deBreedte VOF

www.debreedte.nl
www.beterbesluit.nl

+31 (0)85 876 96 90

info@debreedte.nl

Postbus 40044
8004 DA ZWOLLE

KvK 61637602
NL95 TRIO 0212 4906 99

Constateringen en informatie opgehaald tijdens het evaluatieproces 'vestiging van een asielzoekerscentrum in Enschede' via *Beter*Besluit®

VERSIEBEHEER		
datum	*versie*	*omschrijving*
7 juli 2017	0.1	Vertrouwelijk conceptversie ten behoeve van interne bespreking

Inleiding

Dit document is een aparte bijlage bij '*Procesverslag evaluatie asielzoekerscentrum Enschede*'. Tijdens de evaluatie zijn verschillende casus behandeld. Deze memo is een bundeling van hetgeen daarbij is besproken. De teksten zijn letterlijke passages uit de gesprekken of afkomstig uit formulieren. Het zijn persoonlijke (beleids)opvattingen die niet zijn gecontroleerd en waar het personen betreft is geen hoor en wederhoor toegepast.
De terminologie is veelal subjectief en in deze opsomming ontbreekt de context. Deze informatie was een belangrijke bron om uiteindelijk te komen tot algemene lessen en handreikingen in een draaiboek voor projecten in de toekomst.

Hieronder staat een mindmap met de thema's (casuïstiek) die deelnemers tijdens de evaluatie hebben behandeld.



De volgorde en de keuze van thema's om te bespreken is door de deelnemers zelf gemaakt.

Rollen taken en bevoegdheden

Lessen: Participatie

- Participatie versus formele procesverloop
    - Geen formele participatie nodig/vereist
    - Formele procesgang en posities van raad, college en inwoners was vooraf onduidelijk.
    - Spoorboekje ontbrak, niemand wist wat wanneer gebeuren moest
    - Raadsbesluit
        - Het 'besluiten' door de gemeenteraad was onderdeel van een raadsbesluit in december 2014. Daarin lag de aanleiding om de raad wél te laten besluiten, hoewel het niet hun domein was.
        - 'Fake'-besluitvorming, schept verwachtingen, mensen gaan inspreken enz.
- Vertegenwoordiging standpunten
    - Het proces is gedomineerd door eenzijdige vertegenwoordiging van standpunten
    - Verantwoordelijkheid bij de gemeente als overheid om alle meningen te inventariseren.
    - Op geen enkel moment is bijgestuurd in de procesgang om de discussie meer in balans te krijgen.

- Het betrekken van mensen bij het proces is an sich 'goed' en een 'mooi streven'
    - In het vervolg kon 'het' (verwachtingen) niet worden waargemaakt.
    - Consequenties van participatie waren niet vooraf in beeld en doordacht.
    - Voortaan beter doordenken en kiezen voor de effecten die daaruit voortkomen
- Draag zorg voor inclusiviteit van besluitvorming
    - Nodig partijen met verschillende standpunten bewust uit
    - Luister naar elkaars mening
    - Parallel met moskee: daarbij is door burgemeester en anderen bijvoorbeeld actief het moskeebestuur uitgenodigd
- Bestuurlijke betrokkenheid en draagvlak, diverse portefeuillehouders
    - Burgemeester werkt vanuit openbare orde en veiligheid
    - Wethouder 1 vanuit inhoud, zorg en behoefte om mensen op te vangen
    - Wethouder 2 vanuit de geografische verdelingen en verantwoordelijkheid grondzaken en gebouwen
- Randvoorwaarden voor succesvolle participatie
    - Gedragenheid, eenheid in college
    - Verwachtingenmanagement
    - Voorspelbaar maken
    - Duidelijkheid

Werkwijze en 'bestuursstijl'

- Openheid van besluitvormingsproces: welke ruimte voor beïnvloeding en sturing is er?
- Participatie
    - Inwoners laten meedenken locatie
    - Invloed 'handtekeningenactie'
    - Mate van participatie: welke trede van de participatieladder?
    - Terugkoppeling zoals reactie op insprekers en de effecten van inspraakreacties
- Transparantie en inzage in verloop en uitkomst van besluitvorming

Lessen: Communicatie in relatie tot draagvlak

- Informeren
    - Twee richtingsverkeer: gemeente informeert, inwoners delen zorgen.
- Overtuigen
    - Antwoord aan directie van basisschool
        - Gemeente heeft puntsgewijs alle bezwaren en zorgen weerlegt.
    - "Ontnemen van de meningen van mensen"
- Betrekken (draagvlak creëren)
    - Voorbeeld vanuit Den Bosch waarbij de participatie breder, fundamenteler is aangepakt
        - Gemeente Den Bosch vraagt Bosschenaren mee te denken over geschikte plek voor AZC. Een commissie waarin organisaties en iedere betrokken Bosschenaar zitting kan nemen, gaat op zoek naar geschikte locatie. Dat kan zijn in bestaande panden, maar ook een nieuwe plek waar een AZC kan worden gebouwd.
    - "Het leek een participatieproces maar was een informatieproces"
    - Vraag je om ideeën aan te dragen omdat je zelf geen ideeën hebt? Of vraag je om ideeën om draagvlak te krijgen?
    - Wat is 'draagvlak'? Welke mate van draagvlak willen we nastreven?
        - Iedereen 'mee eens' behalve de direct omwonenden?
- Procesmatig
    - Heel goed plan voor de communicatie, met 'schillen', goed doordacht en met zorg opgesteld.

Casus: Locatie wel bekend, onderhandeling niet afgerond

- Binnen projectteam bekend dat maar één locatie over was. Onderhandeling met het COA waren nog niet afgerond. Daarom werd niet gecommuniceerd over stand van zaken.
- Wijziging van kaders, uitgangspunten of inzichten
    - Expliciet maken en communiceren
- De 300 k€ was hét punt wat bepalend was en door raad als harde randvoorwaarde gesteld.
- Criteria voor de selectie van de gebouwen en locaties zijn pas later geformuleerd.
    - "Er is dus helemaal niet gescoord op criteria omdat die er nog helemaal niet waren."
    - "Geen realistisch beeld van wat het doel van de lijst is."
- Burgemeester koos richting dat pas gecommuniceerd kon worden als de deal rond was.

Lessen: rollen, taken en bevoegdheden + procesverloop

- Behandeling raadsvoorstel
    - Procedurele aspecten
        - Termijn tussen 'inspraak' en 'raadsvergadering' was korter dan gebruikelijk
        - Bezwaar was alleen mogelijk tegen een eventuele omgevingsvergunning, maar niet tegen alle tussenliggende stappen
        - Besluit viel geheel binnen bevoegdheid van college B&W

        - Besluit was onnodig, AZC kon zonder besluit door raad worden gevestigd.
    - Inwoners bevroegen griffie over procedure terwijl griffie niet tijdig was aangehaakt
    - Geen enkel overleg geweest tussen griffie en college van B&W over dictum en besluit
- Modernisering inspraak en participatie
    - Vernieuwen van werkvormen voor inspraak
    - Standaardiseren van werkwijzen
- "Tijdens het spel de regels veranderd": onderhandelingen met het COA
    - Eis van minimaal 600 bewoners kwam op tafel
    - Bestaande gebouwen voldeden niet meer door aanvullende eisen
    - Investering in een gebouw om het 10 jaar geschikt te maken is lastig rendabel te maken
    - 'Business case' verschoof hierdoor naar een stuk grond waar semi-permanente woningen konden worden geplaatst
- Het koppelen van issues werkte compilerend
    - De 300 k€ 'gijzelde' het proces
    - "Leiding ontbrak binnen de politieke arena"
- Bestuurlijke bewegingen op de achtergrond met invloed op het proces
    - Verzoek om als regio Twente samen op te trekken bij AZC-vraagstukken
        - Verzoek van presidium om rondje te doen bij burgemeesters
        - Vier burgemeesters wilden wel samen optrekken.
    - Dreiging van het COA dat AZC zou worden gevestigd in een rijksgebouw op het luchthaventerrein (Zuidkamp)
- Communicatie kon beter
    - Klantcontactcentrum was niet geïnformeerd over bijvoorbeeld het raadsbesluit
    - Benut constructieve inzet en bijdrage van alle betrokkenen, zoals de brief van wijkraden
    - Als er vragen komen over de (on)mogelijkheden van locaties, dan is het erg onnatuurlijk om te 'ontkennen'
    - Wees duidelijk en eerlijk over de fouten die zijn gemaakt.
        - Burger is niet gek, wees eerlijk.
    - WOB verzoeken, bezwaren, vragen, kwamen overal terecht en waren niet afgestemd
        - Termijnen en afhandeling is per procedure verschillend
        - Griffie heeft reactief antwoorden/teksten aangeleverd
- Verwachtingen goed 'managen'
    - Randvoorwaarden waren niet op voorhand niet duidelijk
    - Een vraag stellen betekent dat direct verwachtingen ontstaan
- Goed bedoeld maar fout uitgewerkt
    - Redelijk amateuristisch procesverloop, maar kennelijk gaan dingen zo
    - Rol van de burgemeester, als plaatsvervanger; in Apeldoorn ervaring gehad dat er drie plekken werden genoemd en daardoor ontstond gedoe op drie plekken.
    - Veel dingen gebeuren impliciet en worden niet expliciet gemaakt

Formele procesverloop

Geleerde lessen; Casus "lekken", Casus "COA verandert kaders"

- Wees duidelijk over randvoorwaarden, argumenten en afwegingen
  - Business-case van COA wijzigde, financiële consequenties.
  - Maatschappelijke consequenties, waaronder voorzieningen, scholing, zorg, begeleiding.
  - Er zijn argumenten, met name op het gebied van bedrijfsvoering, om te kiezen voor een omvang van 600 bewoners. Deze argumenten zijn niet bekend of openbaar gemaakt gaandeweg het proces. De raad had met deze argumenten en eventuele consequenties in gedachten, wellicht(!), een andere stelling kunnen betrekken.
- Informeren fractievoorzitters door de burgemeester niet optimaal.
  - Doel van informeren niet helder.
  - Haast 'informele' setting die niet strookte met gewicht van boodschap.
  - Tijdens een 'opening' van het politieke jaar (na reces) werden fractievoorzitters bijeengeroepen door de toenmalig burgemeester, dat viel op en geeft duidelijk aan dat "*er iets aan de hand is*".
  - Betekenis van geheimhouding onvoldoende duidelijk overgebracht.
- Doorlooptijd is verbonden aan wijziging van kaders
  - Kaders, uitgangspunten veranderen onder invloed van allerlei factoren.
  - Wanneer het proces langer duurt, dan is de kans groter dat er een wijziging in de afspraken optreedt.
- Wees duidelijk over ruimte voor inwoners (participatie)
  - Geef duidelijk aan wat de koers is, welke ruimte er is voor inspraak.
  - Wees consequent in het vervolg van het proces. Bijvoorbeeld: participatie heeft gevolgen en daaraan moet een gemeente zich committeren.
- Ontwikkel een strategie die aansluit bij de wijk (sociaal economische structuur).
  - Werkgelegenheid is een argument dat betrokken kan worden, dat plaatst de discussie in een ander daglicht.
  - Overweeg om de onderhandelingsruimte aan te passen en ook middelen in te zetten.
  - Het COA kan ook een andere bijdrage leveren, zoals een fietspad aanleggen, waarvan een wijk/gebied kan profiteren.
- Gemeente kan handelingssnelheid van maatschappij/omwonenden niet bijbenen
  - Omwonenden zijn snel geïnformeerd, organiseren zich razendsnel en handelen vlug.
  - Gemeentelijke processen zijn gebonden door termijnen en handelingssnelheid van gemeente is daardoor beduidend lager.
- Wijze van participatie behoeft herziening en verbetering
  - De vorm/wijze van inspraak en/of participatie behoeft een actualisatie. De huidige vorm(en) werken teleurstelling in de hand.
- Maak vooraf duidelijke afspraken met het Rijk (COA).
  - Aan het begin duidelijke financiële afspraken maken met het COA, voorkomen dat onenigheid of onderhandeling over financiën het proces in zijn greep krijgt.
  - Dit betreft ook de inhoudelijke vraag om opvang: onder welke voorwaarden?
  - De financiële afwikkeling moet afgerond worden, zorg voor een schone lei voor een eventueel vervolg.
- De regie ontbrak
  - Factoren zoals "komt het rond met de 300k€" hebben het proces 'gegijzeld' en de regie overgenomen.
  - Een duidelijke route voor de informatie ontbrak.
- Partijen hadden strategische doelen, verborgen agenda's.
  - De roep om 'kleinschalige' opvang was (mede) ingegeven vanuit de wens om überhaupt géén AZC te krijgen in Enschede.
- Geheimhouding heeft geen standgehouden.

    - Er is geen aangifte gedaan.
    - Binnen het presidium heeft men geen duidelijke stelling betrokken over de implicatie(s) van het schenden van geheimhouding.
- Denken in scenario's onvoldoende toegepast.
    - Er ontbrak een integraal plan-B binnen de gemeente Enschede.
    - De COA heeft een eventueel tekort aan regie niet kunnen compenseren, ondanks dat zij uitgebreide ervaring(en) hebben en over 'best practices' beschikken.

Organisatorische kwesties

- Omwonendencommissie
    - Initiatief tot instellen
    - Samenstelling
    - Begeleiding
- Afstemming van parallelle activiteiten zoals voorbereidende handelingen bodemsanering
- Samenspel ambtenaren en raadsleden
- Betrekken van relevante gemeentelijke afdelingen zoals 'veiligheid'
- Eigenaarschap dossier binnen college van B&W
- Personele wisselingen, capaciteit en continuïteit

Communicatie en informatie

- Doelstelling van communicatie
- Positieve bewegingen
    - Noodopvang
    - Stamppotbuffet
- Bewonersbijeenkomsten, informatiebijeenkomsten
- Verwachtingen bij communicatie
- Informatievoorziening aan en door het GCC (eerstelijns contact)
- Reactie op externe incidenten

Geleerde lessen organisatorische kwesties en communicatie en informatie

- Omwonendencommissie
    - Zorg voor steun en mandaat aan de voorzitter van omwonendencommissie.
    - Zorg voor duidelijkheid over de organisatievorm, samenstelling en doelstelling.
    - De omwonendencommissie heeft ook geleid tot aanmeldingen van mensen die graag een bijdrage wilden leveren aan de opvang. (Niet verloren laten gaan?)
    - Veiligheid was een belangrijk thema voor omwonenden en ook in de raad. In eerste instantie is gewacht totdat de omwonendencommissie was opgericht en nadien vond de commissie dat veiligheid primair bij de gemeente thuishoorde.
    - Bepaal mandaat, taak en verantwoordelijkheden voor omwonendencommissie
- Schenk aandacht aan proces en reikwijdte van inspraak door omwonenden
    - Duidelijke proces schetsen op voorhand.
    - Geef de kaders op voorhand mee en communiceer indien deze wijzigen.
- Afwikkeling van vragen was niet optimaal.
    - Antwoorden waren niet altijd paraat of beschikbaar voor de medewerkers die namens de gemeente 'achter het loket' zaten (eerstelijns aanspreekpunt).
    - Medewerkers voelden zich 'vergeten' door de rest van de organisatie.
        - Voorbeeld: medewerkers zijn niet uitgenodigd voor een bezoek aan een ander AZC in Almelo.
    - Medewerkers van eerstelijns aanspreekpunt hebben zich niet of onvoldoende geïnformeerd gevoeld.
- Communicatieplan was gericht op een deel van proces, het begin was daar géén onderdeel van.
    - Ontwikkel een communicatieplan waarin scenario's zijn opgenomen.
    - Laat communicatie aansluiten bij kennisniveau van degene met wie je communiceert,
    - Gebruik het eerstelijns aanspreekpunt ook als 'experts' die kunnen bijdragen aan de gemeentelijke aanpak en strategie.
        - De medewerkers van het GCC hebben bijvoorbeeld kennis en kunde over de type vragen die mensen stellen.
    - Bijvoorbeeld: de wijze van communiceren na het 'eerste belletje van het COA' was geen onderdeel van het communicatieplan.

- Bepaal eenduidige lijn over de ‘transparantie’.
  - Ambtelijk en bestuurlijk waren er verschillende opvattingen over openbaarheid en transparantie.
  - Openbare afweging maken in locatiekeuze.
  - Maak eenduidige en expliciete keuze over de te volgen koers.
- Verdeeldheid leidt tot allerlei gremia.
  - Veel ‘clubjes’ konden niet met elkaar door één deur, er was veel verdeeldheid. Daardoor moeilijk voor de ambtelijke organisatie omdat één aanspreekpunt ontbrak.
- Contact met omwonenden aan de balie/GCC is ook heel gemoedelijk geweest.
  - Af en toe kwamen mensen met vragen binnenlopen, die gesprekken verliepen vaak heel gemoedelijk.
  - Mensen konden 7 dagen per week elke dag bellen vanaf 10 uur bellen om vragen te stellen.
  - Mensen die ‘fel tegen’ waren hebben zich amper gemeld bij het GCC/loket.
- Informatiebijeenkomsten optimaal vormgeven.
  - Goed: een opzet met meerdere tafels waar experts aanwezig zijn en toelichting geven; COA, vergunningen, wijkagent enzovoort daarbij aanwezig.
  - Dolphia als ‘één grote confrontatie’: alle heetgebakerde mensen komen bijeen. Voorbeeld: Bij de ontvangst buiten stond een statafel en mensen werden gevraagd om een handtekening ‘tegen’ te plaatsen. Er werden foto’s gemaakt van de mensen die wel of niet tekenden.