In 2009 kwam de Vereniging Plaatselijk Belang Een prognoses over leerlingaantallen onder ogen, waaruit bleek dat de continuïteit voor de twee basisscholen in het dorp onder druk kwam te staan. Bij de inventarisatie van alle voorzieningen in het dorp waren er voor meerdere instellingen onzekerheden. Om voorzieningen te kunnen behouden ontstond het idee om deze te bundelen in een

MFA. Het voormalig dorps huis en sportcomplex is uiteindelijk verbouwd tot de nieuwe MFA, waarin diverse onderwijs-, sport- en ontmoetingsvoorzieningen zijn ondergebracht.

De Vereniging Plaatselijk Belang Een doet een voorstel, maar de gemeente acht het initiatief niet haalbaar

Als gevolg van de onzekerheden voor de instellingen in Een, heeft de Vereniging Plaatselijk Belang Een in mei 2009 de brochure 'Naar een multifunctionele accommodatie (MFA) in Een?' aan het college aangeboden. Het college besloot uiteindelijk geen haalbaarheidsonderzoek naar een MFA in Een uit te laten voeren. Volgens het college waren op dat moment 1) geen financiën en personeel beschikbaar, 2) de twee scholen in Een goed gehuisvest en 3) er werd voorrang gegeven aan een nieuw schoolgebouw in Nieuw Roden.³¹ De raad onderschreef dit. Het college heeft vervolgens de belangenvereniging gevraagd zelf een haalbaarheidsonderzoek te doen. De eerste resultaten zijn in december 2010 aan het college aangeboden.

Verdeeldheid in het dorp, maar uiteindelijk in 2013 brede steun voor het initiatief

In de periode na 2010 ontstond er ontevredenheid onder de inwoners van Een. Een groep inwoners zette een handtekeningenactie op. Dit was volgens de externe gesprekspartner direct richting de initiatiefnemers gericht, het was immers een lokaal initiatief en niet van de gemeente. Het leidde tot veel onzekerheid over het draagvlak. Het protest werd daarnaast overgenomen door een partij in de raad. Op een informatieavond in februari 2011 werd volgens de extern betrokkene goed gesproken over de plannen: 'de feiten waren op tafel gelegd'. Daardoor is het sentiment gekeerd en is er brede steun gekomen voor het initiatief. De steun van de schooldirecteuren was heel belangrijk in het proces, zo geeft de extern betrokkene aan. Het college kreeg de opdracht van de raad om de MFA te gaan realiseren. Volgens intern betrokkene is het grootste deel van de plannen uit 2010 (zo'n 90%) overgenomen. Alleen de financiën zijn anders ingevuld.

Stuurgroep en werkgroepen zetten de realisatie in gang

Er werd een stuurgroep opgericht met daarin de wethouder, twee beleidsmedewerkers en een vertegenwoordiging van het dorps huis en het onderwijs. Vervolgens werden er zes werkgroepen ingesteld die concrete voorstellen moesten doen voor een dorps school in Een. De werkgroepen bestonden uit een voorzitter (een lid uit de projectgroep), aangevuld met ouders, personeelsleden en andere belanghebbenden van de betrokken organisaties en waar nodig aangevuld met specifieke deskundigheid vanuit adviesbureau Metrium-OSG.³² De werkgroepen kwamen zo vaak bij elkaar als nodig was om hun opdracht binnen de gegeven (tijds-)kaders goed te vervullen. In het Plan van Aanpak kwam te staan dat in december 2014 het eindrapport er zou moeten liggen en besluitvorming tussen januari en juni 2015 zou plaatsvinden. In augustus 2015 is er begonnen met de implementatie van het plan. De MFA in Een is in de zomer van 2016 geopend.³³

5.2 / Ervaringen van de intern betrokkene

Taakverdeling vereist goed uitzoekwerk van de gemeente

Bij de taakverdeling is goed rekening gehouden met welke zaken de initiatiefnemers zelf konden doen, welke zaken de gemeente op kon pakken en welke zaken aanbesteed moesten worden. Daartoe is zorgvuldig uitzoekwerk uitgevoerd door de intern betrokkene. Zaken als verzekeringen moesten vooraf goed geregeld worden, maar ook de taakverdeling. Slopen en ontwerpen lukte de inwoners nog wel, maar het bouwen en de technische installaties moesten aanbesteed worden. Daarnaast nam de interesse van inwoners volgens de intern betrokkene gedurende het traject af. Als projectleider had de gesprekspartner de taak om de zaak aan de gang te houden en af en toe op de rem te trappen. Op het einde zat het project volgens hem krap in de tijd en in het budget.

Positie gemeente onduidelijk

De positie die de gemeente in het gehele project innam was volgens de intern betrokkene onduidelijk. Er is niet vooraf uitgesproken wie de eindverantwoordelijkheid had. Hoewel het een initiatief van de Eense gemeenschap was, nam de gemeente het traject uiteindelijk over. De fundering van een dergelijk project (afspraken, draagvlak, verantwoordelijkheid, risico-inventarisatie) moet volgens de gesprekspartner goed zijn. De intern betrokkene geeft aan dat de wethouder een relatief grote rol had in het project, als lid van de stuurgroep. Een rol meer op afstand in de vorm van partner en niet als trekker zou beter passend

³¹ Projectplan MFA Een (2013), p. 4.

³² Plan van Aanpak 'Naar één dorps school in Een' (2013), p. 5.

³³ <https://www.eencity.nl/mfa-de-schans/>

zijn geweest volgens de intern betrokkene. In een huidig project over de bouw van een school staat de wethouder daarom buiten de stuurgroep.

De rol van communicatie

Volgens de intern betrokkene is het belangrijk om tijdig en periodiek te communiceren naar de inwoners toe. Bij inwonersparticipatie is er vaak een groep die voorop gaat, de voorlopers, maar het is ook belangrijk de andere inwoners te horen. In het communiceren is verwachttingsmanagement ook van belang. Het moet volgens de intern betrokkene voor inwoners duidelijk zijn waar ze wel en niet over kunnen meepraten. Goede communicatie zorgt volgens de intern gesprekspartner bovendien voor draagvlak. Draagvlak is essentieel in het voorkomen van eventuele scheuringen in een dorp.

5.3 / Ervaringen van de extern betrokkene

De gemeente wordt vooral gezien als ballast

Hoewel het resultaat de moeite waard was, heeft de extern betrokken het proces als emotioneel zwaar ervaren. In het dorp is grote trots en een groot gevoel van eigenaarschap ten aanzien van de MFA, aldus de geïnterviewde. Wel werd de gemeente tijdens de uitvoering als een ballast gezien. Het idee bestond dat het ambtelijk apparaat op de rem stond. De gemeente dacht volgens hem vooral in procedures en regels en minder in wat er wél mogelijk was (een genoemd voorbeeld is de aankoop van lichtmasten door de initiatiefnemers, die door de gemeente uit duurzaamheidsoogpunt werden afgekeurd). Er is daarop geëscaleerd door de initiatiefnemers om die weerstand weg te nemen. Bijvoorbeeld naar de wethouder en de raad. De samenwerking met het ambtelijk apparaat is gedurende het gehele proces ingewikkeld gebleven, aldus de extern betrokkene.

Rol van de wethouder als positief punt

Het vertrouwen van de wethouder in het project en de kracht van de inwoners om zelf een grote rol te spelen in het gehele project, is volgens de extern betrokkene een positief punt. Wel vindt hij, met de kennis van nu, dat de gemeente eerder betrokken had moeten zijn bij het project. Al in de initiatief- en planfase.

Ambtelijke organisatie niet volledig op inwonersparticipatie gericht

De gemeente gelooft volgens de betrokkene erg in participatie, maar moet dat ook waarmaken. Dit gebeurt lang niet altijd en dat frustrereert. In de beleving van de gesprekspartner is de ambtelijke organisatie nog niet volledig mee in het participatief denken. De gemeente moet volgens hem gebruikmaken van de energie voor initiatieven vanuit de samenleving, want die energie komt volgens hem maar één keer. Participatie is dan ook niet afstoten, maar juist het creëren van eigenheid en eigenaarschap.

5.4 / Bevindingen

Trots op het eindproduct, samenwerking verliep moeizaam

Alle betrokkenen kijken met trots naar het eindresultaat van de MFA te Een. Reeds in de duidingssessie met gemeentelijk betrokkenen werd dit project gezien als een project dat vanuit de samenleving is ontstaan, met een mooie uitkomst. Het feit dat trends binnen het dorp worden herkend en problemen voorzien door de inwoners, en dat deze daar zelf een oplossing voor bedenken, wordt door de gemeente als zeer positief ervaren. De steun van de wethouder en de schoolbestuurders wordt door de initiatiefnemer als cruciaal beschouwd. De route naar het eindproduct levert echter een aantal leerpunten op.

Zowel intern als extern betrokkenen beschrijven de situatie waarin er binnen het dorp Een onvrede ontstond over de voornemens rond het realiseren van een MFA. Er was sprake van georganiseerd verzet, waarbij de initiatiefnemers persoonlijk aangesproken werden op de plannen. De gemeente was op dit moment in het traject nog niet geëngageerd en heeft de initiatiefnemers enkel op de achtergrond geadviseerd. Terugkijkend geven beide partijen aan dat de gemeente op dat moment een grotere rol had moeten pakken om de initiatiefnemers te beschutten tegen de kritiek.

Gedurende het traject was er onduidelijkheid over de onderlinge rolverdeling. Ook was er sprake van verschillende verwachtingen ten aanzien van de snelheid waarmee het proces verliep, wat voor wrijving zorgde. Hierbij wilde de initiatiefnemer sneller handelen, terwijl de ambtelijke organisatie de zorgvuldigheid wilde bewaken. Met name in de realisatiefase was er onvrede bij de initiatiefnemer over de vaart waarmee de gemeente handelde en de rigide houding ten opzichte van regels. Hierdoor werden enthousiaste ideeën niet met enthousiasme onthaald, er was op die momenten geen sprake van een “ja, tenzij” houding. De gemeente had vooraf duidelijker kunnen communiceren over de reikwijdte van de betrokkenheid van de initiatiefnemers bij de bouw. Dit is een leerpunt. Volgens de intern betrokkene gaat dat bij nieuwe projecten al anders, omdat er nu meer ervaring is. De

gemeente had ook beter uit kunnen leggen waar de beperkingen vandaan kwamen, dus niet 'regels zijn regels', maar uitleggen waarom iets is zoals het is.

In dit project is een projectplan op hoofdlijnen gehanteerd. Hierin worden de exacte rolverdeling tussen gemeente en initiatiefnemers niet helder beschreven, er wordt geen onderscheid gemaakt tussen verschillende fasen in het project en er is een globaal tijdsplan aanwezig. Er is geen sprake van een aparte participatieparagraaf zoals beschreven in de aanbevelingen van het rekenkamercommissie onderzoek uit 2009.

6

Rol van de raad

Dit hoofdstuk beschrijft de rol van de gemeenteraad bij overheidsparticipatietrajecten. Dit hoofdstuk geeft daarmee antwoord op deelvraag 7: "Hoe vervult de raad zijn rol op dit moment als het gaat om overheidsparticipatie en burgerinitiatieven en hoe zou die rol er, mede gezien de komst van de Omgevingswet, in de toekomst uit moeten zien?"

6.1 / Rol van de raad in participatietrajecten

Geen kader voor rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen raad, college en organisatie

De gemeente Noordenveld beschikt niet over een kader voor de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen raad, college en organisatie, dit is niet verankerd in bestaand participatiebeleid. Volgens geïnterviewden zijn er geen afspraken en spelregels over de aanpak van participatietrajecten. Er is geen stappenplan ontwikkeld, omdat participatie volgens geïnterviewden gaat om ontdekken, leren en doen. Participatie wordt gezien als maatwerk, waar gezond boerenverstand voor nodig is. Vandaar ook dat er geen spelregels tussen raad, college en organisatie op papier staan waar het gaat om participatietrajecten. Uit interviews bleek echter ook dat er nu onduidelijkheid bestaat over wat overheidsparticipatie is. Bij raad, college en organisatie bestaan hierover verschillende ideeën en dat zorgt voor onduidelijkheid.

Rol van de raad verschilt per casus

In de drie cases die in de voorgaande hoofdstukken zijn beschreven was de rol van de raad steeds verschillend. In het geval van de MFA te Een werd het project pas echt omarmd door de gemeente op het moment dat de raad daarover een beslissing had genomen, hierin heeft de raad dus een opdracht aan het college gegeven om een project uit te voeren. De raad heeft gebruikgemaakt van zijn kaderstellende rol door akkoord te gaan met het plan en een subsidie voor 1,6 miljoen euro beschikbaar te stellen.³⁴ In het geval van de Expeditie Norgerduinen is de raad vooraf en gedurende het traject bijgepraat over de vorderingen en werden raadsleden actief uitgenodigd voor bijeenkomsten. De raad was in het geheel niet betrokken bij de casus van het speelveld De Lange Streeken II, de intern betrokkene gaf aan dat het een dermate klein project en puur uitvoerend van aard was, dat er geen reden was om de raad erbij te betrekken of van op de hoogte te stellen. Hieruit kan de conclusie getrokken worden dat de rol van de raad momenteel ad hoc wordt ingevuld.

Behoeft aan het voeren van gesprek over rolneming

Uit de interviews komt naar voren dat het in de vorige raadsperiode (2014-2018) gebruikelijk was dat de raad een keuze kon maken voor het gewenste participatieniveau bij bepaalde voorstellen. De praktijk wees volgens de gesprekspartners uit dat de raad altijd koos voor het hoogste niveau, en dat het maar de vraag is of dat voor ieder voorstel of project de juiste keuze was. In de huidige raadsperiode is deze gang van zaken niet meer van kracht. De gesprekspartners gaven verder aan dat er behoefte is aan het voeren van het gesprek over overheidsparticipatie en de rolverdeling tussen college, organisatie en raad.

³⁴ <https://www.rtdrenthe.nl/nieuws/79226/Groen-licht-voor-MFA-in-Een>

Raadsleden beoordelen voorstellen op de manier waarop inwoners betrokken zijn

In de vragenlijst is aan raadsleden gevraagd in hoeverre zij raadsvoorstellen beoordelen op de manier waarop inwoners betrokken zijn bij de totstandkoming ervan. Drie van de vier respondenten gaf aan dit vaak of altijd te doen. Daarbij geven de raadsleden aan dat zij dit logisch vinden vanuit hun volksvertegenwoordigende rol, en dat het één van de criteria is die zij meewegen in hun beoordeling.

Inwoners worden steeds meer betrokken, de raad controleert

De raadsleden die de enquête hebben ingevuld geven verder aan dat zij zien dat inwoners steeds meer (gericht) worden betrokken bij initiatieven en projecten, dat dit vaak nieuwe inzichten oplevert en dat dit een verrijking is voor het uiteindelijke besluit. Ze geven ook aan dat de gemeente hen actief informeert en uitnodigt bij bijeenkomsten over projecten waarin de gemeente de initiatiefnemer is. Verder geven de respondenten aan dat de raad controleert of inwoners in de gelegenheid zijn geweest om invloed te hebben op beslissingen. Op de vraag of ambtenaren voldoende ruimte krijgen om op initiatieven in te gaan, antwoordt slechts één raadslid positief, de overige raadsleden antwoorden neutraal op deze vraag. Dit is een duidelijk en opvallend verschil met de inschatting van de ambtelijke respondenten, die in meerderheid een positief antwoord gaven.

Raadsleden willen gezien worden als partner

Drie van de vier respondenten geeft aan in staat te zijn een rol te spelen in participatietrajecten. Wel is er behoefte aan meer kennis over overheidsparticipatie in andere gemeenten. Ook wordt door de respondenten opgemerkt dat ze graag gezien worden als een partner in participatietrajecten, en dat ze in een vroeg stadium betrokken willen worden. Een respondent merkt daarbij wel op dat het gebrek aan tijd een belangrijk factor is: er moet voldoende tijd genomen worden om raadsleden te betrekken. De wens om in een vroeg stadium betrokken te worden is in overeenstemming met de derde aanbeveling uit het rekenkamerrapport uit 2009, uit het casusonderzoek blijkt dat de raad niet altijd en niet altijd vroeg in het proces betrokken wordt bij participatieprocessen.

6.2 / Rol van de raad in voorbereiding op de Omgevingswet

Voor de raad brengt de Omgevingswet meer mogelijkheden om kaderstellend op te treden. Er zijn twee belangrijke mijlpalen in het traject van invoeren van de Omgevingswet. In 2024 moeten gemeenten een gebiedsdekkende Omgevingsvisie hebben vastgesteld die in lijn is met de vereisten uit de Omgevingswet. Noordenveld heeft op dit moment al een Omgevingsvisie; deze zal voor 2024 moeten worden herzien om volledig te voldoen aan de vereisten (indien dit nog niet het geval is) en moeten worden vastgesteld door de raad. In 2029 volgt de deadline voor het vaststellen van het Omgevingsplan. Dit plan omvat een uitwerking van de wijze waarop de gemeente de ambities uit de Omgevingsvisie wil verwezenlijken.

Ten aanzien van participatie is de gemeenteraad verantwoordelijk voor het monitoren en bewaken van participatie bij initiatieven en projecten die onder de Omgevingswet vallen. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft een checklist voor gemeenteraden opgesteld om te controleren in hoeverre het participatiebeleid van hun gemeente al in lijn is met de Omgevingswet. Daarin staat beschreven dat de opdracht van de raad is, het geven van ruimte aan initiatieven en het opkomen voor de belangen van betrokken voor- en tegenstanders.³⁵ Het participatiebeleid is volgens de VNG Omgevingswet-proof indien voldaan is aan de volgende criteria:

- / Participatie krijgt zo vroeg mogelijk in het proces een plek;
- / Ieders inbreng kan worden meegenomen, voordat er onherroepelijke besluiten worden genomen;
- / De rol van de initiatiefnemer is expliciet opgenomen in het beleid;
- / Alle gemeentelijke rollen (raad, B&W, ambtelijke organisatie) zijn beschreven;
- / Vanaf het begin wordt voldoende tijd uitgetrokken voor participatie;
- / Iedereen heeft dezelfde informatiepositie (inhoud, proces en spelregels);
- / Er worden keuzes gemaakt en focus aangebracht in het beleid, met behoud van ruimte voor onverwachte initiatieven;
- / Houding en gedrag krijgen een plek in het beleid om te komen van “nee, tenzij...” naar “ja, mits...”;
- / Ketenpartners (rol en belang) worden in het participatiebeleid opgenomen;
- / Er zijn normen, criteria of spelregels om een participatietraject te kunnen beoordelen. Dat kunnen zowel kwantitatieve als kwalitatieve criteria zijn.³⁶

Aangezien de gemeente Noordenveld momenteel nog geen concrete spelregels over de rolverdeling tussen raad, college en organisatie op het vlak van (overheids)participatie op papier heeft, is het voor ons niet mogelijk om het beleid te toetsen aan bovenstaande checklist.

³⁵ <https://vng.nl/files/vng/publicaties/2018/20181102-checklist-voor-de-gemeenteraad.pdf>

³⁶ <https://vng.nl/files/vng/publicaties/2018/20181102-checklist-voor-de-gemeenteraad.pdf>

Raadsleden hebben behoefte aan meer kennis over participatie binnen de Omgevingswet

In de vragenlijst geven alle respondenten aan dat ze op dit moment niet voldoende kennis hebben over participatie in de Omgevingswet. De behoefte die uit dit gevoel voortkomt ligt op het vlak van de veranderingen in de inrichting van het proces en in de mogelijkheden die de wet biedt voor raadsleden. Een suggestie die wordt aangedragen is het organiseren van een lezing door een expert over de rol van participatie in de Omgevingswet.

Kansen en uitdagingen

De raadsleden zien zowel kansen als uitdagingen ten aanzien van participatie in de Omgevingswet. De kansen liggen vooral in de extra ruimte die geboden wordt aan inwoners om met eigen initiatieven te komen. Ook wordt de kans gezien dat politiek en inwoners meer met elkaar in gesprek komen en daardoor elkaar beter leren verstaan.

De grote uitdaging is volgens de raadsleden het veranderen van de houding en het gedrag van de ambtelijke organisatie. Ambtenaren zijn immers gewend om regels op te stellen en te handhaven, in de nieuwe situatie wordt van hen meer flexibiliteit gevraagd. Dit vraagt een meer dienstbare houding, waarbij de regels niet langer leidend zijn. Dit vraagt een open houding ten aanzien van initiatieven: van de ambtelijke organisatie, maar ook van bestuurders en raadsleden. Een laatste uitdaging die benoemd wordt, is het houden van snelheid in het omgaan met aanvragen en initiatieven.



Bijlage bronnen

Gesprekspartners

Tijdens dit onderzoek hebben de onderzoekers van de rekenkamercommissie gesproken met een bestuurder en vier ambtenaren van de gemeente Noordenveld. Daarnaast is er gesproken met drie externe initiatiefnemers. In verband met privacy heeft de rekenkamercommissie besloten de namen van deze personen niet openbaar te maken. De namen van deze personen zijn bekend bij de rekenkamercommissie.

Bronnen

In de lopende tekst van de Nota van bevindingen wordt steeds verwezen naar de geraadpleegde bronnen door middel van voetnoten. Voor de correcte bronvermelding verwijzen wij u naar deze voetnoten.



Bijlage participatietrajecten

Onderstaande tabel betreft de negentien participatietrajecten die in de vragenlijst zijn genoemd door collegeleden, raadsleden en ambtenaren van de gemeente Noordenveld, de looptijd van deze trajecten (zoals genoemd door de respondenten) en de inschatting van de respondenten bij wie het initiatief lag en of het project voornamelijk op meedoen of meedenken was gericht:

Projectnaam	Looptijd	Vorm van initiatief
Omgevingsvisie Noordenveld 2030 (3x)	januari 2016-februari 2017	Meedenken op initiatief van de gemeente Meedoen op initiatief van de gemeente
Noordenveld in balans	2015-2016	Meedenken op initiatief van de gemeente
Klankbordgroep dienstverlening	2014-2016	Meedenken op initiatief van de gemeente
Vormgeven Jaar van de Vluchteling	2016	Meedoen op initiatief van de gemeente
Centrumvernieuwing Roden (3x)	2018/2019/2020 2016-2019 2017-heden	Meedenken op initiatief van de gemeente Meedoen op initiatief van de gemeente
Muziekcoöperatie Peize	vanaf 2018	Meedenken op initiatief van de inwoners/organisaties
Wijkgesprek Peize	november 2016-februari 2017	Meedenken op initiatief van de inwoners/organisaties
Speelveld Lange Streeken II	2017-2018	Meedenken op initiatief van de inwoners/organisaties
Energieke wijken (2x)	loopt nu	Meedenken op initiatief van de gemeente Meedoen op initiatief van de gemeente
Expeditie Norgerduinen (4x)	2016-2017 2017-2018 2016-heden 2000-heden	Meedoen op initiatief van de gemeente Meedenken op initiatief van de gemeente

Klantreizen	2018-heden	Meedenken op initiatief van de gemeente
Ontwikkeling GO Noordenveld	2017-heden	Meedenken op initiatief van de gemeente
Hoogwaardig openbaar vervoer	2018/2019/2020	Meedenken op initiatief van de gemeente
Onafhankelijke cliëntondersteuning	vanaf 2020	Meedoen op initiatief van de gemeente
Bomensnoei	2016	Meedenken op initiatief van de inwoners/organisaties
Hondenlosloopgebied Roden	2018	Meedenken op initiatief van de inwoners/organisaties
Programma Terheijl	2012-heden	Meedenken op initiatief van de gemeente
Eigentijdse Noordenveldse Welstandsnota	2018-heden	Meedenken op initiatief van de gemeente
Integrale wijkverbetering	2018-heden	Meedenken op initiatief van de gemeente