

Geïnvesteed in betrokkenheid

Een onderzoek naar burgerparticipatie in de gemeente De Wolden



REKENKAMERCOMMISSIE DE WOLDEN

Samenstelling:

H. Haan

J. Tjalsma

E. van Veen

Contact: mevr. S.R. Beute (secretaris)

Postadres: Postbus 20, 7920 AA Zuidwolde

Telefoon: 0528-378377

E-mail: s.beute@dewolden.nl

Voorwoord

De rekenkamercommissie heeft onderzoek gedaan naar burgerparticipatie. Het onderzoeksonderwerp is ingegeven door de gedachte dat de commissie een onderwerp wil onderzoeken, waarbij de inwoners een "direct" belang hebben. Daarnaast is er voor ons een bestuurlijk belang bij het onderwerp. Het onderzoek vindt zijn oorsprong in de beleidsnota Burgerparticipatie uit 2011. Zowel burgerparticipatie (het betrekken van inwoners bij het gemeentelijk beleid) als ook overheidsparticipatie staan hoog in het vaandel van de gemeente De Wolden.

De oorspronkelijke doelstelling van het onderzoek was primair om binnen de onderzochte cases een oordeel te geven over de doeltreffendheid van de uitvoering van de beleidsnota. Daarnaast zou worden onderzocht of in de respectievelijke cases adequaat invulling kan worden gegeven aan de ontwikkeling van burger- naar overheidsparticipatie. Ook zou het aanvullend casusonderzoek een beeld moeten geven over de beleving van burgerparticipatie en eventueel kansrijke perspectieven voor een ontwikkeling naar overheidsparticipatie.

De rekenkamercommissie is in het voorjaar van 2013 met het vooronderzoek gestart. De onderzoeksopzet is op 13 maart 2014 voor kennisgeving aangenomen door de raad. Gestart is vervolgens met dossier- en documentenstudie en enkele gesprekken met medewerkers van de gemeente. De bevindingen van deze studie zijn weergegeven op pagina 10 van dit rapport. Een belangrijke bevinding was dat het niet mogelijk bleek effectmetingen uit te voeren. Dit omdat slechts in enkele gevallen de gewenste aanpak en het beoogd effect met betrekking tot burgerparticipatie d.m.v. toepassing van de Woldense menukaart vooraf is geduïd. Daarnaast zijn er uiteindelijk geen dossiers aangetroffen die zich ervoor lenen om de aspecten van zowel burgerparticipatie, als overheidsparticipatie bij het onderzoek te betrekken.

Deze bevindingen hebben gevolg gehad voor het onderzoek (zie p. 11). Het onderzoek is noodzakelijkerwijs bijgesteld en heeft enkel betrekking op het onderdeel burgerparticipatie. Het onderzoek naar mogelijkheden voor de doorontwikkeling van burger- naar overheidsparticipatie is komen te vervallen. De conclusies en aanbevelingen van het onderzoek zijn naar onze mening evenwel zodanig dat zij van belang zijn bij de hiervoor genoemde doorontwikkeling.

Wij brengen de conclusies en aanbevelingen dan ook graag onder uw aandacht.

Wij danken het college en zijn medewerkers voor de goede medewerking aan het onderzoek.

De Rekenkamercommissie.

Inhoudsopgave

1. AANLEIDING EN ACHTERGROND VAN HET ONDERZOEK.....	3
1.1. Participatie in enige context	3
1.2. Participatieladders.....	3
1.3. Beleidsnota burgerparticipatie 2011	5
1.4. De Woldense menukaart	6
2. ONDERZOEKSDOELSTELLING EN ONDERZOEKSOPZET.....	7
2.1. Onderzoek door de rekenkamercommissie	7
2.2. Doelstelling van het onderzoek	7
2.3. Onderzoeksmethodiek	7
2.4. Normenkader	7
3. EERSTE FASE VAN HET ONDERZOEK.....	9
3.1. Dilemma rond vervolg onderzoeksaanpak	10
3.2. Betekenis conclusies voor vervolgaanpak onderzoek.	10
4. CASUSONDERZOEK.....	12
4.1. Casus Vitaal Platteland	12
4.2. Casus Evenementenbeleid.....	14
4.3. Casus Centrumplan Ruinen	16
5. CONCLUSIES.....	18
5.1. Algemeen oordeel	18
5.2. Nadere verdieping.....	18
6. AANBEVELINGEN.....	21
7. BESTUURLIJKE REACTIE.....	23
NAWOORD.....	24
BIJLAGE 1 Geïnterviewde personen	25

1. Aanleiding en achtergrond van het onderzoek

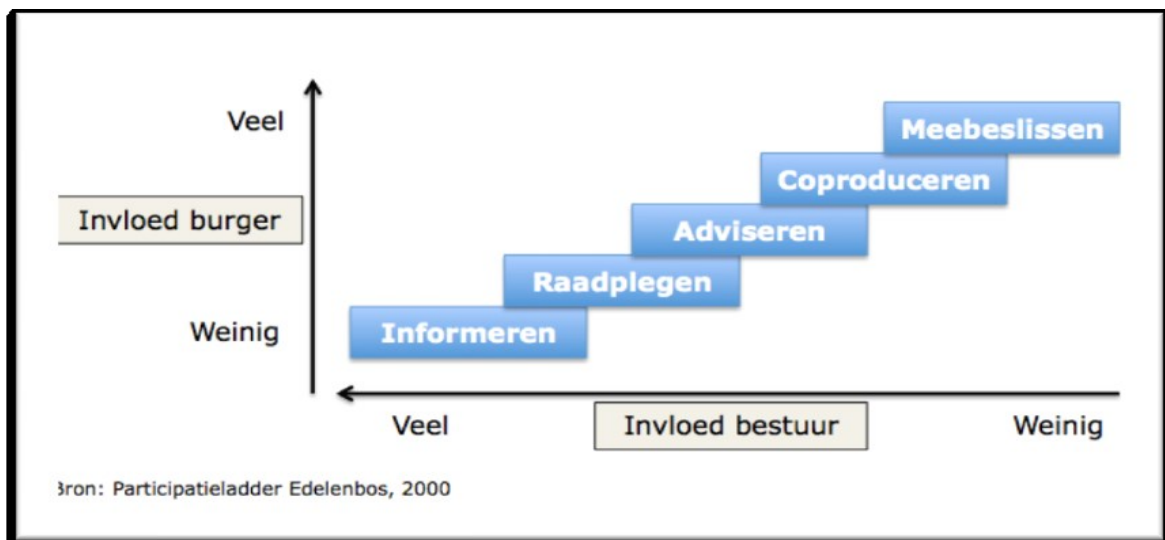
Ontwikkelingen op landelijk, regionaal en plaatselijk niveau zorgen ervoor dat de overheid stappen terugdoet. Deze tendens is enerzijds ingegeven door bezuinigingsopgaven, anderzijds door het besef dat de rol en invloed van de overheid op maatschappelijke kwesties is afgenomen en verder afneemt. Een wederkerige verhouding tussen overheid en de samenleving lijkt daarnaast belangrijker te worden. Er wordt meer en meer een appèl gedaan op het zelfregulerend en probleemoplossend vermogen van de samenleving, waarbij de overheid in de uitvoering hierbij aansluit. De klassieke rollen van de overheid als normsteller, handhaver en subsidieverstrekker verschuiven. Ten grondslag aan deze rolverschuiving van de overheid ligt de gedachte dat het maatschappelijk initiatief meer leidend moet zijn voor het handelen door de overheid. De overheid kan daarbij verschillende rollen aannemen. Dit is een fundamenteel andere benadering dan de klassieke situatie waarin de burger participeert in de initiatieven van de overheid. Onder druk van minder financiële armslag van de overheid en het besef dat voor het realiseren van maatschappelijke doelstellingen er afhankelijkheid is van bedrijven, instellingen en burger, wordt het belang van een andere wijze van overheidshandelen als steeds urgenter ervaren.

1.1. Participatie in enige context

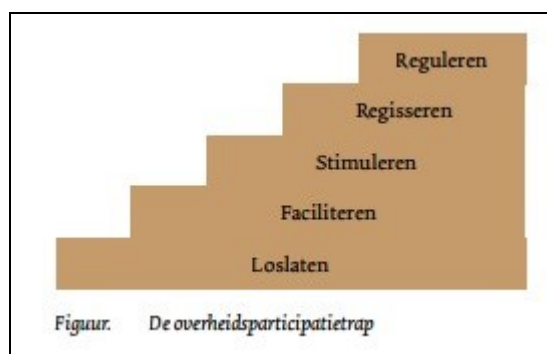
Over participatie zijn de afgelopen jaren veel publicaties verschenen. Voor dit rapport wordt ingegaan op enkele belangrijke facetten. Een belangrijk onderscheid wordt gemaakt tussen burgerparticipatie en overheidsparticipatie. Bij burgerparticipatie gaat het om initiatieven van de overheid, waarbij inwoners aansluiten. Bij overheidsparticipatie is het initiatief vanuit de samenleving leidend en is de rol van de overheid om deze initiatieven (mede) mogelijk te maken.

1.2. Participatieladders

Om de mate van interactiviteit te kunnen bepalen zijn in verschillende onderzoeksrapporten zogenaamde "participatieladders" beschreven. Voor burgerparticipatie is de meest bekende en ook door De Wolden gehanteerd, de participatieladder die Edelenbos en Monnikhof in hun boek 'Lokale interactieve beleidsvorming' (2001) beschrijven. Deze participatieladder is een bruikbaar model om te bepalen welke verantwoordelijkheid burgers in het beleidsproces kunnen krijgen en welke invloed ze in dat geval kunnen uitoefenen. De ladder bestaat uit vijf treden, respectievelijk informeren, raadplegen (consulteren), adviseren, coproduceren en meebeslissen. De participatieladder illustreert dat burgers bij elke volgende trede intensiever bij beleidsvorming betrokken zijn en meer invloed op het beleid hebben. De invloed van het bestuur neemt respectievelijk bij iedere volgende trede meer af.



Voor overheidsparticipatie heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob) in zijn rapport "Loslaten in vertrouwen" de overheidsparticipatieladder met vijf treden: loslaten, faciliteren, stimuleren, regisseren, reguleren gepresenteerd.



- Loslaten: Wanneer de overheid een taak helemaal loslaat, heeft ze inhoudelijk noch in het proces enige bemoeienis.
- Faciliteren: De overheid kiest een faciliterende rol als het initiatief van elders komt en zij er belang in ziet om dat mogelijk te maken.
- Stimuleren: Een trede hoger heeft de overheid wel de wens dat bepaald beleid of een interventie van de grond komt, maar de realisatie daarvan laat ze over aan anderen. Ze zoekt slechts naar mogelijkheden om die anderen in beweging te krijgen.
- Regisseren: Wanneer de overheid kiest voor regisseren, betekent dat dat ook andere partijen een rol hebben, maar dat de overheid er belang aan hecht wel de regie te hebben.
- Reguleren: Bovenaan de trap staat het zwaarste instrument dat de overheid kan inzetten, namelijk regulering door wet- en regelgeving als consequentie van dit middel kan de overheid regels ook handhaven en overtreding daarvan sanctioneren. Het instrumentarium van reguleren benadrukt dat de overheid daar waar het onder meer gaat over vraagstukken van orde en veiligheid, altijd in een verticale verhouding tot haar burgers staat.

1.3. Beleidsnota burgerparticipatie 2011

De gemeente heeft voorafgaand aan de beleidsnota een kadernota vastgesteld. Deze nota's zijn met betrokkenheid van het college en diverse medewerkers breed uit de organisatie, tot stand gekomen. In de kadernota zijn de ambities, kaders en doelen beschreven. Tevens schetst de kadernota mogelijkheden en activiteiten om burgerparticipatie naar een hoger plan te brengen. Deze zijn vervolgens uitgewerkt in de Beleidsnota Burgerparticipatie van november 2011. In de beleidsnota is het onderwerp burgerparticipatie als volgt gedefinieerd: een vergaande vorm van samenwerking tussen overheid en burger, een vorm waarbij een groep burgers een bepaalde mate van eigen verantwoordelijkheid krijgt om (mede) vorm te geven aan het gemeentelijk beleid of mogelijkheden krijgt om het gemeentelijk beleid te realiseren.

Als doelstelling voor burgerparticipatie is geformuleerd: "Wanneer inwoners binnen duidelijke kaders reële invloed wordt gegeven op beleid levert burgerparticipatie een waardevolle bijdrage aan de kwaliteit van het beleid en de samenleving. Dat is dan ook het belangrijkste doel van burgerparticipatie voor De Wolden. Daarnaast zal burgerparticipatie bijdragen aan een toename van het vertrouwen in de gemeentelijke overheid (democratische legitimiteit) en versterking van het draagvlak voor de gemeentelijke plannen." Om burgerparticipatie naar een hoger plan te tillen heeft de gemeente onder meer de volgende resultaten geformuleerd¹:

- a. Burgerparticipatie wordt apart opgenomen in raads- en college-adviezen. Aan de hand van de zogenoemde 'De Woldense menukaart' dient in een verplichte paragraaf geadviseerd te worden waarom er wel of geen burgerparticipatie wordt toegepast.
- b. Burgerparticipatie wordt als apart aandachtsveld bij een medewerker ondergebracht.
- c. Borging in organisatie vindt plaats door workshops/trainingen.
- d. Burgerparticipatie wordt geïntegreerd in het handboek projectmatig werken.

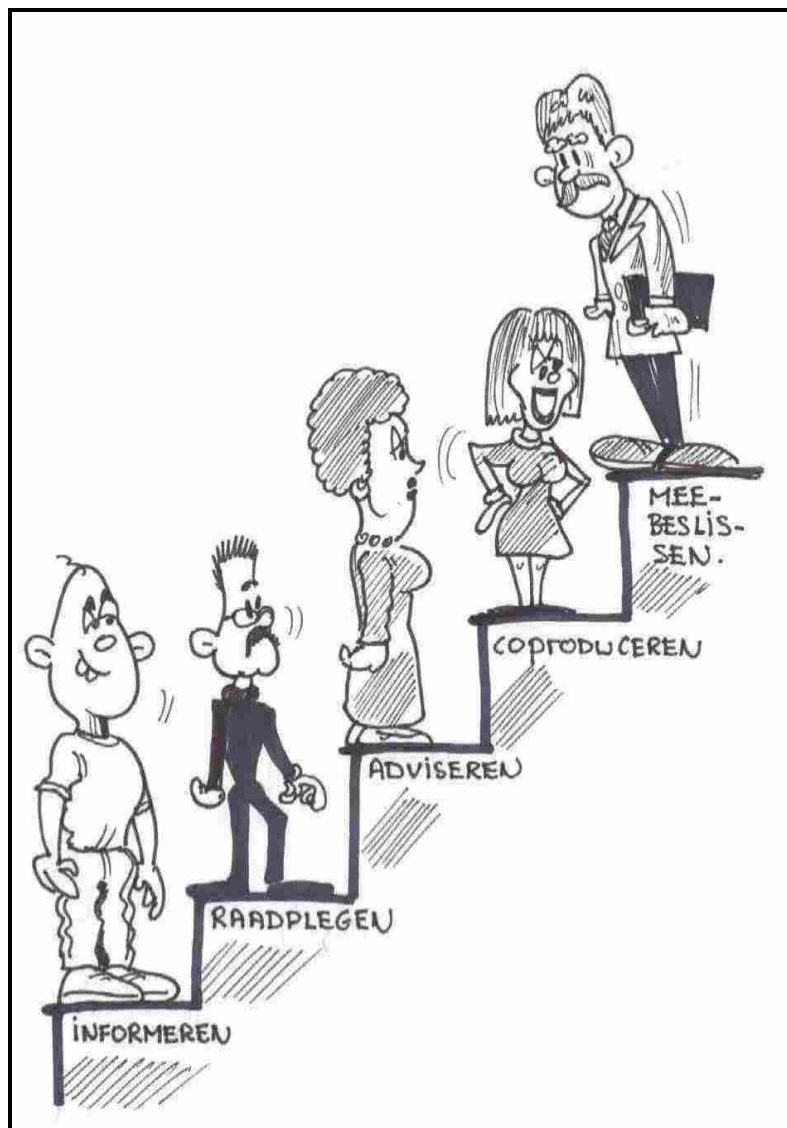
In de beleidsnota wordt ook het belang van overheidsparticipatie geschetst. "*En daarbij (burgerparticipatie; red.) willen we het niet laten. Hoe kan de gemeente participeren bij projecten en plannen van de inwoners uit De Wolden? Dit geeft in een notendop de verschuiving aan van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie.*"

De beleidsnota geeft verder geen concretere invulling aan overheidsparticipatie. Volstaan is eerst met een signalering van het belang van een verdere doorontwikkeling naar overheidsparticipatie met de opdracht om dit in 2012 verder op te pakken via de projectgroep burgerparticipatie.

¹ Vgl. beleidsnota burgerparticipatie p.6

1.4. De Woldense menukaart

De Woldense menukaart is ontwikkeld als handreiking voor medewerkers om te bepalen welke vorm van participatie passend is. Via een vaste set aan vragen wordt een uitkomst bepaald welke dient te worden betrokken bij de advisering van college en raad. Er wordt aandacht besteed aan hoe, waar en wanneer welk instrumentarium ingezet kan worden. Daarnaast is er rekening gehouden met de spelregels zoals opgesteld door de nationale ombudsman en het zogenaamde CLEAR-model².



Figuur: Woldense menukaart

² Beleidsnota p. 20 "Het CLEAR model, zoals dat is ontwikkeld door Stoker, Lowndes en Pratchett (2006; zie ook Lowndes, Pratchett 2006) combineert resultaten uit eerdere onderzoeken en biedt een recent en helder overzicht van bevorderende omstandigheden voor burgerparticipatie in de lokale context."

2. Onderzoeksdoelstelling en onderzoeksopzet

In de februari 2014 vastgestelde onderzoeksopzet voor dit onderzoek is de onderzoeksdoelstelling, het normenkader en de te hanteren onderzoeksmethodiek bepaald. In dit hoofdstuk volgt hiervan een kort resume.

2.1. Onderzoek door de rekenkamercommissie

Volgens de 'Verordening op de rekenkamercommissie gemeente De Wolden' bepaalt de rekenkamercommissie zelfstandig de onderzoeksonderwerpen, waarbij zij rekening houdt met de verzoeken van de raad. Op de groslijst van de onderwerpen die de rekenkamercommissie in onderzoek zou kunnen nemen, staat het onderwerp burgerparticipatie. Dit onderwerp is ingegeven door de gedachte dat de commissie een onderwerp wil onderzoeken, waarbij de inwoners een "direct" belang hebben.

2.2. Doelstelling van het onderzoek

De doelstelling van het onderzoek is primair om de mate van doeltreffendheid van de uitvoering van de beleidsnota te onderzoeken. In de onderzoeksopzet is dit vertaald naar de onderzoeksvraag:

Wat is de kwaliteit en de effectiviteit van het beleid voor burgerparticipatie zoals dat in 2011 door de Raad van De Wolden is vastgesteld?

Beoogd is om bij een aantal cases te onderzoeken of invulling kan worden gegeven aan de ontwikkeling van burger- naar overheidsparticipatie.

2.3. Onderzoeksmethodiek

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van dossierstudie en het doen van verdiepende interviews. In het onderzoek zijn uiteindelijk een drietal cases onderzocht waarbij is gekeken naar de feitelijke uitvoering van burgerparticipatie, de beleving van betrokkenen en de bereikte effecten.

2.4. Normenkader

Het normenkader is bedoeld om de bevindingen uit het onderzoek te kunnen beoordelen. In feite vormt het normenkader de 'meetlat' waarlangs de resultaten van het onderzoek worden gelegd om conclusies te trekken en aanbevelingen te doen. Voor dit onderzoek is het onderstaande normenkader gehanteerd.

A. Voor het beleid en de organisatie

1. Ambities en doelen om burgers te betrekken bij beleidsvorming en uitvoering zijn vastgelegd in gemeentelijk beleid.
2. De invulling van burgerparticipatie is door bestuur en organisatie geïnternaliseerd.
3. Er is sprake van een actuele inspraakverordening.
4. De mogelijkheid voor inspraak wordt actief uitgedragen.

B. Voor de uitvoering en de cases

1. In de praktijkcases is bij het begin een analyse gemaakt van de uitgangssituatie, de beoogde doelen, de relevante partijen en hun belangen.
2. In de praktijkcases is vanuit deze analyse bij de (project)planvorming bepaald welke mate van participatie is gewenst.
3. In de praktijkcases is bij de uitvoering invulling gegeven aan de beoogde wijze van participatie van inwoners.
4. De spelregels t.a.v. de invulling van participatie zijn vooraf bekend bij betrokkenen.
5. De participatie wordt vanuit het bestuur en de ambtelijke organisatie gefaciliteerd door kennis en geld of andere middelen.
6. In de praktijkcases vindt periodieke evaluatie t.a.v. de bevindingen over participatie plaats, en wordt hierover verslag gedaan.
7. De mate van tevredenheid van de burger bij participatie wordt gemeten.

C. Overheidsparticipatie

Als normenkader voor het deel van het onderzoek dat betrekking heeft op de mogelijkheden voor overheidsparticipatie is het volgende vastgesteld:

1. In de praktijkcases zijn potentiële initiatieven van inwoners aanwezig die zich lenen voor een stimulerende of faciliterende rol van de gemeente.
2. Er is in de onderzochte praktijkcases sprake van een vruchtbaar klimaat en ontvankelijkheid voor overheidsparticipatie bij betrokken inwoners, bestuur en ambtenaren.

3. Eerste fase van het onderzoek.

In de eerste fase van het onderzoek is breed gezocht naar passende cases voor het onderzoek. Op basis van goede samenspraak met de gemeente en enkele keren overleg zijn verschillende dossiers bekeken. Op basis van de gesprekken en de dossiers is het volgende eerste beeld ontstaan over de wijze waarop de gemeente invulling heeft gegeven aan de Beleidsnota "Burgerparticipatie".

1. Het belang van burgerparticipatie wordt gemeente breed onderkend. Dit beeld is o.a. gebaseerd op de beleidsnota zelf, de gehouden maand van de burgerparticipatie, het traject 'Laat je horen' en het omvangrijke traject van de dorpsvisies. Daarnaast is het programma "De Ontmoeting", waarbij een aantal projecten met elkaar in samenhang zijn gebracht, belangrijk geweest om burgerparticipatie in de praktijk te brengen.
2. De instrumentele voornemens vanuit de beleidsnota zijn ingevuld. Dit gaat o.a. om de aanpassing van de systematiek voor projectmatig werken en de formats voor college- en raadsvoorstellen.
3. De in de beleidsnota geformuleerde ambities om startnotities voor raad en college op te stellen in het geval van het vaststellen van nieuwe kaders/plannen en projecten, heeft geen structurele invulling gekregen³. Wel zijn aangetroffen soms uitgebreide communicatie en participatieparagrafen, maar deze hebben niet geleid tot bestuurlijke afweging rondom de gewenste graad van participatie.
4. De belangrijkste en grotere dossiers worden geëvalueerd, maar de in de beleidsnota geformuleerde ambitie om participatietrajecten te evalueren heeft geen systematische en gestructureerde invulling gekregen⁴.
5. De Woldense menukaart werkt bij de uitvoering als een geheugensteuntje en wordt niet als een beleidskader gehanteerd bij de toepassing van burgerparticipatie. In de onderzochte dossiers is aldus niet integraal aangesloten bij de in de Woldense menukaart geschetste aanpak (zie punt 3 en 4).
6. Er zijn geen dossiers aangetroffen die zich ervoor lenen om de aspecten van burgerparticipatie en overheidsparticipatie bij het onderzoek te betrekken.

³ Beleidsnota p.7 "Om ervoor te zorgen dat het college en/of de raad vroegtijdig wordt betrokken bij het burgerparticipatievraagstuk is in de kadernota ook vastgelegd dat het vaststellen van beleidskaders of het realiseren van projecten of plannen te allen tijde wordt voorafgegaan door een initiatiefdocument c.q. startnotitie".

⁴ Beleidsnota p. 9 "Elk participatietraject wordt afgerond met een evaluatie. Dit wordt teruggekoppeld naar de medewerker kernparticipatie zodat we daar voor toekomstige trajecten ons voordeel mee kunnen doen.

3.1. Dilemma rond vervolg onderzoeks aanpak

De bovenstaande bevindingen hebben geleid tot de voorlopige conclusie dat de volgende onderzoekstap, een verder verdiepende casusonderzoek door middel van interviews met stakeholders, niet voor de hand ligt. Immers bevindingen vanuit het casusonderzoek kunnen niet tegen bestuurlijke beleidsdoelen worden afgezet. Dit veronderstelt namelijk dat in de cases vooraf de gewenste aanpak en het beoogde effect is geduid (door toepassing van bijv. De Woldense menukaart). Via het casusonderzoek kan vervolgens worden onderzocht of aanpak en effect ook gemeten kunnen worden in de uitvoering.

De rekenkamercommissie realiseert zich dat het niet doen van casusonderzoek ertoe leidt dat er geen inzicht wordt gegeven in de wijze waarop in de praktijk burgerparticipatie vorm krijgt. En dat tevens geen aanbevelingen gedaan kunnen worden voor de gewenste en tegelijk complexe doorontwikkeling naar overheidsparticipatie. Dit gegeven stelde de rekenkamercommissie voor het dilemma of en hoe het casusonderzoek voort te zetten.

Eind 2014 heeft daarom aan de hand van bovenstaande bevindingen de rekenkamercommissie gesproken met burgemeester R. de Groot en gemeentesecretaris N. Kramer. Doel van dit gesprek was om te verkennen of bovenstaande bevindingen van de rekenkamercommissie werden herkend, en om te bepalen aan de hand van welke dossiers het casusonderzoek mogelijk kon worden voortgezet.

3.2. Betekenis conclusies voor vervolgaanpak onderzoek.

Op basis van het gesprek met de burgemeester en de gemeentesecretaris is door de rekenkamercommissie geconcludeerd het casusonderzoek voort te zetten voor aantal nader door de gemeentesecretaris aan te reiken dossiers. Vervolgens zijn de volgende dossiers aangereikt:

1. Vitaal Platteland.
2. Evenementenbeleid.
3. Centrumplan Ruinen.

In de betreffende dossiers is sprake geweest van een aanzienlijke mate van betrokkenheid van inwoners en andere belanghebbenden. Vooraf is onderkend dat in de cases geen sprake is geweest van een traject conform het kader uit de beleidsnota. Daarnaast was duidelijk dat betreffende dossiers zich niet lenen voor onderzoek naar overheidsparticipatie.

Toch kan verdiepend casusonderzoek mogelijk interessante inzichten bieden in de wijze waarop burgerparticipatie invulling heeft gekregen en hoe ook de beleving is geweest van betrokkenen. De rekenkamercommissie heeft aldus voldoende belang gezien om het casusonderzoek voort te zetten. Daarbij is vastgesteld dat:

1. het toetsen van de beleidsnota aan de betreffende cases niet aan de orde kan zijn,
2. het beoogde ex-ante deel van het onderzoek naar overheidsparticipatie komt te vervallen.

Voor het normenkader heeft dit de consequentie dat de punten 1, 2 en 3, onderdeel B "Hoe invulling wordt gegeven aan de uitvoering?" en onderdeel C. "Overheidsparticipatie" van het normenkader komen te vervallen⁵.

⁵1.In de praktijkcases is bij het begin een analyse gemaakt van de uitgangssituatie, de beoogde doelen, de relevante partijen en hun belangen.

2.In de praktijkcases is vanuit deze analyse bij de (project)planvorming bepaald welke mate van participatie is gewenst.

3.In de praktijkcases is bij de uitvoering invulling gegeven aan de beoogde wijze van participatie van inwoners.

4. Casusonderzoek

In de tweede fase van het onderzoek zijn een drietal cases onderzocht. Het gaat hierbij om: het project Vitaal Plattend, het realiseren van een evenementenbeleid en het centrumplan Ruinen. Van de cases zijn de relevante dossierstukken bestudeerd en zijn betrokken medewerkers van de ambtelijke organisatie en betrokken inwoners geïnterviewd. De interviews zijn semi-gestructureerd van aard geweest. Wat zoveel betekent dat interviews hebben plaatsgevonden aan de hand van een vaste leidraad, maar dat er geen vaste vragenlijst is afgewerkt. In dit hoofdstuk volgt een beschrijving van de drie cases.

4.1. Casus Vitaal Platteland

Het project vitaal platteland is gestart met het doel om te onderzoeken op welke wijze de leefbaarheid van de plattelandsgemeente De Wolden kan worden behouden, gelet op de verschillende demografische ontwikkelingen als krimp en vergrijzing. Het project is gestart met het vaststellen van een projectplan door het college van Burgemeester en Wethouders, d.d. 24 juli 2012. Dit projectplan is voorzien van een uitgebreide communicatie- en participatieparagraaf. In het projectplan wordt daarbij verwezen naar de nota Burgerparticipatie. Het betreffende plan is als memo ter beschikking gesteld aan de gemeenteraad op 13 september 2012.

Het projectplan kent vier fasen:

1. Analyse en probleemverkenning (notitie Vitaal Platteland).
2. Visie en strategiebegrip (ambitiedocument).
3. Vertaling naar beleid en uitvoering (uitvoeringsplan).
4. Evaluatie en eindrapportage.

Bij de fasen 1 en 2 is sprake geweest van participatie. Deze fasen van het project zijn beide onderwerp van onderzoek. Fasen 3 en 4 zijn verder buiten beschouwing gelaten.

Fase 1:

Bij de eerste fase van het project is vooraf nagedacht over een aanpak om via een maatschappelijke discussie met betrokkenheid van diverse actoren te komen tot een gezamenlijke probleemverkenning. Dit krijgt vorm via groepsdiscussies en een rondetafelgesprek. Ook wordt met verschillende deelnemers, waaronder raadsleden, een excursie naar de fictieve gemeente Middelste Meer gemaakt. Op basis van alle verkregen informatie wordt de eerste fase besloten met de notitie "Vitaal Platteland d.d. 14 maart 2013".

Fase 2:

In de tweede fase is het doel geweest om vanuit de probleemverkenning te komen tot een gedragen toekomstvisie, vertaald naar een zogenaamd ambitiedocument. Hiervoor zijn scenario's ontwikkeld en is een vorm gevonden om langs de dorpen te gaan met een zogenaamde "karavaan". In deze karavaan zijn scenario's gepresenteerd en konden vragenlijsten ingevuld worden. Omdat uiteindelijk 44 inwoners en 5 externe organisaties uit de bevolking van de gemeente meedoen, concludeert de projectorganisatie van de gemeente dat harde conclusies op basis van de verkregen input niet zijn te maken.

Wel wordt een ambitiesdocument geformuleerd met een tiental ambities. De raad stelt dit document vast op 12 juni 2014.

In de loop van 2014 stelt de projectorganisatie vast dat het niet noodzakelijk is om te komen tot de volgende fase 3, gericht op het inrichten van uitvoeringsplan. Het collegeprogramma 2014-2018 voorziet feitelijk in alle geformuleerde ambities. Wel wordt vastgesteld dat het belangrijk is om het project voort te zetten, waarbij voornaamste doel van het project is om een adequate monitoring op te zetten.

4.1.1. Verloop en uitkomsten

De eerste fase kan worden getypeerd als informeren en agenderen. Het participatietraject heeft eraan bijgedragen dat het onderwerp "demografische ontwikkelingen en het behoud van leefbaarheid in De Wolden" op de agenda is gezet. Deze fase van participatie is naar tevredenheid van zowel gemeente, als betrokkenen verlopen.

Gelet op de volgende fase van het project lag een hogere graad van participatie voor de hand: namelijk het raadplegen van de bevolking over de wenselijkheid van verschillende scenario's. Een hogere graad van participatie brengt met zich mee dat dit andere en hogere eisen stelt t.a.v. bijvoorbeeld werkwijzen. Een mogelijke verklaring voor het mindere verloop in de tweede fase zit wellicht in het gegeven dat de vraagstelling te abstract is geweest. Een vorm van participatie via gesprek en dialoog was waarschijnlijk passender geweest. Omdat gemeenteraadsverkiezingen van maart 2014 aanstaande waren, is ervoor gekozen om besluitvorming over het ambitiesdocument over de verkiezingen heen te tillen, om niet over het bestuurlijke graf heen te regeren. Dit heeft als consequentie gehad dat het proces in fase 2 lang heeft geduurd en vooral ambtelijk eigenaarschap heeft gekend.

Er is in het project niet gekozen om voor de groep betrokkenen uit de eerste fase ook apart aandacht te hebben in de vervolgfase. De betrokkenen zijn via een aantal nieuwsbrieven geïnformeerd over de vorderingen. In een latere fase heeft dit niet meer plaatsgevonden. Het participatietraject is ook niet afgesloten met betrokkenen en tussenresultaten zijn niet getoond.

Een aantal voorgenomen acties in fase 2 zijn uiteindelijk niet uitgevoerd. Soms omdat er geen belangstelling voor bleek, soms omdat de acties in de tijd ongelukkig samenvielen met andere ondernomen activiteiten door de gemeente. Al met al is de participatie in de tweede fase door de projectleider als minder geslaagd beoordeeld.

Overigens geven geïnterviewde betrokkenen aan dat niet duidelijk is geweest dat de activiteiten vanuit het project Vitaal Platteland een samenhangend geheel vormden. Ook het doel dat de gemeente had om te komen tot de notitie "Vitaal platteland" was niet bekend of op z'n minst onduidelijk. Dit wordt mede verklaard omdat betrokkenen destijds bezig waren met het vormgeven van een eigen dorpsvisie. Naast het project Vitaal Platteland was er dus tevens een project om dorpsvisies te ontwikkelen. Betrokkenen zijn altijd in de veronderstelling geweest dat de activiteiten in dat kader zijn georganiseerd. Voor Dorpsbelangen was het belangrijk om deel te nemen de activiteiten om zo in contact en gesprek te zijn met de gemeente over de wensen t.a.v. de eigen dorpsvisie.

4.2. Casus Evenementenbeleid

Het evenementenbeleid volgt uit het Integraal Veiligheidsbeleid van 2011. Basis voor het Integraal Veiligheidsbeleid is een veiligheidsonderzoek onder inwoners van de gemeente. Uit dit onderzoek is gebleken dat er een noodzaak was voor een evenementenbeleid. Dit werd ingegeven door:

1. Het beperken van overlast van evenementen.
2. Het borgen van veiligheidsaspecten tijdens evenementen.
3. Het versoepelen van het proces van vergunningverlening voor evenementen.
4. Het stimuleren van evenementen t.b.v. de toeristische aantrekkelijkheid van de gemeente.

Voorafgaand aan het Evenementenbeleid heeft de gemeente eerst een evenementennota vastgesteld. In deze nota zijn enkele kaders op hoofdlijnen opgenomen voor het evenementenbeleid. Bij de totstandkoming van deze nota heeft geen participatietraject plaatsgevonden. Onderdeel van de nota vormt wel een voorstel voor een participatie/communicatietraject bij de verdere uitwerking van het evenementenbeleid. In feite is de evenementennota daarmee de startnotitie geweest voor het realiseren van het evenementenbeleid met een bijbehorende verordening.

Het participatietraject heeft vorm gekregen door middel van gesprekken met diverse belanghebbenden. Dit gaat om organisatoren van evenementen, hulpverleningsdiensten en de interne organisatie. Daarnaast is er een Rondetafelgesprek De Wolden (RTG) rond het thema veiligheid op 18 april 2013 georganiseerd. Daarnaast konden inwoners via internet een vragenlijst invullen. Tenslotte zijn de overlastmeldingen meegenomen die over evenementen ontvangen zijn van de laatste twee jaren.

In het bijzonder is er aandacht geweest voor de zomerfeesten als evenement in de gemeente. Tijdens de bijeenkomst met de organisatoren van de zomerfeesten is gesproken over verschillende facetten van het evenementenbeleid, maar niet over de mogelijke wijzigingen van de eindtijden van evenementen en dus ook voor de zomerfeesten. Na de discussiebijeenkomst heeft er geen terugkoppeling plaatsgevonden naar de organisatoren van de zomerfeesten. Bij de behandeling van het collegevoorstel voor een gemeentelijk evenementenbeleid in de gemeenteraad krijgen betrokkenen voor het eerst kennis van het voorstel voor aanpassing van de eindtijden. Dit leidt tot commotie en verzet bij de organisatoren van de zomerfeesten. Zij spreken tijdens de raadsvergadering in, over de ontstane onduidelijkheid en geven aan dat de voorgestelde aanpassing van de eindtijden voor de zomerfeesten problematisch is.

Tijdens de betreffende raadsbehandeling wordt vervolgens geconcludeerd dat het doorlopen participatietraject onvoldoende is geweest. Het oorspronkelijk voorstel wordt door het college teruggetrokken en er wordt een inspraaktraject gestart op basis van de inspraakverordening. De relevante stukken worden ter inzage gelegd.

Met de terinzagelegging wordt het hele traject niet geheel opnieuw gedaan, maar wordt wel de betrokkenen de gelegenheid gegeven om zienswijzen kenbaar te maken. Na de tweede behandeling in de gemeenteraad, op 9 oktober 2014, wordt het evenementenbeleid door de raad vastgesteld. De eindtijden in het weekend zijn gelijk gebleven aan de verordening die op dat moment gold. De aangepaste eindtijden die het college ook in tweede instantie had voorgesteld, zijn door de raad niet overgenomen.

4.2.1. Verloop en uitkomsten

Het traject kent, gelet op de participatieladder, zowel elementen van infomeren als raadplegen. Zo zijn organisatoren zich bewuster geworden van veiligheidsrisico's bij evenementen. Ook de wijze van vergunningverlening is minder administratief geworden en meer gericht op het voorkomen van incidenten. Het traject is vanuit de ambtelijke organisatie gezien gelopen zoals verwacht.

In de opzet van het participatietraject zijn klagers/mensen die overlast ervaren slechts "op afstand" betrokken geweest. Er is een inventarisatie van klachten gemaakt en inwoners konden via internet hun mening geven. Het ook horen van specifieke klagers over specifieke situaties is als te lastig beoordeeld om dit in de openbaarheid te doen.

De betrokkenheid bij het evenementenbeleid is door de organisatoren van de zomerfeesten als positief ervaren. Er is positief gestart, maar omdat er geen terugkoppeling van bevind van zaken heeft plaatsgevonden wordt de afhechting van het geheel uiteindelijk als onvoldoende ervaren.

Zowel door de gemeente als betrokkenen is aangegeven dat de gekozen participatiegraad (raadplegend) passend is geweest. Het organiseren van een klankbord voor het raadplegen van direct betrokkenen is geschikt voor een project als het evenementenbeleid. Als het gaat om evenementenbeleid heeft de gemeente zelf een belangrijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de openbare orde en veiligheid en ligt meer participatie en dus meer verantwoordelijkheid bij inwoners niet voor de hand.

4.3. Casus Centrumplan Ruinen

Het project Ruinen kent een lange historie. Kern van het project is de vraag hoe Ruinen leefbaar te houden voor de toekomst. Met deze vraag in gedachten heeft de gemeente in 2011 een visiedocument vastgesteld voor het centrum van Ruinen. Dit visiedocument is mede gebaseerd op de dorpsvisie Ruinen welke door de vereniging van dorpsbelangen is opgesteld. Het visiedocument is belangrijk geweest om financieringsstromen voor centrumvernieuwing mogelijk te maken.

Na het visiedocument is gestart met de uitvoering van (deel)plannen en projecten om onderdelen van het centrum van Ruinen ontwikkelen. Gedurende de hele looptijd van het project is er sprake van een actieve betrokkenheid van inwoners en ondernemers. De gemeente stelt hiertoe een zogenaamde klankbordgroep in waarin diverse belanghebbenden (omwonenden, dorpsbelangen en ondernemers) met een afvaardiging zitting hebben. De klankbordgroep heeft sinds twee jaar een onafhankelijk voorzitter. Eerder werd deze functie ingevuld door de gemeente. Op initiatief van de gemeente komt de klankbordgroep bijeen en vindt er afstemming plaats.

Het projectplan wordt vastgesteld door het college in 2013 en betreft eigenlijk het formaliseren van de werksituatie zoals die al werkende weg is ontstaan. De vaststelling van het projectplan leidt niet tot nieuwe afwegingen t.a.v. de invulling van burgerparticipatie.

4.3.1. Verloop en Uitkomsten

Participatie heeft t.a.v. de verschillende deelplannen wisselende betrokkenheid gekend. Naar mate het project vorderde is de participatiegraad groter geworden. In eerste instantie is dit te typeren als: van raadplegen (visiedocument) tot adviseren en in sommige gevallen als coproduceren (deelplannen). De rol van de klankbordgroep is hoofdzakelijk adviserend. De klankbordgroep heeft in enkele gevallen, bij onderdelen van plannen, een meebeslissende rol. Hierbij kan gedacht worden aan het aanwijzen van de te kappen bomen op de Brink.

Burgerparticipatie en in het bijzonder de klankbordgroep hebben ertoe bijgedragen dat het draagvlak voor de plannen voor het centrum van Ruinen is toegenomen. Daarbij geven zowel de gemeente als betrokkenen aan dat de functie van de klankbordgroep passend is geweest. De deelname aan de klankbordgroep wordt door de leden als positief ervaren. Meer verantwoordelijkheid en een hogere graad van burgerparticipatie had niet voor de hand gelegen.

Door betrokkenen is aangegeven dat de gemeente gedurende het project een goede terugkoppeling heeft gedaan van voortgang, nadere voornemens en tussenresultaten. Er is tussentijds geen aanleiding geweest om ook het verloop (proces) van het project en de invulling van het participatieproces met betrokkenen van bijvoorbeeld de klankbordgroep te evalueren. Een kanttekening wordt gemaakt bij de communicatie door de gemeente. In sommige gevallen had de gemeente zorgvuldiger, tijdiger en minder ad-hoc kunnen communiceren. Ook was er in bepaalde fasen geen regelmaat in de vergaderfrequentie, wat ook de communicatie met de gemeente soms lastig maakte. Overigens als zich dit voordeed is dit wel besproken in de klankbordgroep.

Gedurende fases waarin sprake was van kleinere zaken en beperkte vorderingen is ervoor gekozen om schriftelijk te communiceren met de klankbordgroep. Dit is wel eens ervaren als: de gemeente bepaalt met legitimatie van de klankbordgroep, omdat deze is geïnformeerd.

5. Conclusies

In dit hoofdstuk presenteren wij de conclusie en bevindingen van het onderzoek. Het onderzoek is zagezegd gestart met de onderzoeksvraag: "Wat is de kwaliteit en de effectiviteit van het beleid voor burgerparticipatie zoals dat in 2011 door de raad van De Wolden is vastgesteld?"

5.1. Algemeen oordeel

Het algemeen oordeel van de rekenkamercommissie is dat er voor het belang van burgerparticipatie veel aandacht is door het bestuur en de ambtelijke organisatie van de gemeente. Op verschillende manieren krijgt burgerparticipatie vorm en is burgerparticipatie een vast onderdeel geworden bij de taakuitvoering. De rekenkamercommissie stelt vast dat dit gegeven in de onderzochte gevallen heeft bijgedragen aan de kwaliteit en effectiviteit van het beleid en draagvlak voor de resultaten en de uitvoering van de projecten.

Echter de beoogde werkwijze op basis van "De Woldense menukaart" wordt bij de uitvoering niet volledig gevolgd. Dit leidt tot de conclusie dat participatietrajecten tegelijk nog voor verbetering vatbaar zijn door bijvoorbeeld meer voorbereiding aan de voorkant, een strakkere procesregie in de fase van uitvoering en het evalueren van het verloop en de uitkomsten van participatietrajecten.

5.2. Nadere verdieping

Voor een nadere beantwoording van de onderzoeksvraag baseert de rekenkamercommissie zich op het normenkader. Bij het normenkader is een onderscheid gemaakt tussen de normen welke betrekking hebben op: A. het beleid en de organisatie en B. de cases en de uitvoering.

Ten aanzien van onderdeel B. merkt de rekenkamercommissie op dat als gevolg van de gehanteerde onderzoeksmethodiek door middel van het afnemen van twee interviews per casus mogelijk een (te) eenzijdig beeld wordt gegeven van de betreffende cases. Methodologisch gezien zijn twee interviews per casus onvoldoende om ook feitelijke conclusies te presenteren voor de afzonderlijke casus. Desalniettemin geven de uitkomsten van de interviews tezamen wel een beeld over hoe burgerparticipatie vanaf 2011 invulling heeft gekregen en hoe dit door betrokkenen is beleefd.

Beleid en organisatie

Norm 1. Ambities en doelen om burgers te betrekken bij beleidsvorming en uitvoering zijn vastgelegd in gemeentelijk beleid.

Aan deze norm is voldaan. Met het vaststellen van de beleidsnotitie is er invulling gegeven aan de wens om de burgers te betrekken bij beleidsvorming en uitvoering. De beleidsnotitie is vastgesteld door de raad.

Norm 2. De invulling van burgerparticipatie is door bestuur en organisatie geïnternaliseerd.

De rekenkamercommissie stelt vast dat de feitelijke uitvoering van de beleidsnota anders is geweest dan in de nota is beoogd. De aanpak zoals geformuleerd in de beleidsnota is niet als zodanig uitgewerkt. In de praktijk is enthousiast gewerkt aan de relatie burger en gemeente, maar wel anders dan beschreven in de beleidsnota.

Toch kan worden vastgesteld dat het belang om serieus invulling te geven aan burgerparticipatie is geïnternaliseerd door het bestuur en de organisatie. Dit heeft bijvoorbeeld betekenis gekregen door:

- Burgerparticipatie te integreren in het handboek projectmatig werken;
- Via het format voor raadsvoorstellen en collegevoorstellen uitdrukkelijk aandacht te schenken aan het aspect burgerparticipatie.

Verder zijn in het kader van dit onderzoek gemeentelijke acties en initiatieven geïnventariseerd. Wij komen tot het volgende overzicht. Dit overzicht is bedoeld om een indruk te geven en heeft niet de intentie volledig te zijn:

1. De "Laat je horen" krant.
2. In 2009 is gestart met "De Ontmoeting".
3. Ambtenaren organiseren zelf bijeenkomsten het hele jaar door over bepaalde thema's onderwerpen voor dorpsbelangen/groepen inwoners bij bijvoorbeeld een beleidswijziging, bijvoorbeeld met betrekking tot veranderingen in het afvalbeleid, de openbare verlichting, de WMO en CJG, etc.
4. Er zijn dorpsvisies opgesteld. Ambtenaren van verschillende afdelingen geven met de inwoners(groepen) vorm aan de activiteiten die genoemd staan in de dorpsvisies.
5. Wekelijks verschijnt informatie in De Wolder Courant met gemeentnieuws.
In De Wolder Courant is het afgelopen jaar 14 x een rubriek gevuld door de ver voor dorpsbelangen, onder het motto: "Laat je horen bij dorpsbelangen".
6. Het college bezoekt jaarlijks de verenigingen van dorpsbelangen.
7. De griffie organiseert rondetafelgesprekken over thema's die zich daarvoor lenen, zodat de raad informatie kan betrekken bij besluitvorming. Voorbeelden zijn rondetafelgesprekken over drank- en horecawetgeving en overheidsparticipatie.

Norm 3. Er is sprake van een actuele inspraakverordening.

De gemeente beschikt over een geldende inspraakverordening welke sinds 2006 van kracht is. De inspraakverordening verklaart afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing en is daarmee actueel.

Norm 4. De mogelijkheid voor inspraak wordt actief uitgedragen.

Aan deze norm is voldaan. De realisatie en vaststelling van de beleidsnota is belangrijk geweest voor het belang van burgerparticipatie. Op verschillende wijzen geeft de gemeente invulling aan burgerparticipatie en aan het stimuleren daarvan.

Uitvoering en cases

Norm 4. De spelregels t.a.v. de invulling van participatie zijn vooraf bekend bij betrokkenen.

In de onderzochte cases is door de gemeente voorafgaand een afweging gemaakt over de wijze van participatie. De opzet van de participatietrajecten was voor betrokkenen bij het Evenementenbeleid en het Centrumplan Ruinen duidelijk. In het geval van het Vitaal Platteland kan achteraf worden vastgesteld dat dit niet het geval is geweest.

Norm 5. De participatie wordt vanuit het bestuur en de ambtelijke organisatie gefaciliteerd door kennis en geld of andere middelen.

Het beeld van de rekenkamercommissie is dat de mate van facilitering in de vorm van kennis, geld of andere ondersteuning voldoende is. De betrokken medewerkers in de drie cases hebben dit bevestigd.

Norm 6. In de praktijkcases vindt periodieke evaluatie t.a.v. de bevindingen over participatie plaats, en wordt hierover verslag gedaan.

In de beleidsnota is bepaald dat *"Elk participatietraject wordt afgerond met een evaluatie. Dit wordt teruggekoppeld naar de medewerker kernparticipatie zodat we daar voor toekomstige trajecten ons voordeel mee kunnen doen. De ervaringen worden zoveel mogelijk gedeeld met de organisatie door deze (bijvoorbeeld tijdens bijeenkomsten of via het intranet) ter beschikking te stellen"*⁶

De rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat in de onderzochte cases betrokken medewerkers de evaluaties doen van de participatietrajecten. Hiervan vindt in de meeste gevallen geen verslaglegging plaats aan de bestuursorganen en de betrokken burgers en organisaties. Er is niet geconstateerd dat met betrokkenen het verloop van de participatietrajecten is geëvalueerd. (Tussen)resultaten worden in de onderzochte gevallen laat of in het geheel niet teruggekoppeld naar betrokkenen.

Bij Vitaal Platteland had bijvoorbeeld tussentijds geïnformeerd kunnen worden over de wijze waarop het project werd vervolgd en op welke wijze resultaten betekenis hebben gekregen in de uitkomsten. De lange doorlooptijd van het project heeft ervoor onder meer gezorgd dat de aandacht is weggezaakt. Bij het evenementenbeleid ontbrak voor betrokkenen een terugkoppeling op welke wijze de geleverde inbreng was verwerkt. Omdat aanpassing van de eindtijden van evenementen niet eerder aan de orde was geweest kwam dit voorstel voor de organisatoren als een verrassing. In het belang van de geloofwaardigheid en het vertrouwen in de gemeente is van belang dat tijdens het proces alle relevante thema's aan de orde zijn en dit ook van meerder kanten te belichten.

Norm 7. De mate van tevredenheid van de burger bij participatie wordt gemeten.

Interne evaluaties hebben vooral betrekking gehad op de inhoud en de voortgang van de projecten. Minder aandacht is er geweest voor de wijze waarop het participatietraject is verlopen en de mate waarin betrokkenen hierover tevreden zijn.

⁶ Beleidsnota p. 24.

6. Aanbevelingen

Op basis van de conclusies van het onderzoek komt de rekenkamercommissie tot de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 1:

Ontwikkel de praktische leidraad voor burger- overheidsparticipatie verder door en geef daar systematisch uitvoering aan.

Toelichting:

Denk goed na voordat een participatietraject wordt opgestart. De Woldense Menukaart biedt hiervoor een goede basis, waardoor in de bestaande communicatie- en participatieparagrafen in ieder geval al aandacht is voor de vragen op welke wijze betrokkenen worden geïnformeerd en hoe participatie praktisch invulling krijgt. Voor het organiseren van een passende uitvoering is het ook belangrijk om vooraf een goede analyse te maken van de uitgangssituatie en de omgeving en hierbij een passende wijze van participatie te organiseren. De Woldense menukaart helpt hierbij en ook de onderstaande vragen kunnen helpen:

- Wat willen wij bereiken met participatie?
- Wat is onze doelgroep en hoe bereiken wij die het beste?
- Wat zijn de kaders?
- Welke speelruimte is er?
- Hoe worden betrokkenen tijdens het proces op de hoogte gehouden?
- Wanneer worden tussenresultaten teruggekoppeld?
- Hoe zorgen wij voor voldoende betrokkenheid tot aan het bereiken van het eindresultaat?

Aanbeveling 2:

Handel integraal en organiseer situationeel maatwerk.

Toelichting:

De inwoners van de gemeente ervaren de gemeente als een en ondeelbaar. Verwarring en teleurstelling bij betrokken inwoners moet worden voorkomen als verschillende projecten en activiteiten van de gemeente naast elkaar en door elkaar heen lopen.

Bij het Vitaal Platteland was sprake van onduidelijkheid bij betrokkenen als gevolg van het gelijktijdig lopende traject voor de dorpsvisies. Het is belangrijk dat de gemeente als geheel integraal blijft handelen en dat er onderlinge afstemming plaatsvindt tussen de gemeentelijk activiteiten. Het is waarschijnlijk dat dit in de toekomst nog meer aan de orde zal zijn als gevolg van een algemene trend van meer burger- en overheidsparticipatie.

Voor het slagen van participatietrajecten is de mate van ervaren betrokkenheid van inwoners van doorslaggevend belang. Dit veronderstelt een concrete vraagstelling, die aansluit bij de leefwereld en context van betrokkenen. De aanpak van burgerparticipatie moet dus veelal verschillend zijn en telkens situationeel op maat worden gesneden. Om

te bepalen wat passend is, is het belangrijk dat de gemeente alle betrokkenen en hun leefwereld kent. Dit door bijvoorbeeld op locatie aanwezig te zijn en daar de gesprekken en contacten met betrokkenen te hebben.

Aanbeveling 3:

Evalueer periodiek met betrokkenen de invulling van participatie en toon tussentijdse bereikte resultaten.

Toelichting:

Zeker bij langdurige trajecten is het belangrijk om het periodiek met deelnemers te hebben over de wijze waarop zij hun betrokkenheid ervaren. Heb daarbij aandacht voor de verwachtingen over de rollen en verantwoordelijkheden. Houd hiermee rekening bij de leidraad zoals bedoeld onder 1.

Aanbeveling 4:

Denk vooraf goed na over bestuurlijke rolgeving en betrokkenheid.

Toelichting:

Burgerparticipatie kan soms op gespannen voet komen te staan met het politiek-bestuurlijke afwegings- en besluitvormingsproces. Bij de projecten Vitaal Platteland en het Evenementenbeleid valt op dat er tijd en ruimte nodig is voor de politieke partijen in de gemeenteraad om keuzes te maken. Als dit in het participatieproces vooraf wordt voorzien, is het belangrijk om dit goed te communiceren zodat de verwachtingen bij betrokkenen helder zijn.

Overigens vragen wij ons af in welke mate deze bestuurlijke afweging zich verhoudt met het doorlopen van een participatietraject en de uitkomsten hiervan. Natuurlijk kan bij burgerparticipatie er nog ruimte zijn voor eigenstandige bestuurlijke afweging. Maar hoe logisch en natuurlijk is het voor het gemeentebestuur om afwijkend te besluiten op een maatschappelijk gedragen voorstel. Dit gegeven maakt het belangrijk dat, in ieder geval bij de grotere bestuurlijke onderwerpen, er ook oordeelsvorming en besluitvorming door de gemeenteraad plaatsvindt over de wijze van participatie. Ook de wijze waarop het bestuur zich wil committeren aan de resultaten moet hierbij onderwerp van afweging zijn.

Bij dergelijke trajecten is het voor de gemeenteraad nog een keuze op welke wijze hij zelf betrokkenheid wil zijn. Dit kan op afstand, maar kan er ook een actieve betrokkenheid zijn waarbij raad voor zijn oordeelsvorming bijvoorbeeld zelf hoorzittingen organiseert.

7. Bestuurlijke reactie

Hieronder hebben wij de bestuurlijke reactie van het college opgenomen. Onze reactie vindt u daarna in het nawoord.

Het college van burgemeester en wethouders heeft op 4 november 2015 de volgende bestuurlijke reactie geschreven:

Geachte rekenkamercommissie,

Op 16 oktober 2015 heeft u bovengenoemd rapport voor een bestuurlijke reactie aan ons college voorgelegd.

In het college is hierover op 27 oktober gesproken. Als eerste willen wij onze waardering voor het door u uitgevoerde werk overbrengen.

Inhoudelijk merken wij dat de wereld van burgerparticipatie sterk in ontwikkeling is. Het college is met u van mening dat de notitie destijds sterk heeft bijgedragen aan de bewustwording en positionering van burgerparticipatie bij het bestuur en de organisatie.

Al vrij snel na de invoering hiervan is door het bestuur doorgeschakeld naar het ontwikkelen van overheidsparticipatie. Hiervan is in het voorjaar van 2015 op basis van evaluaties het stuk "de Verdieping" vastgesteld. Wij herkennen uw aanbevelingen maar merken daarbij op dat burger- en overheidsparticipatie processen dynamisch zijn en slecht te vatten zijn in regels. Daarbij zijn wij wel met u van mening dat voor alle betrokkenen in dergelijke processen helder moet zijn wie, wat, wanneer van elkaar kan en mag verwachten. Dat daarbij ook bestuurlijke vraagstukken als bestuurlijke rolname van belang zijn is zeker een verdiepingsdiscussie waardig.

Gezien het onderwerp en de nieuwe vragen die dit bestuurlijk en ambtelijk oproept stellen wij ons voor dat wij in een gezamenlijk traject met de raad uw aanbevelingen gaan bespreken om op basis daarvan te komen tot een eventuele herijking, aanpassing of uitbreiding van het onderwerp burger- en overheidsparticipatie.

*Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van De Wolden*

Nawoord Rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie heeft met tevredenheid kennis genomen van de reactie van het college van burgemeester en wethouders van 4 november 2015. De inhoud van de brief geeft aanleiding tot de volgende korte reactie.

Het college zegt in zijn brief de aanbevelingen van de rekenkamer te herkennen en geeft aan graag in een gezamenlijke verdiepingsdiscussie tussen raad en college de aanbevelingen van de rekenkamercommissie te bespreken.

Wij onderschrijven dit voorstel van het college. Daarbij wijzen wij erop dat dit er niet toe zou moeten leiden dat de aanbevelingen uiteindelijk een te vrijblijvende opvolging krijgen. Uw raad zou derhalve bijvoorbeeld kunnen overwegen om na de verdiepingsdiscussie het college te verzoeken om een aanvullende schriftelijke reactie op de aanbevelingen van het onderzoeksrapport en de gemaakte afspraken naar aanleiding van de gezamenlijke discussie vast te leggen.

Bijlage 1 Geïnterviewde personen

Naam, functie
Mevrouw R. Muller, bestuursadviseur kernenparticipatie Samenwerkingsorganisatie De Wolden Hoogeveen
De heer M. Nanninga, beleidsmedewerker openbare orde, veiligheid en kabinet Samenwerkingsorganisatie De Wolden Hoogeveen
Mevrouw M. Tangenberg, beleidsmedewerker openbare orde en veiligheid Samenwerkingsorganisatie De Wolden Hoogeveen
Lid bestuur stichting Zomerfeest Ruinerwold
Mevrouw D. Dubois, Dorpsbelangen Veeningen
De heer G. Rijker, Dorpsbelangen Veeningen
Mevrouw M. van den Brand, Beleidsmedewerker plattelandsontwikkeling Samenwerkingsorganisatie De Wolden Hoogeveen
De heer H. Otten, projectleider centrumplan Ruinen Samenwerkingsorganisatie De Wolden Hoogeveen
Mevrouw A. van der Zee, Dorpsbelangen Ruinen