Dorpsprofielen



Een impressie van een project over kerngericht werken

Rekenkamercommissie Overbetuwe
10 maart 2022

Registratienummer: 2022-007264

gemeente Overbetuwe

Inhoudsopgave

Voorwoord/inleiding	3
Onderzoeksvragen	4
In het kort de tijdlijn	5
Dorpsprofiel, definitie	5
De doelstelling van de dorpsprofielen nader beschouwd	6
Een tussentijdse evaluatie	8
Bijstelling opdracht Dorpsprofielen en dorpsagenda´s	8
Dorpsontwikkelingsplannen	8
Participatie	9
De praktijk (van de participatie)	9
Ervaringen in de dorpen en wijken	10
Conclusies en aanbeveling	12
Geraadpleegde bronnen	14
Bestuurlijke reactie	15
Nawoord	17

Voorwoord/inleiding

Voor het jaarlijkse onderzoeksprogramma van de rekenkamercommissie zijn de fracties in de gemeenteraad in de gelegenheid om onderwerpen aan te dragen. Voor het programma 2021 was dat onder meer het onderwerp “Dorpsagenda’s”. Dit onderwerp is onderzocht aan de hand van dossieronderzoek, gesprekken met ambtenaren en een peiling onder betrokken inwoners. Deze rapportage is de weerslag van dit onderzoek.

Het resultaat is een impressie van een project op het gebied van kerngericht werken. De impressie biedt de gemeenteraad enkele aanknopingspunten om het beleid van kerngericht werken diepgaander te evalueren en waar nodig aan te scherpen in het bijzonder waar het gaat om betrokkenheid van inwoners.

Gemeenschapszin is een waardevol bezit. Het geeft de mate aan waarin inwoners zich betrokken voelen op elkaar en actief deel uit willen maken van de (lokale) gemeenschap waarin zij wonen en leven. Er is in Overbetuwe gelukkig nog veel gemeenschapszin.

Veel recent overheidsbeleid, overigens niet alleen in Overbetuwe, plaatst deze kwaliteit binnen de context van zaken die nog niet zo heel lang geleden ‘des overheids’ waren (of in ieder geval leken). Niet zelden werd en wordt deze kwaliteit verbonden aan (overheids-)taken beter of efficiënter (lees: goedkoper) doen. In bestuurlijk vastgestelde visies en in het daarvan afgeleide beleid. De praktijk lijkt vaak weerbarstiger, zo hebben wij ervaren, ook in onze gemeente. Dat hoeft echter geen reden te zijn om bij de pakken neer te (gaan) zitten, maar wellicht een goede reden om gezamenlijk op zoek te gaan naar verbetermogelijkheden.

Bij dit onderzoek speelt de corona-pandemie uiteraard een rol. De precieze invloed op het verloop van het onderzochte proces is niet te duiden, maar dat de pandemie invloed heeft is duidelijk[1]. De commissie meent er goed aan te doen om dit te signaleren als een relevante context waarbinnen het beleidsproces tot nu toe heeft plaatsgehad.

[1] In een memo voor de raad (voortgangs- en evaluatienotitie d.d. 8 februari 2021) wordt hier op p.8 op ingegaan.

Onderzoeksvragen

In onderzoeksprogramma voor 2021 is de onderzoeksvraag als volgt geformuleerd:
"Maar wie is eigenlijk exact 'eigenaar' van deze dorpsagenda? Hoe is de democratische legitimiteit, de 'institutionele inbedding' in Overbetuwe nu precies geregeld? Wat is de rol van de gemeenteraad, van het college of van de individuele inwoner? Wie heeft het laatste woord over wat precies? Er zijn aanzetten gedaan, maar hoe werkt dit (nu en straks) in de praktijk?"

De stand van zaken rond het project dorpsprofielen zet het college uiteen in een voortgangs- en evaluatienotitie, die in februari 2021 naar de gemeenteraad is gestuurd.

In het onderzoek ligt het accent op het aspect participatie in dit project. Sinds het uitbrengen van het rekenkameronderzoek naar burgerparticipatie in 2019, leek het goed om te kijken naar de actuele stand van zaken rond participatie. De commissie heeft ook gekeken naar de aansluiting tussen de dorpsontwikkelingsplannen (DOP's) en het project dorpsprofielen.

Voor het onderzoek hadden we aanvankelijk de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:
1. In hoeverre zijn (de ervaringen met) de dorpsontwikkelingsplannen (DOP's) betrokken bij de aanpak met betrekking tot de dorpsprofielen?
2. Wat is de relatie van het Overbetuws participatiebeleid met de beoogde aanpak mbt dedorpsprofielen?
3. Hoe is het aspect participatie bij het project dorpsprofielen in de praktijk vorm gegeven en welke democratische legitimatie is aan de participanten verbonden c.q. toegekend?
4. Is de uitvoering van het beleid in dit specifieke project in lijn met het vastgestelde beleid?
5. Hoe ervaren participanten hun rol in het project?
    a. wat waren verwachtingen van participanten?
    b. waar zijn die verwachtingen op gebaseerd?
    c. wat was hun positie in het proces, kijkend naar democratische legitimatie?
    d. zijn hun verwachtingen ook uitgekomen?
    e. welke mening(en) hebben participanten over de participatie?
6. In welke mate is er (gegeven de door het bestuur beoogde doelen) sprake van een doeltreffende aanpak?
7. In welke mate is er (gegeven de door het bestuur beoogde doelen) sprake van een doelmatige aanpak? Met andere woorden, zijn de doelen behaald met de daarvoor door het bestuur beschikbare middelen en is er sprake van een doelmatige inzet;
8. Welke (deel van de) aanpak heeft stimulerend gewerkt ten aanzien van de door het bestuur geformuleerde doelen;
9. Welke (deel van de) aanpak heeft belemmerend gewerkt ten aanzien van de door het bestuur geformuleerde doelen.

Gaandeweg het onderzoek werd duidelijk, dat deze vragen gebaseerd waren op een te ambitieuze vooronderstelling van het project als een lineair beleidsproces. De werkelijkheid bleek een andere, zoals uit deze rapportage duidelijk zal worden.

In het kort de tijdlijn

In de Kadernota 2019, vastgesteld in de raadsvergadering van 3 juli 2018, wordt een bedrag van € 144.000,-- uitgetrokken voor het project dorpsprofielen (PNL-post nr. 33).
Het college besluit op 12 maart 2019 om een plan van aanpak vast te stellen en offerte te vragen voor externe ondersteuning van het project. Het offertetraject leidt tot de keuze om die ondersteuning op te dragen aan een consortium van 3 bureaus: Companen, Movisie en Dimensus. De planning was om in mei 2019 te starten en het project af te ronden voor de zomer van 2021.

Tijdens een informatiebijeenkomst voor de gemeenteraad op 18 februari 2020 wordt een presentatie gegeven over de uitkomsten van de enquête “Monitor sociale kracht”; een eerste stap om samen met de dorpen en maatschappelijke partners te komen tot een dorpsagenda. De raad heeft aangegeven inzicht te willen in het totale proces en dat gebeurt in een informatiememo voor de raad, vastgesteld door het college op 10 maart 2020[2].

Op 9 februari 2021 stelt het college de “Voortgangs- en evaluatienotitie project dorpsprofielen” vast en deelt die via een zgn. TIC met de raad. De notitie bevat zeven aanbevelingen, die het college overneemt.

Dorpsprofiel, definitie

Een dorpsprofiel, zoals dat uiteindelijk in het aanbestedingstraject[3] vorm heeft gekregen, bestaat uit 3 onderdelen: de dorpsanalyse, de dorpsagenda en het dorpsarrangement.

De dorpsanalyse is een algemene omschrijving van het dorp en een beschrijving van de voor het sociaal domein meest relevante achtergrondkenmerken van een dorp, zoals:
- Demografische opbouw
- Sociaaleconomische status (zoals inkomens- en opleidingsniveau, uitkeringsafhankelijkheid etc.)
- Leefstijl en gezondheidskenmerken
- Beleving en tevredenheid van inwoners op aspecten als wonen, welzijn, zorg en veiligheid
- Aanwezigheid en gebruik van voorzieningen
- Aanwezige burgerkracht, aanbod aan vrijwilligers etc.
- Et cetera

De dorpsagenda is een weergave van de maatschappelijke opgaven en van de kansen en mogelijkheden om deze opgaven samen met/door bewoners op te pakken (en dus: kansen en mogelijkheden met name gericht op het afschalen van zorg en maatschappelijke ondersteuning).

Het dorpsarrangement is het advies over een passende aanpak in een kern (voor Elst met een uitsplitsing op wijkniveau), gebaseerd op de dorpsanalyse en dorpsagenda (met een overzicht van mogelijk kansrijke activiteiten/voorzieningen, wie doet wat, samenwerkingsvorm, planning etc.).

[2] Informatiememo raad 20INF00011

[3] Offerte “Dorpsprofielen Overbetuwe” d.d. 27 mei 2019, p. 2.

De doelstelling van de dorpsprofielen nader beschouwd

In de kadernota 2019 werd de betreffende PNL-post als volgt beargumenteerd:

"33. Sociale Dorpsprofielen Zicht op preventie in SD
De nota "Samenspel. Visienota; Subsidiëren en aanbesteden in het sociaal domein" is op 4 februari 2014 vastgesteld door de gemeenteraad. Uitgangspunt is het optimaliseren van de rol van de inwoner bij de aanpak van individuele en collectieve opgaven in het sociaal domein, meer keuzevrijheid, het versterken van burgerkracht en het zoveel als mogelijk voorkomen van een beroep op formele zorg. Wij zien met de innovatieve werkwijze van een Dorpsprofiel kansen om de zorg op een andere wijze aan te bieden en inwoners meer te binden aan onze sociaal maatschappelijke opgaven.
Innovatiefonds
Het innovatiefonds 2017 geeft ons de mogelijkheid om te experimenteren met dit dorpsprofiel. In 2018 ronden we ons eerste dorpsprofiel af. Dit is het dorpsprofiel van Valburg.

Opbrengst
In de analyse-fase is de enquête uitgezet van de Monitor Sociale Kracht (MSK) aangevuld met de GGD gegevens voor Overbetuwe. Dit zijn gegevens die gekoppeld worden aan Waarstaatjegemeente.nl (KING). De MSK geeft naast inzicht in de sociale vraagstukken ook in het oplossend vermogen van het dorp. Dit oplossend vermogen geeft inzicht in de veerkracht van het dorp. De agenda combineert de analyse met gemeentelijke uitgangspunten, dorpsbelangen en de mogelijkheden van de (zorg)partners. De gemeente gaat met deze agenda vanuit haar regierol het samenspel met haar inwoners en partners vormgeven.
Vervolg proces
Dit lopende jaar 2018 gebruiken we voor het afronden van het dorpsprofiel Valburg met een evaluatie, een blauwdruk te ontwikkelen en de uitrol voor de andere dorpen in 2019 voor te bereiden. Advies om elke 3 of 4 jaar een Dorpsprofiel te maken en dan te koppelen aan het collegeprogramma en de uitvoeringsagenda. Dit geeft inzicht in de mogelijkheden die er daadwerkelijk liggen in de dorpen. Per dorp zijn de kosten € 15.000 (voorbereiding, enquête, 'dorpsgesprekken', analyse maken en agenda opstellen, zaalhuur/catering etc.). Elst is onderverdeeld in 3 wijken (platforms), kosten totaal € 20.000. Om alle dorpen te bedienen is eenmalig ca. € 124.000 nodig."

Het accent lag *dus* op het sociaal domein c.q. het voorkomen van een beroep op formele zorg[4]. In een raadsbreed aangenomen motie Kadernota 2019 vroeg de raad om een uitvoeringsplan, waarin per dorp en per kern wordt aangegeven wat de belangrijkste ontwikkelingen / grote projecten zijn op het fysieke domein en daarbij aan te geven wat de planning is, in welke fase van participatie de projecten zitten, hoe inwoners worden betrokken en met een reële kostenraming te komen. Ook wordt in de motie opgeroepen om bij de totstandkoming van dit uitvoeringsplan ook actief dorpsraden en wijkplatforms te betrekken[5]. Impliciet vindt hier een verbreding van de inhoudelijke scope plaats naar het fysieke domein.

In het B&W-voorstel met het kenmerk 19bw000034, waar het college op 12-3-2019 een besluit over neemt, worden doel en effect als volgt beschreven:
Doelstellingen

[4] Zie ook een raadsbreed aangenomen motie uit 2014 over meer aandacht voor het sociaal domein in de DOP's: https://overbetuwe.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/7e527c77-d206-4642-8b84-229bd7080698?documentId=af9219be-e16b-4aac-9902-e156cf3f2c0b
[5] In de lijst van moties en toezeggingen raadsvergaderingen t/m 3-9-2019 staat de motie als afgerond omdat het in lopende werkprocessen is opgenomen: https://api1.ibabs.eu/publicdownload.aspx?site=overbetuwe&id=100086635

Inzicht in de lokale vraagstukken over leefbaarheid, zorg en welzijn. Opgehaald samen met inwoners, maatschappelijke organisaties en gemeente.

- *De sociaalmaatschappelijke opgaven terugleggen bij de (dorps)professional, inwoner en samenleving.*
- *Investeren in preventie van welzijn en de 0e en 1e lijns-zorg; versterken van het oplossend vermogen van de lokale samenleving.*
- *Nieuwe werkwijze om de inwoner centraal te stellen in het beleid en de uitvoering van de gemeente. Die nieuwe werkwijze bestaat onder andere uit:*
  - ✓ *Meer inzicht vergaren in de fysieke veiligheid en sociale aspecten van het dorp.*
  - ✓ *Het vernieuwen van het speelveld van professionals, die op wijk- en dorpsniveau nauw samenwerken om inwoners met een hulpvraag individueel en collectief te ondersteunen.*
  - ✓ *Nieuwe financiering en anders inzetten van subsidie en aanbestedingsinstrumenten.*

Beoogd effect
Beoogde effecten zijn het optimaliseren van de rol van de inwoner bij de aanpak van individuele en collectieve opgaven in het sociaal domein, keuze vrijheid, het versterken van burgerkracht en het zoveel als mogelijk voorkomen van een beroep op formele zorg.
Uitgangspunten daarbij zijn:

- *Uitbreiding van onze subsidie- en aanbestedingsinstrumenten.*
- *Zoveel als mogelijk de sociaal-maatschappelijke opgaven terugleggen bij de inwoner en samenleving. Wij zien zo kansen om hen meer te binden aan onze sociaal maatschappelijke opgaven en de leefbaarheid te vergroten. Wij willen daarom bij het opstellen van de dorpsprofielen zo veel mogelijk aansluiten bij wat er al in het dorp of de wijk speelt en steeds in samenspraak met de dorpsraden of de wijkplatforms het proces afstemmen.*
- *Er is een (nieuw) nauw samenspel (binnen het dorp) tussen raad, college, inwoner en maatschappelijke organisaties. Hierbij gaan wij uit van meer inspraak, betrokkenheid en eigenaarschap van inwoners en (maatschappelijke) organisaties (zie ook punt 8 van de uitvoeringsagenda 2018 – 2022).*

Bij het voorstel is een plan van aanpak gevoegd “Uitrol sociale dorpsprofielen”. Daarin worden ook twee risico’s benoemd met betrekking tot verantwoordelijkheden en verwachtingenmanagement. Beheersmaatregelen met betrekking tot deze risico’s zijn hierbij niet geformuleerd.

Kort gezegd, het college beoogt met een nieuwe aanpak de verantwoordelijkheid voor een aantal (sociaal-maatschappelijke) taken ‘terug te leggen’ bij de (dorps)professional, de inwoner en de samenleving en daarmee (ook) het versterken van het ‘oplossend vermogen’ van de samenleving en het afschalen van zorg. De beoogde aanpak betekent een goed inzicht in de sociale en fysieke aspecten, nauwe samenwerking tussen betrokkenen op wijk- en dorpsniveau, meer inspraak inwoners en maatschappelijke organisaties en alternatieve vormen van bekostiging.

De offerte van de eerder genoemde drie bureaus biedt inzicht in de gekozen aanpak. In een informatiememo[6] wordt de raad meegenomen in het proces; dit nadat op 18 februari 2020 voor de raad een presentatie was gegeven over de uitkomsten van de enquête ‘Monitor sociale kracht’. In de aanpak volgens de offerte worden dorpswerkgroepen gevormd, waarin o.m. vertegenwoordigers van dorpsraden en wijkplatforms worden opgenomen. In de informatiememo aan de raad worden deze niet expliciet genoemd en gaat het over vertegenwoordigers van bewonersoverlegorganisaties.

[6] 20-04-07 A6 Informatiememo; proces dorpsprofielen

Een tussentijdse evaluatie

Het college heeft in maart 2021 een tussentijdse evaluatie gedeeld met de gemeenteraad[7]. De looptijd van het project is met een jaar verlengd. Voor de verschillende kernen wordt de stand van zaken in beeld gebracht. Er wordt aangegeven in hoeverre de doelen zijn gehaald en er worden knelpunten in beeld gebracht. Ook worden aanbevelingen voor het vervolg gedaan.

Bijstelling opdracht Dorpsprofielen en dorpsagenda´s

Het college besluit op 25 mei 2021 om de opdracht voor dorpsprofielen en dorpsagenda´s bij te stellen. Fase 1 wordt als afgerond beschouwd. Dat betekent dat fase 1b (het instellen en opstarten van dorpswerkgroepen als onderdeel van het participatietraject) op dat moment is komen te vervallen. De dorpsagenda's worden aan het dorp overgelaten en de arrangementen worden volgens het model van eigenaarschap vormgegeven. De gemeente laat de sturende rol los. "De grootste uitdaging ligt in een andere houding en werkwijze bij medewerkers van de gemeente, zoals beschreven in de interactievisie", zo valt te lezen in het collegestuk. In het interview op 13 juli jl. werd dit als volgt toegelicht: "Door meer verantwoordelijkheid bij de dorpen zelf te leggen worden ze krachtiger als gemeenschap".
De gemeenteraad is over deze bijstelling overigens niet actief geïnformeerd.

In de op 6 juli 2021 door de raad vastgestelde kadernota 2022 is hierover wel de volgende passage opgenomen:
"Kerngericht werken/dorpsagenda's
Voor alle kernen streven we naar een dorpsagenda. De wijze van totstandkoming zal per dorp variëren en sluit aan op de uitgangspunten van de interactievisie en de omgevingswet. Uitgangspunt is de vitaliteit van gemeenschappen. Door inwoners te faciliteren bij dit proces, hopen we het eigenaarschap van inwoners te vergroten bij de opgaven in hun dorp of buurt. Dit betekent dat inwoners zelf aan zet zijn om het goede gesprek met elkaar, met maatschappelijke organisaties en lokale ondernemers, te voeren. We faciliteren dit gesprek, waarbij we het ritme van het dorp volgen. De gemeente houdt daarbij de verantwoordelijkheid voor de eigen wettelijke taken."

Dorpsontwikkelingsplannen

De gemeente Overbetuwe werkt sinds haar ontstaan in 2001 met kernenbeleid. In 2005 is het beleid geëvalueerd en aangepast. In 2012 is het kernenbeleid opnieuw geëvalueerd; nu over de periode 2005-2011. Toen zijn ook uitgangspunten voor het kerngericht werken vastgesteld voor de periode 2012-2015.
Het proces rond het opstellen van dorpsontwikkelingsplannen is afgesloten. Voor alle kernen, met uitzondering van Elst[8], zijn dorpsontwikkelingsplannen opgesteld. Een directe relatie c.q. vervolg in het proces dorpsprofielen is er niet, zo kwam naar voren uit het ambtelijk interview.

In welke mate de DOP's zijn uitgevoerd of nog actueel zijn en bijvoorbeeld nog wachten op realisatie valt buiten het bestel van dit onderzoek.

[7] 21-03-23 A1 TIC; Tussentijdse evaluatie project Dorpsprofielen
[8] Voor Elst zijn wel activiteitenplannen opgesteld (zie Kernactiviteitenplannen 2010)

Participatie

De stand van zaken rond het project dorpsprofielen zet het college uiteen in de hiervoor vermelde voortgangs- en evaluatienotitie, die in maart 2021 naar de gemeenteraad is gestuurd. Verder onderzoek naar de inhoudelijke kant van het project acht de commissie daarom weinig zinvol. De commissie is verder gaan onderzoeken hoe het staat met het aspect participatie in dit project. Sinds het uitbrengen van het rekenkameronderzoek naar burgerparticipatie in 2019, is het goed om te kijken naar de actuele stand van zaken rond participatie, zowel waar het gaat om het beleid als de uitvoering daarvan.

De gemeenteraad heeft op 8 september 2020 de visie op interactie met de samenleving vastgesteld. Op 8 december 2020 volgde een nieuwe uitgave van de interactiewijzer. In de hiervoor genoemde evaluatienotitie wordt aangegeven, dat gemeentelijke medewerkers en maatschappelijke partners niet gewend zijn om automatisch de inwoners te betrekken bij het proces en hun input te vragen voor nieuwe ontwikkelingen. Voor een verdere stimulans kan nadrukkelijk een verbinding worden gelegd met de implementatie van de interactievisie; aldus de evaluatienotitie. Het ontbreken van een interactievisie bij de start van het proces wordt ook aangegeven als een oorzaak voor vertraging van het project, ondanks dat er bij die start een breed draagvlak is gecreëerd bij de medewerkers.

Het collegevoorstel bij de visie op interactie besteedt ook aandacht aan het project dorpsprofielen. De visie is aanleiding om een aantal zaken wezenlijk anders te doen. “Op onderdelen hebben we hier een voorschot op genomen. Denk bijvoorbeeld aan de dorpsprofielen. Deze kunnen een belangrijke impuls zijn voor inwoners om een dorpsagenda op te stellen”. Het collegevoorstel gaat verder in op het implementatieplan, dat dient om concreet te maken wat te doen om die visie te realiseren. In dat plan geeft het model van eigenaarschap richting aan wat aan de gemeente is en wat aan inwoners. In de interactievisie zelf krijgen dorpsagenda’s hun plek: dorpen worden gestimuleerd om hun eigen agenda op te stellen, waar ze zelf eigenaar van zijn. Op 19 augustus 2020 hadden raadsleden een gesprek over de interactievisie met bewoners-overleg-organisaties (boo’s), belangenorganisaties, inwoners en partners. Het opstellen van een dorpsagenda en het uitvoeren daarvan, was een van de gespreksonderwerpen.

De interactiewijzer brengt het antwoord op de vraag hoe het eigenaarschap in een dorp concreet wordt ingevuld. Eigenaarschap is daarin synoniem met wie het initiatief neemt voor de activiteit. Initiatief nemen is vervolgens synoniem met verantwoordelijk zijn.

Het college besluit op 30 maart 2021 om de raad te infomeren over de stand van zaken rond de interactievisie[9]. De dorpsprofielen komen daarbij niet specifiek aan bod.

De praktijk (van de participatie)

In fase 1b van het project dorpsprofielen, volgens de offerte van de drie bureaus[10], zouden er dorpsnetwerkgroepen worden ingesteld. Daarin participeren o.a. kernenadviseurs, vertegenwoordigers van dorpsraden of wijkplatforms en dergelijke, lokale sleutelfiguren uit de dorpskern(en), sociaal kernteam, school, wijkagent, etc. Na een startbijeenkomst zou de dorpsanalyse en de aanzet voor een dorpsagenda verder worden uitgewerkt. Vervolgens zouden er dorpsbijeenkomsten worden

[9] 21-04-20 A19 TIC; Stand van zaken interactievisie
[10] Offerte Dorpsprofielen Overbetuwe, 27 mei 2019, p. 17

gehouden. Vervolgens zou de dorpsagenda en uiteindelijk het dorpsarrangement het licht zien. Zo ver is het tot nu toe niet gekomen, zoals blijkt uit de hiervoor genoemde tussentijdse evaluatie van maart 2021 en het collegebesluit van 25 mei 2021.

De commissie wilde de dorpsnetwerkgroepen benaderen om inzicht te krijgen in hun ervaringen met de participatie. Op grond van privacyoverwegingen kreeg de commissie aanvankelijk niet de beschikking over de relevante gegevens van de betreffende contactpersonen. Na overleg werden alsnog gegevens beschikbaar gesteld nadat de betrokkenen om toestemming was gevraagd om die gegevens aan de commissie te mogen verstreken. Ook is een gesprek met betrokken ambtenaren belegd om inzicht te krijgen in de actuele stand van zaken. Uit die gegevens en het gesprek komt het volgende beeld naar voren:
In Elst zijn twee groepen actief (Elst-Noord en Elst-Oost). Er is ook een dorpsnetwerkgroep geformeerd, bestaande uit 7 personen. De wijkplatforms zijn daarin niet vertegenwoordigd. In Elst-Oost zijn de bewoners zelf aan de slag gegaan om de doelstellingen te realiseren[11]. In Elst-Noord worden de bewoners door de gemeente aangestuurd. In Elst-Zuid is geen wijkplatform meer actief.[12]
Driel en Oosterhout hebben een dorpsagenda opgeleverd[13].
Oosterhout heeft een dorpswerkgroep, bestaande uit 5 leden, waarvan er 2 uit de dorpsraad afkomstig zijn.
Heteren heeft geen dorpswerkgroep maar wel een viertal mensen die bij het proces betrokken zijn, waarvan 2 namens de dorpsraad. Heteren wil het DOP actualiseren. Er wordt met de dorpsraad gesproken over een aanvullende agenda. In Heteren lopen al veel projecten, w.o. het centrumplan. Ook heeft Heteren een dorpendeal met de provincie Gelderland.
Ook Zetten-Hemmen heeft nog geen dorpswerkgroep, maar wel 2 mensen, met wie over participatie kan worden gesproken. Zetten heeft aangegeven een analyse te willen, die binnenkort wordt opgeleverd.
Slijk-Ewijk volgt een eigen proces en heeft o.m. een dorpendeal met de provincie Gelderland.
In Randwijk en Herveld-Andelst zijn momenteel geen activiteiten. In Randwijk is onlangs een nieuw MFC opgeleverd.
In Valburg ligt er een agenda en is de arrangementenfase toegevoegd. Er zijn nog geen concrete afspraken gemaakt over uitvoering van nieuwe projecten. Wel ontstaan er nieuwe initiatieven, zoals “Gezond Valburg”.

Ervaringen in de dorpen en wijken

Een belangrijk onderdeel van het onderzoek is uiteraard het antwoord op de vraag hoe inwoners bij het project dorpsprofielen betrokken zijn. We merken op, dat betrokkenheid uiteraard niet alleen met dit project samenhangt, maar ook met de mate waarin inwoners zich als vrijwilligers in het algemeen voor hun dorp of wijk willen en kunnen inzetten.
Wij hebben de mensen benaderd, die op verzoek van de gemeente expliciet hebben aangegeven geen bezwaar te hebben tegen het verstrekken van hun gegevens aan onze commissie. Omdat dorpsraden en wijkplatforms in de oorspronkelijke opzet van het project als participanten zijn genoemd, hebben wij ook daar ons licht opgestoken. Dat hebben we gedaan via online groepsgesprekken, via de email en een aantal telefoongesprekken.

[11] De website van het platform maakt in een bericht van 17 maart 2021 melding van een tweetal (voorlopige) wijkagenda’s: https://wpelstoost.nl/2021/03/17/wijkprofiel-wijkagenda-wijkarrangement-samen-werken-aan-een-mooie-wijk
[12] https://overbetuwe.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/399d93b2-228d-44a1-a2b6-7e0a50c76c95
[13] https://dorpsraadoosterhout.nl/algemeen-algemeen/presentatie-dorpsagenda-11-februari

Hierna volgt een globaal beeld van de gesprekken. Dat globale beeld van de betrokkenheid van inwoners verschilt aanmerkelijk per dorp of wijk.
Zo hebben we enerzijds over de betrokkenheid in Randwijk en Herveld-Andelst van inwoners geen informatie en is er in bv. Heteren, Oosterhout en Driel[14] een intensieve betrokkenheid. Er is voor Oosterhout al een volledige dorpsagenda en men is al volop bezig is met de uitwerking van de dorpsarrangementen. Hiervoor heeft de Regiegroep Oosterhout financiële ondersteuning van de gemeente gekregen. Punt van zorg is de samenwerking met de gemeente.
In Heteren en Slijk-Ewijk werkt de dorpendeal met de provincie als stimulans voor inwoners om plannen voor het dorp te realiseren. Daar speelt het project dorpsprofielen meer op de achtergrond een rol. Heteren heeft sinds 2013 een dorpsontwikkelingsplan en dat is nog steeds leidend. De dorpsraad wil een formele status voor het DOP en financiële middelen voor een duurzame update daarvan door de inzet van BuurtPeil.

Voor Slijk-Ewijk is het project dorpsprofielen opgenomen in de dorpendeal Mooij Slijk-Ewijk. Het voldoet daarmee nog wel aan een behoefte, maar is opgenomen/geïncorporeerd in een integraal plan gericht op de leefbaarheid en leefomgeving van de inwoners van Slijk-Ewijk.
Voor Valburg is in 2018 een pilot georganiseerd voor een dorpsprofiel. Het onderwerp dorpsprofiel roept nu gemengde gevoelens op. Het werd in 2018 enthousiast opgepakt.
Uit een dorpsanalyse kwamen aandachtspunten naar voren, waar vervolgens werkgroepen mee aan de slag gingen. De punten zijn doorlopende thema's die ook nu nog actueel zijn. Het project van destijds kwam echter niet verder en is een stille dood gestorven. Er was geen budget en waren geen kaders voor een vervolg. Bij het project dorpsprofielen, dat in 2019 is gestart is gegaan, was Valburg niet betrokken.
In Elst hebben we met de dorpsnetwerkgroep gesproken, waar mensen op persoonlijke titel in zijn vertegenwoordigd. Het wijkplatform Elst-Oost heeft gereageerd op onze vraag om bij het gesprek betrokken te zijn. Een deel van het gesprek ging vooral om de positie van de wijkplatforms in Elst. Uit het gesprek komt naar voren dat het een en ander onduidelijk is rond het project dorpsprofielen en de rol van wijkplatforms c.q. inwoners. De gemeente wordt selectief gevonden in het wel of niet betrekken van het wijkplatform. Er wordt ook gewezen op de verschillen die er zijn tussen de wijken binnen een wijkplatform. Een probleem is ook het tekort aan vrijwilligers om een goede vertegenwoordiging van de wijk te zijn. De gemeente zou dit veel professioneler kunnen aanpakken. Wijkplatforms hebben een ander schaalniveau dan buurtverenigingen. Daar zit een discrepantie. Bepaalde zaken uit de dorpsagenda vragen om een integrale aanpak. Schaalniveau en integraliteit blijven een heet hangijzer. De dorpsanalyse die gemaakt is voor Elst-Oost heeft een hoog theoretisch gehalte en is niet of slecht herkenbaar. Het geeft in ieder geval geen gemiddeld beeld hoe de inwoners het beleven. Het gevoel bestaat dat het project van dorpsanalyses in de wijken Westeraam en de Eshof is doodgebloed. Brienenshof is de enige wijk waar het als een soort vliegwiel heeft gewerkt. Als voorbeeld noemt ze de initiatieven op duurzaamheid die daar nu lopen. In Elst-Noord is er wel een succesvol project geweest over leefbaarheid (gericht op de tuinen) en dit heeft een vervolg gekregen in een project gericht op eenzaamheid en ouderen (wekelijkse koffieochtend). Er staat veel op de uitvoeringsagenda. Dit moet en mag meer vaart krijgen. Hiervoor is een professionele organisatie nodig.
In een afzonderlijk telefoongesprek met een lid van de dorpsnetwerkgroep kwam onduidelijkheid naar voren over de rol van het wijkplatform en ook wat een wijkagenda zou moeten zijn. Het belang van verbinding met het wijkplatform is bij de gemeente naar voren gebracht. De communicatie met de gemeente over duurzaamheid verliep moeizaam.

[14] Voor de dorpsontwikkelingsagenda Driel is een gemeentelijke subsidie verleend.

In Zetten-Hemmen zijn verschillende groepen actief, maar is het project dorpsprofielen niet iets wat leeft en waar men zich bij betrokken voelt. Daar is met behulp van het bureau Companen en wordt momenteel met Forte Welzijn actie ondernomen om plannen voor Zetten-Hemmen te ontwikkelen.

Voor Driel concentreert het project dorpsprofielen zich rond het project “Hart van Driel”, dat gaat over de inrichting van het dorp; de fysieke kant. Er is een op zichzelf staande projectgroep, die vanaf 2021 wordt ondersteund door een projectleider van de gemeente. De projectgroep rapporteert aan het dorpsplatform “Samen Driel”. Er is in Driel ook kritiek op de samenwerking met de gemeente. Samen Driel voelt niet dat de gemeente participatie faciliteert. Het was de bedoeling, dat er korte lijnen tussen projectgroepen en gemeente zouden ontstaan (bv. voor verkeer en zwerfvuil), maar dat bleek een illusie. “Samen Driel” verwacht, dat met de gemeente beter is te communiceren als het dorpsplatform een meer formele vorm krijgt.

Conclusies en aanbeveling

De ambities zijn geduldig, de praktijk weerbarstig; dat is kortweg onze conclusie. Zoals hiervoor al opgemerkt is, is het project dorpsprofielen gaandeweg van koers veranderd. Van een oorspronkelijk lineair proces is het uitgewaaierd in de diversiteit in de kernen en wijken van de gemeente. Met uitzondering van het collegebesluit van 25 mei 2021 is de raad in deze koeswijziging meegenomen en was dus in de gelegenheid om daar inbreng op te leveren.

De korte terugblik op het kerngericht werken in het algemeen en de DOP’s in het bijzonder, maakt duidelijk, dat deze manier van werken een eigen dynamiek kent, die het op zichzelf waard is om verder te onderzoeken. Dit geldt in het bijzonder voor de betrokkenheid van inwoners; de participatie. Uit het globale beeld van onze gesprekken met inwoners, dat we hiervoor schetsten, komt in onze ogen een discrepantie naar voren, in die zin, dat met het project dorpsprofielen in de dorpen en wijken heel verschillend wordt omgegaan. Wij constateren, dat de gemeente als organisatie en de diversiteit in de gemeenschap een bron voor miscommunicatie is, van mismanagement van verwachtingen en uiteindelijk teleurstelling bij inwoners over het resultaat van participatie. Dat wil niet zeggen, dat er geen successen te vieren zijn. Er zijn ook voorbeelden van geslaagde initiatieven van inwoners. De vraag is alleen of die dankzij of ondanks het gemeentelijk participatiebeleid plaatsvinden.

De genoemde diversiteit maakt niet alleen het vormgeven van participatie tot een lastige opgave, maar stelt het gemeentebestuur voor een keuze hoe daar mee om te gaan. Dat kan bv. zijn loslaten, faciliteren of overnemen. Loslaten betekent, dat het gemeentebestuur de wijze waarop burgerinitiatieven in de kern of wijk plaatshebben als een gegeven beschouwd en daar naar bevind van zaken op reageert. Afhankelijk van de initiatieven zelf kan dat niettemin een (forse) investering inhouden om de initiatieven te realiseren. Dit is de strekking van het collegebesluit van 25 mei 2021. Faciliteren betekent, dat het gemeentebestuur het tot stand komen en continueren van burgerinitiatieven actief ondersteunt en vorm geeft bv. door middel van het beschikbaar stellen van budgetten voor bv. begeleiding. Overnemen, tenslotte, betekent dat de gemeente bepaalt wat er in de kernen of wijken nodig is en dat ook realiseert. Een gericht gemeentelijk beleid op het punt van deze keuze, ontbreekt. Het beleid ten aanzien van participatie gaat uit van eigenaarschap en dat is een wezenlijk andere benadering. Daarin is bepalend, kort door de bocht, wie het initiatief neemt voor een project en daarmee eigenaar wordt.

Het voorgaande betekent ook dat onze onderzoeksvragen gaande het onderzoek weliswaar wat meer op de achtergrond maar niet geheel uit het oog zijn geraakt.

Kijkend naar onze onderzoeksvragen stellen wij kortom vast dat de ervaringen van betrokkenen bij de dorpsontwikkelingsplannen en de aanpak rondom de dorpsprofielen zeer wisselend zijn. Onduidelijkheid rondom verwachtingen, rollen, taken en verantwoordelijkheden is hier debet aan (geweest). Het is mooi om een heldere gemeenschapsvisie te hebben en die te omarmen. Dat is echter nog niet hetzelfde als deze in de praktijk brengen en hierover helder te communiceren met (potentieel) betrokkenen, zowel binnen de gemeentelijke organisatie als daarbuiten in de afzonderlijke kernen.

Het is ons niet duidelijk geworden wat nu -in de praktijk- de relatie van het Overbetuws participatiebeleid is met de beoogde aanpak met betrekking tot de dorpsprofielen. Net zo min als de mate waarin welke democratische legitimatie aan de participanten is toegekend. Waar heeft het gemeentebestuur nu daadwerkelijk (een deel van) haar 'beslissingsbevoegdheid' overgedragen of 'overgelaten' aan de gemeenschap?

Is de aanpak, gegeven het voorgaande, dan niet doeltreffend? Zo stellig kun je dat niet zeggen. In een aantal kernen is er zeker sprake van grotere betrokkenheid, gemeenschapsinitiatieven en betere samenwerking. Maar dat is wel anders dan de veronderstelde mogelijkheid om -als gevolg van die ontwikkeling- de verantwoordelijkheid voor een aantal (sociaal-maatschappelijke) taken 'terug te leggen' bij de (dorps)professional, de inwoner en de samenleving en daarmee (ook) het versterken van het 'oplossend vermogen' van de samenleving en het afschalen van zorg. Die ambitie lijkt vooralsnog niet te worden gehaald. Die lijkt of (te) groot of zal enkel door een gerichte aanpak tot stand kunnen worden gebracht. Daarbij tekenen wij aan dat afschalen van (formele) zorg in het licht van de corona pandemie heden ten dage wellicht niet meer als doelstelling zal gelden.

Omdat actieve participatie door inwoners en gemeenschappen door de gemeenteraad van Overbetuwe van groot belang wordt gevonden, zijn wij voornemens om nader onderzoek te doen naar het vastgestelde participatiebeleid en de praktische werking daarvan. Onze gesprekken over de dorpsprofielen vormen daarvoor voldoende aanleiding.

De onderzoeksvraag in dat nader onderzoek zou kunnen gaan over de vraag hoe de gemeente Overbetuwe aansluiting kan vinden met de diversiteit binnen de Overbetuwse gemeenschap. Sinds ons onderzoek naar burgerparticipatie uit 2019 is er in de relatie overheid en burger namelijk wel het een en ander aan de hand.

Het begrip nieuwe bestuurscultuur heeft alom de aandacht, echter zonder dat daar een helder zicht op bestaat, wat die cultuur dan moet zijn. Breed binnen de overheid speelt dit thema en Overbetuwe zal daar geen uitzondering op zijn, denken wij. Hoe is die cultuur bijvoorbeeld op het gebied van het kerngericht werken? Welke ontwikkelingen zijn er in Overbetuwe waar te nemen en wat betekenen die voor de rolopvatting van de gemeenteraad?

Onze aanbeveling is dan ook om kennis te nemen van onze bevindingen en de vraag te beantwoorden of een nader onderzoek door onze commissie wenselijk of noodzakelijk wordt geacht.

Geraadpleegde bronnen

Voor het onderzoek zijn de volgende schriftelijke bronnen geraadpleegd:

- Kadernota 2019; PNL post 33
- Motie werken aan vitale en leefbare dorpen (M-3 Kadernota 2019)
- Offerte Dorpsprofielen Overbetuwe d.d. 27 mei 2019
- Collegebesluit 19bw000034 d.d. 12 maart 2019 over plan van aanpak
- Informatiememo voor de raad d.d. 27 februari 2020 over vervolgproces rondom de dorpsprofielen
- Voortgangs- en evaluatienotitie project dorpsprofielen d.d. 9 februari 2021
- Memo voor college d.d. 18 mei 2021 over bijgestelde opdracht dorpsprofielen en dorpsagenda's
- Kadernota 2022, onderdeel kerngericht werken/dorpsagenda's
- Evaluaties kernenbeleid 2005 enn 2012
- Visie op interactie d.d. 8 september 2020 en interactiewijzer d.d. 8 december 2020
- TIC Stand van zaken interactievisie d.d. 20-04-2021

Met de volgende ambtenaren zijn gesprekken gevoerd:

Sandra Mennen, Carin Wüstefeld, Elke Haanraadts, Saskia Voets en Merijn van der Mooren

De volgende inwoners hebben hun ervaring de commissie gedeeld:

Elst: Alie Schiere, Wilma Hoekstra, Gerrit Jan Roelofsen, Hans Suurmond en Pascal Worseling
Driel: Sylvia Deneer en Olga Ophof
Herveld-Andelst: Irma Haverhals
Heteren: Kelvin Derksen en Pascal Kuijper
Oosterhout: Ruud Geerts en Theo Voorn
Slijk-Ewijk/Loenen: Joost Lindner
Valburg: Esther Fintelman
Zetten-Hemmen: Marga Hagenaar, Antoine Haggenburg en Marc Jansen

Bestuurlijke reactie

Aan de Rekenkamer
t.a.v. Dhr. Smeets

Uw brief van	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum	Verzonden d.d.
9 februari 2022		2022-005658	1 maart 2022	
Onderwerp:		**Behandeld door**	**Telefoonnummer**	**Bijlage(n)**
Bestuurlijk wederhoor concept RKC-rapport 'Dorpsprofielen'		E. Haanraadts	06 58081796	

Geachte heer Smeets en overige leden van de rekenkamercommissie,

Op 9 februari jl. ontvingen wij het conceptrapport inzake dorpsprofielen en dorpsagenda's, waarvoor onze dank. We zien uit naar het vervolgonderzoek; ons advies hierbij is om de onderzoeksvraag goed af te bakenen. Wij geven hierbij een aantal overwegingen mee.

Uw constatering dat de aanvankelijke vraagstelling van het onderzoek niet helemaal aansloot bij de werkelijkheid, delen we. Hierdoor lijkt in het rapport een aantal zaken door elkaar te lopen. We hebben bijvoorbeeld de indruk dat geïnterviewde inwoners de vraag soms breder hebben opgevat (namelijk alle ervaringen die zij hebben met de gemeente Overbetuwe) dan de scope van dit onderzoek.

Ons advies is onderscheid tussen de interactievisie, het proces van dorpsagenda's en ons participatiebeleid goed af te bakenen bij de vraagstelling voor het vervolgonderzoek. We wijzen hieronder kort op de verschillende documenten en processen:

- De interactievisie (september 2020) en de interactiewijzer (december '20): hierin beschrijven wat voor gemeente wij willen zijn in de interactie met de samenleving.
- Evaluatie en koerswijziging voor het proces van de dorpsagenda's (mei 2021). Het proces van de dorpsagenda's gaat over een andere manier van samenwerken, dit is een gezamenlijke zoektocht en een proces van jaren. De koerswijziging volgt op de interactievisie waarbij we ernaar streven dat het eigenaarschap van het proces meer bij de dorpen komt te liggen. Dat betekent dat we niet langer het door de gemeente voorgesteld vaste stramien volgen maar het ritme van het dorp. Dit proces raakt aan ons participatiebeleid, maar is niet hetzelfde.
- Ons participatiebeleid (december '21) gaat over burgerparticipatie onder de Omgevingswet. Hierbij is een initiatiefnemer verantwoordelijk voor de participatie van (andere) inwoners, (andere) ondernemers en/of het maatschappelijk middenveld rond een plan. Ons participatiebeleid helpt initiatiefnemers hun eigen participatieproces, met name binnen de Omgevingswet, goed vorm te geven.

Dorpsstraat 67, Elst/Postbus 11, 6660 AA Elst T 14 0481
E info@overbetuwe.nl www.overbetuwe.nl NL03BNGH0285092030
KvK nummer 51178567 Btw nr NL809032375B01

Wij denken graag mee over de vraagstelling voor een vervolgonderzoek. De zoektocht naar rolscherpte en eigenaarschap (wat is aan inwoners, en wat is aan de gemeente) is bijvoorbeeld een thema dat interessant is nader te onderzoeken.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders,
de gemeentesecretaris, de burgemeester,

P.J.E. Breukers R.P. Hoytink-Roubos

Nawoord

Wij hebben vastgesteld dat het college van B&W onze constatering deelt dat de aanvankelijke vraagstelling van het onderzoek niet helemaal aansloot bij de werkelijkheid. De suggestie echter om het -door ons aangekondigde- vervolgonderzoek goed af te bakenen volgen we, zij het met een belangrijke kanttekening.

Een kanttekening omdat de verwijzing naar documenten en processen een weergave is van de systeemwereld van de gemeente, waarvan het nu juist de vraag is in hoeverre die aansluit bij de belevingswereld van de inwoners. We zouden dan (opnieuw) datgene wat onze gemeenschap aan verwachtingen heeft en aan mogelijkheden ziet afmeten aan datgene wat het gemeentebestuur in beleid heeft vastgesteld. Terwijl, volgens datzelfde beleid, de essentie van dorpsprofielen en -agenda's nu eenmaal is dat gemeenschappen zoveel mogelijk zelf hun 'agenda' bepalen, mede tegen de achtergrond van de (on-)mogelijkheden en daarmee 'eigenaar' zijn van hun agenda. Het risico van beter afbakenen bestaat eruit dat daarmee mogelijk niet het perspectief van de inwoners, maar van het gemeentelijk beleid (teveel) voorop staat.

In ons onderzoeksprogramma hadden we als eerste onderzoeksvraag opgenomen: 'wie is eigenlijk exact de eigenaar van deze dorpsagenda?'. Uiteindelijk ontdekten we dat het 'eigenaarschap' in Overbetuwe ligt bij degene 'die het initiatief neemt voor een activiteit'. Dat lijkt echter een ander eigenaarschap dan het beoogde eigenaarschap voor de (dorps-)agenda van de (dorps-) gemeenschap en de mogelijk daaraan verbonden legitimatie van 'beslissingsbevoegdheden'.

In de bestuurlijk reactie van het college lijkt deze vaststelling te worden herkend en beantwoord met de opmerking dat de zoektocht naar rolscherpte en eigenaarschap (wat is aan inwoners, en wat is aan de gemeente) een thema is dat interessant om nader te onderzoeken. Die opmerking onderschrijven wij.

Wij vinden het van belang dat op dit punt in het beleid door raad en college doelen of op zijn minst afwegingskaders worden vastgesteld. Hierbij valt te denken aan opvattingen hoe bij het overlaten aan de gemeenschap, in het proces, waarborgen kunnen worden ingebouwd voor democratische waarden gericht op 'democratisch zuivere koffie'.[15] In het verlengde daarvan kan -door de rekenkamercommissie- (vervolg-)onderzoek gedaan worden.

[15] https://vimeo.com/118790964

Dorpsstraat 67
6661 EH Elst
Postbus 11
6660 AA Elst
telefoon (0481) 362 300
fax (0481) 372 482

info@overbetuwe.nl
www.overbetuwe.nl

gemeente Overbetuwe