



Onderzoek kernraden

Vastgesteld: april 2012

Samenstelling rekenkamercommissie

Externe leden

De heer G.D. Scholtes, voorzitter
De heer mr. S.J.P. Basten MLC

Interne leden

Mevrouw drs. S.M. Kröner-Roos RA
De heer N.W.A. Lens

Secretariaat

De heer drs. E.G.H. Dijk

Adres

Postbus 1000
1140 BA Monnickendam

Telefoonnummers

T. 0299 - 658 585
F. 0299 - 658 599

E-mail

rekenkamercommissie@waterland.nl

De rekenkamercommissie is een, door de raad van de gemeente Waterland ingesteld, onafhankelijk orgaan dat het door het gemeentebestuur uitgevoerde beleid toetst op drie onderdelen:

- **Rechtmatigheid:** voldoet de uitvoering aan de wettelijke kaders en regelgeving?
- **Doelmatigheid:** is de voorbereiding en uitvoering van beleid efficiënt verlopen?
- **Doeltreffendheid:** zijn de beoogde effecten van het beleid ook daadwerkelijk behaald?

Het doel van het onderzoek is om inzicht te geven in de prestaties van de gemeente en waar nodig het formuleren van aanbevelingen voor de toekomst.

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
Voorwoord.....	4
1 Inleiding.....	5
2 Bestuursconvenant "dorpsraden gemeente waterland" 2005	9
3 Interviews	10
4 Bevindingen	16
5 Conclusies en aanbevelingen	17
6 Reactie college van burgemeester en wethouders	21
7 Nawoord rekenkamercommissie	24
8 Bijlage 1: geraadpleegde bronnen	25
9 Bijlage 2: Burgerparticipatie in relatie tot kernraden	26
10 Bijlage 3: EIM, Evaluatie van de provinciale regelingen Integrale Dorpsontwikkelingsplannen (IDOP) in de provincie Noord-Brabant.....	27

Voorwoord

"Het fungeren als schakel tussen de inwoners van de kern en de gemeente"; "Bijdragen aan het vergroten van de burgerparticipatie"; "Het vergroten van de leefbaarheid van de kern"

Dit waren zo verschillende statements van een aantal kernraad bestuurders op de vraag wat het doel van hun kernraad nu eigenlijk is. Het zijn natuurlijk stuk voor stuk mooie doelstellingen die het nastreven waard zijn. Maar worden deze doelstellingen wel gehaald en stelt het beleid van de gemeente Waterland de kernraden wel in staat om deze doelstellingen te halen?

Met heel veel plezier heeft de rekenkamercommissie afgelopen maanden onderzoek gedaan naar het antwoord op deze vragen. Dankzij de uitstekende medewerking van de besturen van alle kernraden heeft de commissie een goed beeld gekregen van het functioneren van de kernraden als "gesprekspartner" en "informatiebron" tussen hen en de gemeente.

Vanaf deze plek wil ik dan ook de kernraden danken voor hun inbreng en uw raad veel plezier bij het lezen van onze bevindingen.

Met vriendelijke groet,

Gert Scholtes
Voorzitter rekenkamercommissie gemeente Waterland

1 Inleiding

1.1 Ontstaan kernraden

De gemeente Waterland is op 1 januari 1991 ontstaan door samenvoeging van de opgeheven gemeenten Broek in Waterland, Katwoude, Marken en Monnickendam en delen van de vroegere gemeenten Ilpendam en Landsmeer.

Vanuit de behoefte van diverse leefgemeenschappen om de eigen identiteit te behouden en de eigen belangen te beschermen hebben bewoners zich bij het ontstaan van de gemeente Waterland verenigd in belangengroepen. Onderwerpen die als eigen belang werden aangemerkt waren onder meer nieuwbouwprojecten, verkeersveiligheid en behoud van voorzieningen.

In de loop der jaren is een aantal van deze belangengroepen uitgegroeid tot dorpsraden (hierna: kernraden). Kernraden vervullen een belangrijke rol als het gaat om burgerparticipatie en het vergroten van de betrokkenheid van de burger bij het openbaar bestuur. Zij fungeren niet alleen als "gesprekspartner" of "informatiebron" voor gemeenten maar dragen ook bij aan het behoud en de versterking van de leefbaarheid in kernen.

In 2005 hebben de kernraden van Watergang, Uitdam, Marken, Ilpendam, Zuiderwoude en Katwoude een bestuursconvenant met de gemeente Waterland gesloten om hun relatie te formaliseren. In 2007 heeft ook de kernraad Broek in Waterland het bestuursconvenant ondertekend. In het convenant worden afspraken gemaakt die ervoor zorgen dat de kernraden en het gemeentebestuur elkaar goed, tijdig en volledig blijven informeren over ontwikkelingen die voor het dorp en de gemeente van belang kunnen zijn.

Afgesproken is dat de kernraden in ieder geval één keer per jaar een openbare vergadering voor de inwoners van de betreffende kern organiseren. De gemeente hecht hieraan, omdat dit aspect belangrijk wordt geacht voor de representatie en legitimiteit van de kernraad.

Daarnaast vergadert elke kernraad tenminste tweemaal per jaar met de portefeuillehouder¹. De gemeente en alle kernraden komen in ieder geval ook eenmaal per jaar samen om te vergaderen over algemene onderwerpen die in de gemeente spelen. Daarnaast is afgesproken dat de gemeente gedurende het jaar de kernraden op de verschillende beleidsgebieden goed informeert. Dit kan dan gaan om bestemmingsplannen, wegwerkzaamheden, speelterreinen enzovoort.

Het convenant regelt dus de aard, de wijze en de inhoud van het overleg tussen de kernraden en de gemeente en legt eisen op aan de wijze waarop de kernraden moeten functioneren ten aanzien van legitimiteit en representativiteit.

1.2 Centrale onderzoeksvraag

Het "Bestuursconvenant dorpsraden gemeente Waterland" heeft wederzijdse afspraken vastgelegd tussen kernraden en de gemeente en legt eisen op aan de wijze waarop de kernraden moeten functioneren ten aanzien van legitimiteit en representativiteit.

De doelstellingen van de verschillende kernraden vertonen derhalve veel overeenkomsten:

1. Het betrekken (participeren) van burgers bij de voorbereiding en uitvoering van beleid door het gemeentebestuur;
2. Het bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van de woon- en leefomgeving;
3. Bijdragen aan het welzijn in de kern;
4. Het geven van gevraagde en ongevraagde adviezen aan het gemeentebestuur;
5. Het organiseren van activiteiten voor kernbewoners ten behoeve van kernparticipatie en sociale samenhang.

Het doel van het onderzoek is het inzichtelijk maken van de wijze waarop door de kernraden en de gemeente Waterland uitvoering is gegeven aan het in 2005 opgestelde "Bestuursconvenant dorpsraden gemeente Waterland". Daarnaast wil de

¹ In het bestuursconvenant dorpsraden gemeente Waterland is dit belegd bij de kernwethouder. In het huidige college van Burgemeester en Wethouders is dit toebedeeld aan de portefeuille van de Burgemeester.

rekenkamercommissie onderzoeken in hoeverre het gemeentelijk beleid bijdraagt aan het halen van de doelstellingen van de dorpsraden ten aanzien van het vergroten van de burgerparticipatie.

Het onderzoek richt zich op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door de gemeente Waterland gevoerde beleid ten aanzien van de kernraden. Het onderzoek van de rekenkamercommissie richt zich niet op het (interne) functioneren van de kernraden zelf. De centrale onderzoeksvraag is als volgt geformuleerd:

Wordt door de gemeente Waterland op voldoende doelmatige en doeltreffende wijze uitvoering gegeven aan het "Bestuursconvenant dorpsraden gemeente Waterland" en draagt het gevoerde beleid bij aan het bereiken van de doelstellingen van de dorpsraden ten aanzien van het vergroten van de burgerparticipatie?

1.3 Werkwijze

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden en af te bakenen is een aantal deelvragen geformuleerd om de onderliggende (bestuurlijke) verhoudingen in kaart te brengen en zo de rol van de kernraden binnen het gemeentelijke bestuursmodel te kunnen beoordelen. Deze deelvragen hebben als basis gediend voor de interviews die de rekenkamercommissie tussen juli 2010 en januari 2011 heeft gevoerd met alle kernraden en vertegenwoordigers van de gemeente. Hiervoor heeft rekenkamercommissie één vergadering bijgewoond van iedere kernraad.

De uitkomsten van de interviews geven inzicht in hoe de werkrelatie tussen gemeente en kernraden momenteel wordt ervaren en of dat voldoet aan wederzijdse verwachtingspatronen. Naast de interviews is een dossierstudie gedaan om relevante informatie te verzamelen van gemeenten en provincies in Nederland over het functioneren van kernraden in zijn algemeenheid binnen het gemeentelijk bestuursmodel. Dit heeft bruikbare informatie opgeleverd over het inpassen van kernraden binnen het gemeentelijk bestuursmodel en het vergroten van de burgerparticipatie.

De deelvragen die als basis hebben gediend voor de interviews zijn uitgesplitst in vragen over het convenant, het beleid en de raad en luiden als volgt:

Convenant

1. Hoe is de uitvoering van het convenant geregeld en hoe werkt deze in de praktijk?;
2. Het convenant regelt momenten van overleg tussen de kernraden en het college. Hoe verloopt dat overleg en op welke wijze borgt het college dat de uitkomsten van dat overleg ook daadwerkelijk bijdragen aan het vergroten van de burgerparticipatie?;
3. Hoe ervaren partijen over en weer de effectiviteit en de meerwaarde van het overleg?;
4. Is de wijze waarop de informatievoorziening en het overleg tussen de kernraden en het college wordt vormgegeven doelmatig en doeltreffend? Wat zou er moeten verbeteren in dit proces?;
5. In het convenant wordt een aantal beleidsterreinen genoemd waar de kernraden bij betrokken worden. Bestrijken deze beleidsterreinen ook de onderwerpen waarover de kernraden met de gemeente willen spreken?

Beleid

1. Op welke wijze worden de kernraden betrokken bij de voorbereiding en uitvoering van het beleid door het gemeentebestuur?;
2. Welke bijdragen zijn het afgelopen jaar door de kernraden gedaan ter verbetering van de kwaliteit van de woon- en leefomgeving en welke afspraken hebben de kernraden en de gemeente gemaakt om de leefbaarheid binnen de kern te vergroten?;
3. Hebben de kernraden signalen naar de gemeente afgegeven over het 'wel en wee' van de kern en hoe heeft de gemeente hierop geanticipeerd?;
4. Heeft de gemeente de kernraden om advies gevraagd (hoe vaak) en in welke gevallen en wat is vervolgens met dat advies gebeurd?;
5. Hebben de kernraden de gemeente ongevraagd advies gegeven (hoe vaak) en in welke gevallen en wat is vervolgens met dat advies gebeurd?;
6. Iedere kern binnen de gemeente Waterland heeft een "kernwethouder"² als aanspreekpunt. Daarnaast hebben wethouders een eigen portefeuille en is de betreffende portefeuillehouder niet altijd de "kernwethouder". Hoe werkt dit in de praktijk en is "een wethouder voor iedere kern" wel ideaal?;
7. Voldoen de kernraden aan de eisen van representativiteit, democratische werkwijze, continuïteit, doeltreffendheid, toereikende middelen, transparantie en communicatie?;
8. Wat is het juridisch kader ofwel welke afspraken zijn er gemaakt met de gemeente en hoe worden de afspraken nageleefd?

Raad

1. Wat is de relatie tussen de kernraden en de gekozen volksvertegenwoordigers in de raad. Hoe ervaren partijen deze relatie en zien de volksvertegenwoordigers de openbare bijeenkomsten van de kernraden als contactmoment met hun kiezers?;
2. Enkele leden van de raad geven aan dat het overleg tussen de kernraden en het college onvoldoende zichtbaar is voor de raad. Wat is het beleid ten aanzien van de informatievoorziening aan de raad over het overleg tussen de kernraden en het college?;
3. Hoe groot is de "macht" van de kernraden als het gaat om het vaststellen van het beleid en hoe verhoudt deze zich tot de "macht" en bevoegdheden van de raad?

1.4 Normenkader

De rekenkamercommissie toetst het gemeentelijk beleid op rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Om te beoordelen in hoeverre het gemeentelijk beleid hieraan voldoet wordt een normenkader gehanteerd. Het normenkader is opgesteld aan de hand van de stukken van de gemeente Waterland en externe documenten die betrekking hebben op de rol van de kernraden en waarin de aspecten burgerparticipatie en leefbaarheid nader terugkomen. Het betreft de volgende documenten:

1. Het Bestuursconvenant "dorpsraden gemeente Waterland";
2. Verslagen van overleg tussen "kernraden en de gemeente Waterland";
3. Informatie aan de raad: "Burgerparticipatie in relatie tot kernraden, 30 november 2010";
4. Externe documenten die ingaan op de rol en functie van Kernraden. Bijvoorbeeld convenanten afgesloten door Nederlandse gemeenten met kernraden, het document "Kernraden in Noord-Holland. Een overzicht" van het PRIMOnh en het EIM, Evaluatie van de provinciale regelingen Integrale Dorpsontwikkelingsplannen (IDOP) in de provincie Noord-Brabant.

Doel van de interviews was te inventariseren hoe de wederzijdse werkverhoudingen tussen de gemeente en de kernraden momenteel zijn en of daarbij wordt aangesloten bij wederzijdse verwachtingspatronen. Dit is van belang omdat het "Bestuursconvenant dorpsraden gemeente Waterland" weliswaar de inhoud en de frequentie van het overleg tussen de gemeente en de kernraden weergeeft, maar geen beleidslijnen formuleert over hoe om te gaan met de

² In het bestuursconvenant dorpsraden gemeente Waterland is dit belegd bij de kernwethouder. In het huidige college van Burgemeester en Wethouders is dit toebedeeld aan de portefeuille van de Burgemeester.

uitkomsten van het overleg en de mate waarin partijen gehouden zijn aan gemaakte afspraken en toezeggingen. Een transparante en consistente werkwijze omtrent de uitvoering van het convenant bepaalt immers of de gemeente Waterland via de kernraden³ op een doelmatige en doeltreffende wijze de belangen van de inwoners van de kernen meeweegt teneinde zo de doelstelling het “verhogen van de burgerparticipatie” te realiseren.

Dit normenkader is getoetst aan de ervaringen en bevindingen van de belanghebbenden middels interviews. De rekenkamercommissie heeft hierbij rekening gehouden met het feit dat over de positie van de kernraden binnen het gemeentelijke politieke bestel heel divers wordt gedacht. De meningen lopen daarbij uiteen van enerzijds het toekennen van veel waarde voor de gemeenschap in de zin van burgerparticipatie en leefbaarheid tot anderzijds het verwerpen van het instituut op grond van het gebrek aan een formeel mandaat vanuit de bevolking.

³ Op basis van legitimiteit en representativiteit.

2 Bestuursconvenant “dorpsraden gemeente waterland” 2005

De gemeente Waterland kende bij haar ontstaan op 1 januari 1991 één kernraad, de vereniging dorpsgemeenschap Watergang. In de daaropvolgende jaren zijn daar de kernraden van Broek in Waterland, Uitdam, Marken, Ilpendam, Zuiderwoude en Katwoude bijgekomen. De kernraden zijn opgericht vanuit de behoefte van diverse leefgemeenschappen om de eigen identiteit te behouden en de eigen belangen te beschermen. Dat kwam ook deels door onvrede over het gevoelde gebrek aan aandacht en onvrede over de ontstane afstand tussen bestuur en burger.

De komst van de kernraden heeft uiteindelijk in 2005 geleid tot de wens om de wisselwerking tussen kernraden en de gemeente Waterland vast te leggen in werkafspraken. Dit is geformaliseerd in een bestuursconvenant. Het convenant bevat afspraken over wederzijdse formele contactmomenten en tussentijdse en dagelijkse contacten. Daarnaast bevat het afspraken over schriftelijke informatie (agenda's, notulen, voorstellen van openbare raads- en commissievergaderingen en uitnodigingen voor informatieavonden en inspraakavonden). Verder staan er in het convenant afspraken over de leefbaarheid en is er een aantal beleidsterreinen benoemd waarop de gemeente de kernraden bij gemeentelijk beleid betreft. Dit zijn:

1. volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu;
2. welzijn, sport en onderwijs;
3. openbare werken;
4. vergunningbeleid openbare orde en veiligheid.

Tenslotte is in het convenant geregeld dat de kernraden jaarlijks een subsidie ontvangen als bijdrage in de gemaakte kosten (portiekosten, vergaderkosten, kosten secretariaat en nieuwsbrief).

3 Interviews

3.1 Inleiding

Aan de hand van interviews met alle kernraden en de bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordiging van de gemeente Waterland heeft de rekenkamercommissie zich een beeld gevormd over de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan het "Bestuursconvenant Kernraden gemeente Waterland". Op basis hiervan is getoetst in welke mate het gevoerde beleid bijdraagt aan het bereiken van de doelstellingen van de kernraden ten aanzien van het vergroten van de burgerparticipatie.

3.2 Uitkomsten interviews

De uitkomsten van de interviews hebben een goed beeld gegeven over hoe de kernraden en de gemeente de uitvoering van het bestuursconvenant ervaren. De uitkomsten van de interviews blijven uiteraard een weergave van de verzamelde subjectieve ervaringen. De rekenkamercommissie is zich ervan bewust dat niet alle individueel ingenomen standpunten van de kernraden en de gemeente terugkomen in de uitkomsten van de interviews. De onderstaande bevindingen geven echter een goede representatieve weergave van de gemene deler van de resultaten uit de interviews en hoe de betrokkenen de samenwerking in de praktijk ervaren. Alle kernraden hebben meegewerkt aan de interviews en de bevindingen hebben een waardevolle bijdrage geleverd om een oordeel te geven over de werking van het convenant en de doelstellingen die daarmee zijn beoogd. Over het onderzoek heeft één kernraad opgemerkt dat het qua structuur en omvang niet in verhouding staat tot de invloed en reikwijdte van de kernraden en daarnaast heeft één kernraad voorafgaand aan het interview aangegeven zeer kritisch te staan tegenover het onderzoek.

Hierna zullen wij per thema de belangrijkste bevindingen worden vermeld. De bevindingen worden gepresenteerd aan de hand van een aantal centrale onderzoeksvragen die voortvloeien uit de deelvragen zoals genoemd in hoofdstuk 1.3:

1. Hoe ervaren de convenantpartijen de afspraken in de praktijk? (3.3);
2. Is de wijze waarop de informatievoorziening plaatsvindt en het overleg doelmatig en doeltreffend? (3.4);
3. Op welke wijze spelen kernraden een rol in de beleidsdoelstellingen van de gemeente Waterland? (3.5);
4. Op welke wijze dragen kernraden bij aan burgerparticipatie en voldoen zij aan eisen van representativiteit? (3.6);
5. Wat is de relatie met de gemeenteraad? (3.7);
6. Wat is de visie van partijen op het budget?(3.8);

3.3 Hoe ervaren de convenantpartijen de afspraken in de praktijk?

In het convenant zijn praktische werkafspraken gemaakt. Zo moeten de kernraden in ieder geval één keer per jaar een openbare vergadering organiseren waarvan de gemeente de notulen ontvangt. Daarnaast vindt er tenminste twee maal per jaar per kern overleg plaats tussen de kernraad en kernwethouder⁴. De gemeente neemt het initiatief voor een bespreking van de actuele beleidspunten. Tevens is er één keer per jaar overleg tussen de gezamenlijke kernraden en het college van burgemeester en wethouders over algemene onderwerpen. De gemeente Waterland controleert niet of de werkafspraken door de kernraden worden nageleefd. De overlegmomenten vinden volgens afspraak plaats en gezien de directe en informele wijze waarop daarin de onderlinge contacten verlopen wordt controle op de naleving door de gemeente Waterland ook niet noodzakelijk geacht. Ook de kernraden vinden over het algemeen de frequentie van het overleg afdoende en het overleg zelf beoordelen zij als nuttig. Wel heeft een aantal kernraden aangegeven dat het aandragen van agendapunten voor dat overleg te veel afhangt van de kernraden zelf. De gemeente zou vanuit haar rol proactief reeds zaken op de agenda kunnen plaatsen.

⁴ In het bestuursconvenant dorpsraden gemeente Waterland is dit belegd bij de kernwethouder. In het huidige college van Burgemeester en Wethouders is dit toebedeeld aan de portefeuille van de Burgemeester.

Daarnaast heeft een aantal kernraden aangegeven dat de effectiviteit van de verschillende overleggen zou moeten verbeteren. Als voorbeeld is genoemd dat de follow-up van agendapunten sneller en beter zou moeten zijn met name als het gaat om het reguliere overleg met alle kernraden. Vanuit die gedachte heeft een aantal kernraden aangegeven behoefte te hebben aan een verslag van het kernradenoverleg waarin ook wordt aangegeven welke beslissingen daaruit zijn voortgevloeid.

De gemeente Waterland geeft aan dat in de praktijk ook onderwerpen door de kernen worden geagendeerd die niet als zodanig als beleidsterrein zijn aangewezen in het convenant. Dit gaat dan bijvoorbeeld om onderwerpen die via huis aan huis-berichten zijn geïnventariseerd. De kernraden geven aan dat zij geen belemmeringen zien in het agenderen van onderwerpen, alle onderwerpen kunnen - mits tijdig aangegeven - bij de gemeente worden geagendeerd en de kernraden doen dit ook zodra dit het belang van de kern raakt. Kernraden voelen zich derhalve niet belemmerd door de beleidsterreinen die in het convenant zijn opgenomen.

De meeste kernraden vinden dat het convenant toch een waardevol bestaansrecht heeft, omdat het een document is waarop kan worden teruggevallen.

3.4 Is de wijze waarop de informatievoorziening plaatsvindt en het overleg doelmatig en doeltreffend?

De meerderheid van de kernraden geeft aan dat het convenant voor lopende zaken (klein leed, bijvoorbeeld de schouw) goed functioneert.

Daarentegen komt uit de interviews het beeld naar voren dat bij incidentele, veelal grotere projecten (bijvoorbeeld lokale bouwprojecten) de communicatie beter kan, zeker als het gaat om de concrete informatievoorziening. Een aantal kernraden heeft aangegeven dat zij bij dergelijke incidentele projecten het gevoel heeft dat zij bij aanvang of in het vervolgtraject te laat wordt betrokken en dat de wederzijdse verwachtingen voor de kernraden niet altijd even helder zijn. Verschillende kernraden geven aan dat het goed zou zijn wanneer de rol van de kernraad bij toegestuurde documenten helder wordt geformuleerd (bijvoorbeeld in termen als informeren, inwinnen advies, etc.). Ook is er behoefte aan (meer) inzicht in het te volgen besluitvormingsproces in termen als wie besluit wanneer waarover.

In het verlengde daarvan heeft een aantal kernraden aangegeven bij met name incidentele projecten behoefte te hebben aan een meer persoonlijke communicatie. Kortom, daar waar de belangen van de kernraden groot zijn is behoefte aan een tijdsschema, een terugkoppeling over de voortgang en een laagdrempelige communicatie.

De huidige werkwijze geeft de kernraden soms het gevoel als sluitstuk te fungeren in het hele besluitvormingstraject en niet als serieuze gesprekspartner. Er wordt onvoldoende rekening gehouden met feit dat een kernraad twee petten op heeft. Enerzijds functioneert hij als informatiemakelaar en anderzijds als belangenbehartiger. De kernraad kan faciliteren in informatie-uitwisseling en een podium creëren om plannen te presenteren en daarbij als klankbord dienen voor bewoners en gemeente. Het betrekken van de kernraad in de gemeentelijke belangenafweging en in de diverse stappen in het besluitvormingsproces laat soms te wensen over, terwijl juist het transparant maken van de gemeentelijke belangenafweging gewenst is om burgerparticipatie te vergroten. Bestuurders en projectontwikkelaars tonen soms te weinig empathie voor de kernraad en de bewoners, waardoor het gevoel overheerst dat het "formele" de boventoon voert en de kernraad enkel als vinkje op de lijst van te betrekken gesprekspartners staat, terwijl er ook behoefte is aan terugkoppeling over hoe is omgesprongen met de inbreng van de kernraden.

De gemeente heeft aangegeven dat de dynamiek van de bestuurlijke verhoudingen tussen de diverse kernraden onderling verschilt. Deze verschillen zijn uiteraard van invloed op het onderlinge contact en de samenwerking. Op het gebied van transparantie zou het de gemeente helpen als de besluitvorming van de kernraden richting de gemeente zou gaan, zodat de gemeente ook actief hierop kan anticiperen. De gemeente geeft aan dat het convenant er voor zorgt dat kernraden minder als klachtenbureau gaan functioneren en dat er beleidsmatige ideeën die in de kernen leven worden ingebracht.

Zowel de kernraden zelf als de gemeente hebben te maken met personele mutaties waardoor goede persoonlijke contacten als dossierkennis soms verloren gaat. Kernraden ervaren het

daarom als prettig dat er naast ambtelijk dossierhouders een ambtelijk aanspreekpunt is met historisch besef. Portefeuillehouders (gemeentebestuurders) wisselen immers ook regelmatig. Hierdoor ontbreekt een constante factor met kennis over hoe zaken in het verleden zijn gelopen.

3.5 Op welke wijze spelen kernraden een rol in de beleidsdoelstellingen van de gemeente Waterland?

De kernraden geven aan dat zij op vele onderwerpen bij de voorbereiding en uitvoering van beleid worden betrokken. Als onderwerpen worden genoemd: de komst van een brede school, wijksteunpunt, WMO-raad, structuurvisies, bestemmingsplannen en bouwplannen, regiovisie, regionaal overleg etc. Zoals hiervoor reeds opgemerkt zijn zij wel van mening dat als advies wordt gevraagd het vervolgtraject in de vorm van contactmomenten en inspraak evenals een terugkoppeling soms te wensen overlaat. De contacten met de provincie en het hoogheemraadschap verlopen naar het oordeel van de kernraden over het algemeen soepeler omdat daar een meer "topdownbenadering" gebruikelijk is met transparantie in informatievoorziening en het afstemmen van verwachtingen.

Een aantal kernraden geeft ook aan dat bij belangen die de kernen echt raken, zoals het behoud van het dorpshuis en de verkeersveiligheid niet altijd buiten de geëffende paden wordt gedacht. Immers alleen plaatsen van verkeersborden en drempels geven niet altijd het optimale gevoel van veiligheid. De gemeente zou meer gebruik kunnen maken van actief meedenken van de kernraden en ook inzet in de uitvoering van beleid als de gemeente daar zelf niet de mogelijkheden toe heeft.

Sommige kernraden beperken zich enkel tot de adviestaak en geven aan in voorkomende gevallen hierbij ook geen keuzes te willen maken. Zij rekenen het maken van keuzes tot de primaire taak van de gemeente(raad). Een dergelijke opstelling wordt in voorkomende gevallen niet altijd helder over het voetlicht gebracht. Er wordt dan soms de suggestie gewekt alsof de kernraad heeft ingestemd met het beleid terwijl dit geenszins het geval is waardoor bij de inwoners de verkeerde suggestie wordt gewekt.

Op de vraag naar concrete bijdragen van de kernraden aan de verbetering van de kwaliteit van de woon- en leefomgeving en de leefbaarheid wordt een aantal voorbeelden genoemd zoals het opknappen van de plantsoenen en bruggen; het behoud en de verbetering van het bestaande voorzieningenniveau (bijvoorbeeld dorpshuisfunctie, groencontainers, speelvoorzieningen, begraafplaats); de verbetering van de infrastructuur; het inpassen van (woning)bouwprojecten in de kern; en voorzieningen voor de jeugd. Zij ervaren dat het voor hen eenvoudiger is om met de gemeente zaken te doen dan het is voor individuele bewoners en/of verenigingen die voor gelijke belangen als hiervoor genoemd opkomen.

Uit de interviews is naar voren gekomen dat de gemeente er meer rekening mee moet houden dat kernraden vrijwilligers zijn en dat dit ook van belang is voor wederzijdse verwachtingen. Sommige onderwerpen zijn erg arbeidsintensief. Uit de interviews blijkt ook dat er soms behoefte is aan meer uitwisseling en samenwerking tussen de kernen onderling. Als voorbeelden worden genoemd de structuurvisies, woningbouw en inzet buitengewone opsporingsambtenaren. De algehele opvatting is dat een kernraad de positie van een kern sterker maakt bij beleidskeuzes.

3.6 Op welke wijze dragen kernraden bij aan burgerparticipatie en voldoen zij aan eisen van representativiteit?

Het convenant stelt voorwaarden aan de doelstellingen van de kernraden. De kernraden moeten zich tot doel stellen de belangen van de inwoners van de kern optimaal vorm te geven op basis van legitimiteit, representativiteit en (bij voorkeur) door middel van een rechtspersoonlijkheid.

Het in het convenant vastgelegde minimum van één openbaar jaarlijks overleg tussen de inwoners van de kern en de kernraad biedt geen zekerheid dat daarmee de burgerparticipatie daadwerkelijk wordt vergroot. Een mogelijkheid die door een kernraad werd gesuggereerd is om per kern een prioriteitenlijstje te laten opstellen door de inwoners van bijvoorbeeld een drietal punten. Vervolgens kan samen met de gemeente worden gezien hoe hier invulling aan kan worden gegeven.

De gemeente kan faciliteren en gebruik maken van de zelfwerkzaamheid van de kern als het financieel niet ondersteund kan worden, waarbij de gemeente uiteraard ook economische en kernoverstijgende belangen moet meewegen. De frequentie van één openbaar jaarlijks overleg per kernraad wordt voldoende geacht, tenzij er punten zijn die de kern rechtstreeks raken. Overigens zijn er ook kernraden die twee keer per jaar openbare vergaderingen uitschrijven of waarvan de reguliere vergaderingen ook door de inwoners kunnen worden bezocht. Daarnaast hebben sommige kernraden de mogelijkheid om de inwoners bij elkaar te roepen teneinde nader te kunnen afstemmen.

De democratische legitimatie is niet vastgelegd in het convenant. In het kader van deregulering is dat ook niet wenselijk, anders zou het convenant veel meer regels moeten bevatten. Kernraden gaan dus zelf over hun eigen democratische legitimatie. In de statuten van de kernraad kan democratische legitimatie worden vastgelegd. De kernraden gaan zelf over de evaluatie van het convenant voor zover het hun eigen rol betreft.

De kernraden geven aan te voldoen aan de eisen van representativiteit en democratische werkwijze. Een aantal kernraden geeft aan dat zij niet verwachten dat echte verkiezingen zullen leiden tot een beter bestuur van de kernraad, mede ook vanwege soms het geringe animo. Vergaderingen van de kernraden zijn openbaar en inwoners benaderen zelf de kernraden. De opkomst is in de meeste gevallen afhankelijk van de onderwerpen en soms worden inwoners actief benaderd om reactie te geven. Kernraden informeren bewoners pro-actief. Een kern heeft aangegeven in het verleden een enquête te hebben gehouden met de vraag: "Wat vinden jullie echt belangrijk". Naar aanleiding daarvan zijn er werkgroepen opgericht die zelf veel hebben gedaan en waarbij de gemeente heeft bijgedragen aan het door de kernraad geïnitieerde initiatief. Bij de kernen waar geen verkiezingen worden gehouden zijn de kernraadleden niet gekozen en zij vertegenwoordigen dan ook niet de individuele bewoners.

3.7 Wat is de relatie met de gemeenteraad?

De kernraden geven aan dat er weinig contact is tussen hen en de leden van de gemeenteraad. De raad staat meer op afstand voor veel bewoners. Als er contact is komt het initiatief meestal vanuit de kernraden en worden fracties soms afzonderlijk benaderd. In de interviews is geopperd dat als er punten op de agenda staan die de kern raken, de gemeenteraad proactief contact zou moeten zoeken. Daarbij is de suggestie meegegeven dat de griffier of de individuele fracties hierin een rol kunnen vervullen. Het verslag van het kernradenoverleg zou volgens de kernraden ter beschikking moeten worden gesteld aan de gemeenteraad, evenals de notulen van de vergaderingen met de kernraden afzonderlijk. Soms zou een meer rechtstreekse communicatie ook gewenst zijn. De kernraden zien zichzelf meer als forum dat de gemeentelijke besluitvorming (dus inclusief gemeenteraad) beïnvloedt en specifieke prioriteiten heeft die verband houden met de kern. Als uitvloeisel daarvan geeft één kernraad aan dat de effectuering van beleid regelmatig te lang duurt en verbetering behoeft, daarmee hangt samen dat de controle op de naleving van raadsbesluiten scherper zou moeten.

De kernraden geven aan pragmatisch te werk te gaan door te kijken op welke wijze zijn hun invloed maximaal kunnen aanwenden. Zo gaat men actief de boer op en weten ze de weg binnen de gemeente te vinden. Juist als het om een kleine kern gaat weet de kernraad als geen ander wat er leeft. Daarom is het goed om rekening te houden met de kernraad en te luisteren naar de ideeën. Er is één kernraad die heeft opgemerkt dat de pilot "vergaderen op locatie" een goed idee is, zeker omdat het gevoel heerst dat de raad wat meer op afstand staat. De kernraad Watergang heeft overigens aangegeven dat zij niet is aangesloten op de regionale TV, waardoor het gemeentelijke TV-kanaal niet wordt ontvangen. Op de mailinglijst van de kernraden staan soms ook raadsleden.

3.8 Wat is de visie van partijen op het budget?

In het convenant is geregeld dat de kernraden een bedrag in de vorm van subsidie ontvangen van € 450,00 wat jaarlijks wordt geïndexeerd. Dit bedrag is bedoeld om kosten die te maken met de uitvoering van het werk, zoals (bijvoorbeeld portikosten, vergaderkosten, kosten secretariaat en nieuwsbrief) te vergoeden.

De kernraden geven aan dat dit bedrag aan de krappe kant is. Zeker het organiseren van een bewonersavond is een prijzige aangelegenheid die al snel meer dan de helft van het budget opslokt. Een iets hoger bedrag zou beter aansluiten bij het kostendekkende karakter dat de vergoeding beoogt.

In het coalitieakkoord is afgesproken dat de burgerparticipatie wordt verbreed door middel van een budgettaire reservering voor de kernraden. In 2011 is met een budgettaire reservering voor kernraden een begin gemaakt. De bedoeling is dat twee kernen extra budget krijgen van ieder €15.000,00 om op vrijwillige basis een project te realiseren dat bijdraagt aan bewonersparticipatie. Om hiervoor in aanmerking te komen hiervoor moet de kernraad wel democratisch gelegitimeerd zijn. In de begroting voor 2011 is dit doel een extra budget gereserveerd van in totaal dus €30.000,00. In eerste instantie is gekozen voor een proef van twee jaar, waarna zal worden bekeken of continuering zal plaatsvinden.

De meeste kernraden hebben in de interviews aangegeven niet heel enthousiast te zijn over dit initiatief. Zij zien een eigen budget voor projecten dan ook niet zitten omdat keuzes waar wel en niet in geïnvesteerd moet worden een zaak is van de gemeente(raad). De meeste kernraden zien het budget van €30.000,00 dan ook liever breed ingezet over alle kernen heen. Bijvoorbeeld voor handhaving in openbare ruimte door de buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's) of andere infrastructurele maatregelen.

Naschrift

Inmiddels is er meer duidelijkheid over de invulling van het budget. Twee kernen (de democratische gelegitimeerde eilandraad Marken en de niet democratisch gelegitimeerde dorpsraad Broek in Waterland) hebben hun interesse kenbaar gemaakt en het college heeft ingestemd met de deelname waarbij de planning wordt overgelaten aan de kernraden. Omdat de aanpak en spelregels duidelijk zijn aangegeven acht het college het geen beletsel de pilot uit te voeren met de niet democratisch gelegitimeerde dorpsraad Broek in Waterland.

4 Bevindingen

Uit de interviews komt naar voren dat de kernraden een waardevolle functie vervullen als klankbord op allerlei beleidsterreinen. Ook brengen de kernraden signalen die zij uit hun omgeving opvangen onder de aandacht van het gemeentebestuur. De kernraden functioneren als belangrijke schakel tussen de inwoners van de kern en de gemeente. Zij vervullen een belangrijke functie als informatiemakelaar enerzijds en als belangenbehartiger anderzijds. Daarmee vervullen zij een behoefte die leeft bij de bewoners van de kernen.

De rol van de kernraden is in de loop der jaren geleidelijk aan het veranderen. Zo hebben de kernraden een vaste rol gekregen in processen als de totstandkoming van bestemmingsplannen en andere planologische procedures. Daarnaast worden zij verzocht suggesties aan te dragen voor de jaarlijks opgestelde plannen voor onderhoud in de openbare ruimte (bijvoorbeeld groenvoorziening, straatmeubilair en openbare verlichting). De huidige coalitie heeft in het coalitieakkoord afgesproken dat de burgerparticipatie moet worden verbreed met een budgettaire reservering voor de kernraden.

Het belang van kernraden wordt in de interviews en in de geraadpleegde stukken zowel door gemeente als kernraden onderstreept. Kernraden vervullen daarmee een behoefte vanuit zowel de woonkernen als vanuit de gemeente. Deze positieve grondhouding is een stevige basis om naar de toekomst toe het wederzijds vertrouwen te vergroten en het gemeenschappelijke belang vanuit de gemeente verder te optimaliseren. De uitkomsten uit de interviews moeten dan ook op die manier worden gezien.

Als positieve punten zijn naar voren gekomen:

1. De wijze waarop lopende zaken met betrekking tot openbare werken worden afgehandeld;
2. De frequentie van de diverse overleggen;
3. Het kunnen agenderen van allerlei onderwerpen ook al vallen zijn buiten de domeinen die in het convenant zijn vastgelegd;
4. Het vaste aanspreekpunt (kernwethouder⁵);
5. De contactambtenaar als constante factor;

Verbeteringen zijn mogelijk (vooral bij langlopende projecten):

1. Een proactieve terugkoppeling over de inbreng van de kernraden;
2. Het verbeteren van de communicatie aangaande de planning;
3. Zorg te dragen voor een laagdrempelig aanspreekpunt;
4. Persoonlijke communicatie en flexibiliteit;
5. Meer rekening houden met de representativiteit van de kernraad;

In het besluit tot verbreding van burgerparticipatie (zie bijlage 2) wordt de visie van de gemeente Waterland op de burgerparticipatie gegeven⁶. Een aantal van de aangedragen verbeteringen van de kernraden past in deze visie.

⁵ In het bestuursconvenant dorpsraden gemeente Waterland is dit belegd bij de kernwethouder. In het huidige college van Burgemeester en Wethouders is dit toebedeeld aan de portefeuille van de Burgemeester.

⁶ Informatie raad: Burgerparticipatie in relatie tot kernraden, 30 november 2010

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

5.1.1 Werking convenant

Artikel 2, onderdeel b van het convenant luidt als volgt:

De kernraden zijn in de gelegenheid om hun zienswijzen over de kwaliteit van de leefbaarheid kenbaar te maken. Suggesties voor verbeteringen, veranderingen en oplossingen kunnen aan de gemeente worden voorgelegd.

Dit artikel veronderstelt ook een visie van de kernraden op de wat langere termijn, waarbij de vraag centraal staat: wat is er nodig om de leefbaarheid nu en in de komende tien jaar te verbeteren? Beantwoording van die vraag vereist een integrale visie op de kwaliteit van de leefbaarheid gebaseerd op een analyse van economische, ecologische, ruimtelijke en sociaal-culturele factoren en de daarop gebaseerde concrete acties om de kwaliteit van de leefbaarheid te verbeteren.

Uit de interviews en de bestudeerde documenten komt het aspect leefbaarheid veelal enkel in losstaande projecten tot uitdrukking zoals bij (grote) bouwplannen of tijdens de jaarlijkse schouw. Dit leidt ertoe dat kernraden soms het gevoel hebben dat zij zelf op veel terreinen vaak en proactief moeten optreden om iets voor elkaar te krijgen, ondanks het feit dat sommige onderwerpen voor de kernen al heel lang prioriteit hebben. Deze prioriteiten zouden hun weerslag moeten krijgen in een lang(er)e termijnvisie.

5.1.2 Grotere (incidentele) projecten

Het blijkt dat met name contacten over lopende zaken (klein leed) prima verlopen, terwijl bij incidentele en wat grotere projecten de informatievoorziening, de wederzijdse verwachtingen, de planning en communicatie stroever verlopen. Er zou meer aandacht moeten worden besteed aan het vastleggen van simpele en duidelijke afspraken. Dit kan door middel van de van korte termijnafspraken en aandacht voor met name informele communicatie en terugkoppeling. Wij signaleren op dit punt wel een aantal positieve ontwikkelingen binnen de gemeente Waterland:

1. De voornemens om te gaan werken met communicatieplannen per project. Momenteel wordt er gewerkt aan de ontwikkeling daarvan, waarbij de kernraden een rol krijgen als communicatiedoelgroep;
2. De vorming van een projectbureau binnen de gemeente Waterland kan een waardevolle bijdrage leveren aan de bereikbaarheid en het gelijktrekken van processen, waardoor er meer uniformiteit en kwaliteit kan worden nagestreefd;
3. Het vermelden van de contactpersonen per project op internet.

5.1.3 Reguliere inspraak

Het college is belast met de uitvoering van de besluiten van de raad. Wanneer er sprake is van majeure projecten stelt het college van B&W een plan van aanpak vast. In dat plan van aanpak moet ook een plaats worden gereserveerd voor de kernraden. Daarbij hebben de kernraden dezelfde positie als andere belanghebbenden. Het verschil met andere belanghebbenden is dat een kernraad niet enkel als belanghebbende wordt gezien, maar ook aanspreekpunt is voor alles wat de kern raakt. Het is daarom van belang om de kernraad in een zo vroeg mogelijk stadium van het proces te betrekken. De rekenkamercommissie concludeert dat dit bij grote projecten in de beleving van de kernraden zelf te weinig gebeurt. Hier zou het college dus meer aandacht voor moeten hebben.

5.1.4 Burgerparticipatie

Burgerparticipatie is steeds belangrijker in de voorbereiding en de uitvoering van het gemeentelijke beleid. De gemeente heeft de wettelijke bevoegdheden en is democratisch gelegitimeerd. Dit betekent dat de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid bij de gemeente ligt.

Op dit punt heeft de gemeente een wezenlijk andere rol dan de kernraad. De gemeente kan niet in alle gevallen de kernraden in alle punten tegemoet komen. Het is geenszins: "u vraagt, wij draaien". Wel kan er sneller en beter worden teruggekoppeld waarom bepaalde keuzes worden gemaakt en welke afwegingen daar ten grondslag aan liggen.

De rolverdeling tussen kernraad en gemeente is niet altijd even duidelijk. De gemeente verzuimt soms ook deze helder te maken waardoor kernraden soms het gevoel hebben dat zij "vinkje" zijn op de lijst van alle betrokken partijen.

5.2 Aanbevelingen

5.2.1 Opstellen van dorpsontwikkelingsplannen

Het opstellen van een integraal dorpsontwikkelingsplan (IDOP) zou een voorbeeld kunnen zijn om het kernradenbeleid verder uit te bouwen.

Bij een integraal dorpsontwikkelingsplan kijken de bewoners samen met de gemeente naar de toekomst van hun dorp. Centraal staat de vraag: wat is er nodig om de leefbaarheid nu en in de komende tien jaar te verbeteren? Een IDOP bevat een analyse van economische, ecologische, ruimtelijke en sociaal-culturele factoren én daarop gebaseerde concrete acties. De gemeente Waterland zou samen met de provincie Noord-Holland kunnen bekijken of er dorpsvisies en dorpsontwikkelingsplannen kunnen worden ontwikkeld. De provincie Noord-Holland heeft in het kader van het verdwijnen van PRIMO nh, blijvende ondersteuning toegezegd bij het maken van dorpsvisies en dorpsontwikkelingsplannen.

De provincie Noord-Brabant heeft daarmee prima resultaten bereikt⁷ (zie ook bijlage 2). De Dorpsontwikkelingsplannen zijn in deze provincie een groot succes. Dit concludeert onderzoeksbureau EIM in een onderzoek dat zij hebben uitgevoerd in opdracht van de provincie. Twee jaar na de invoering van de IDOP's is de leefbaarheid volgens inwoners duidelijk verbeterd. Het gemeentebestuur is door de intensieve samenwerking dichter bij inwoners komen te staan en in alle plannen is sprake van ruimtelijke en sociale aspecten. Hoewel de IDOP's relatief "jong" zijn, pas twee jaar, hebben ze volgens EIM een groot effect. Overwogen zou kunnen worden om de meerjarige gelden die door de huidige coalitie bestemd zijn voor verdere uitbouw van burgerparticipatie hiervoor aan te wenden en per kern beschikbaar te stellen.

In het verleden (2001) is voor Marken iets soortgelijks opgesteld, een leefbaarheidsplan. De gemeente Waterland had echter geen geld om het leefbaarheidsplan uit te voeren. De Eilandraad heeft daarom, bij haar doelstelling om de belangen van de kern Marken en haar inwoners te behartigen, het leefbaarheidsplan als uitgangspunt genomen. Door zelf het initiatief te nemen, continue aandacht te vragen en op realisering van de doelstellingen te sturen, is er in de afgelopen 5 jaar mede dankzij de Eilandraad toch een groot deel van dit leefbaarheidsplan gerealiseerd. Een meer recent voorbeeld van een mooi initiatief op het gebied van burgerparticipatie binnen de gemeente Waterland is de Visie op Broek geïnitieerd vanuit de kern Broek in Waterland (<http://visieopbroek.nl/>).

5.2.2 Jaarlijkse uitvoeringsafspraken per kern op enkel A4'tje

Uit de interviews komt naar voren dat er vooral verbeteringen mogelijk zijn bij langlopende projecten. Kernraden geven aan dat dit kan worden bereikt door middel van proactieve terugkoppeling over de inbreng van de kernraden, het verbeteren van de communicatie aangaande de planning, zorg te dragen voor een laagdrempelig aanspreekpunt (persoonlijke communicatie en flexibiliteit) en meer rekening te houden met de representativiteit van de kernraad, vooral in de uitgaande communicatie.

Verschillende kernraden hebben aangegeven dat het niet altijd duidelijk is welke rol de kernraad vervult bij welk project. De rekenkamercommissie adviseert daarom per kern op één A4'tje de wederzijdse uitvoeringsafspraken (actiepuntenoverzicht) vast te leggen gericht op voorgenomen niet lopende zaken (projecten) en daarbij ook over planning en terugkoppeling afspraken te maken. Uitvoering dient geformaliseerd te worden door de ambtenaar die optreedt als eerste aanspreekpunt voor de wijk- en kernraden. Deze kerncoördinator bestaat dus naast de portefeuillehouder die optreedt als bestuurlijk aanspreekpunt voor de kernraad. Verder adviseert de rekenkamercommissie de kernraden één verantwoordelijke contactpersoon aan te wijzen die de communicatie onderhoudt met de gemeente en fungeert als aanspreekpunt.

⁷ EIM, Evaluatie van de provinciale regelingen Integrale Dorpsontwikkelingsplannen (IDOP) in de provincie Noord-Brabant (zie bijlage 3)

5.2.3 Aanwijzen bemiddelaar

Vastgesteld kan worden dat het belang is om kernraden in een zo vroeg mogelijk stadium te betrekken bij het opstellen van plannen die de kern raakt. Kernraden kunnen dan tijdig na het raadplegen van hun achterban gebruik maken van de mogelijkheden tot inspreken, het indienen van zienswijzen of het instellen van bezwaar- en beroep, al naar gelang het soort en de fase van de procedure. Afhankelijk van de wettelijke bevoegdheden zal of de raad of het college zorgen voor een goede motivering van besluiten.

Gezien de tijdens de interviews geconstateerde "gevoeligheden" zou het goed zijn om aandacht te schenken aan een vorm van bemiddeling op het moment dat conflicterende belangen ertoe leiden dat de samenwerking verslechtert. Het nieuwe convenant dorps- en kernraden van de gemeente Bergeijk kent ongeveer de volgende bepaling:

Artikel X: Bemiddeling in geval van onenigheid

Indien sprake is van onenigheid tussen raad en een kernraad zal het college als bemiddelaar optreden. Indien sprake is van onenigheid tussen college en een kernraad dan zal een onafhankelijke derde als bemiddelaar optreden. Deze bemiddelaar wordt in onderling overleg gekozen.

De rekenkamercommissie adviseert om een dergelijk artikel in het bestaande bestuursconvenant op te nemen.

5.2.4 Aangedragen verbeteringen uit interviews

In de relatie tussen de gemeente en de kernraden is door de partijen een aantal verbeteringen aangedragen die eenvoudig te realiseren zijn.

1. Zo kan de gemeente standaard de rol van de kernraad kort formuleren bij toegezonden documenten⁸.
2. De gemeente kan per kern een prioriteitenlijst⁹ opstellen van de zaken die dienen te worden uitgevoerd of opgepakt;
3. Zowel bij de toegezonden documenten als bij de prioriteitenlijst kunnen beperkingen in bestuurlijke en/of financiële zin worden benoemd.
4. Vervolgens kan worden bekeken of bepaalde oplossing door zelfwerkzaamheid kunnen worden gefaciliteerd indien de gemeente geen mogelijkheden voorziet;

Er kan meer wederzijdse transparantie worden betracht. Zo zou de besluitvorming van de kernraden ook richting de gemeente moeten gaan en zou overleg tussen college en kernraden ook aan de gemeenteraad moeten worden gecommuniceerd.

Kortom er is een aantal verbeteringen mogelijk die kunnen bijdragen aan de belangrijke rol die de gemeente Waterland ziet weggelegd voor de kernraden als het gaat om het vergroten van burgerparticipatie.

Kernraden kunnen helpen om burgers actief te laten participeren in maatschappelijke vraagstukken en oplossingsrichtingen. Een kernraad kan faciliteren in informatie-uitwisseling tussen belanghebbende partijen en een podium creëren om plannen te presenteren. Een kernraad kan daarbij als klankbord dienen voor zowel bewoners als gemeente.

⁸ Hierbij kan gedacht worden aan een beperkt aantal categorieën (bijvoorbeeld informeren, raadplegen, adviseren, co-produceren en meebeslissen)

⁹ Bijvoorbeeld door het opstellen van een drietal prioriteiten in volgorde van belang.

6 Reactie college van burgemeester en wethouders



De voorzitter van de rekenkamercommissie Waterland

VERZONDEN 22 MAART 2012

Datum : 21 maart 2012
Kenmerk : 412.08.686
Behandeld door : Jan Uidam
Doorkiesnummer : (0299) 658 557
Bijlagen :
Uw brief van :
Uw kenmerk :
In uw antwoord graag datum en kenmerk vermelden.

Onderwerp: Reactie op rapportage rekenkamercommissie kernradenbeleid

Geachte heer/mevrouw,

Hierbij onze bestuurlijke reactie op de rapportage.

Convenant

Het huidige convenant werkt goed. Op details zijn er wijzigingen. Deze wijzigingen zijn in het nog niet door de stadsraad Monnickendam getekende convenant verwerkt.

De belangrijkste wijzigingen zijn:

- De frequentie en vorm van het bestuurlijk overleg is gewijzigd, er is een jaartlijkse schouw toegevoegd waarvoor het initiatief voor de route die gelopen wordt bij de kernraad ligt;
- Ten aanzien van leefbaarheid zijn marktpartijen, zoals ontwikkelaars, zelf verantwoordelijk voor de informatievoorziening naar de kernraad. In het oude convenant lag deze rol bij de gemeente;
- Op het beleidsterrein Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) zijn er aanpassingen met betrekking tot de toezending van bestemmingsplannen. Tevens is er aangegeven wat de kernraad ontvangt over woningbouwprojecten uit het woningbouwprogramma. In het oude convenant waren hierover geen afspraken opgenomen;
- Op de beleidsterreinen Welzijn en Onderwijs en Openbare Werken is de informatievoorziening teruggebracht naar voorzieningen in de kernen op buurtverstijgend niveau. In het oude convenant was dit niet op deze manier opgenomen waardoor er soms discussies ontstonden op detailniveau.

In feite geeft het aangepaste convenant duidelijk weer hoe de huidige werkwijze richting kernraden is. Daarbij houdt het college het convenant niet strikt aan maar zijn de afspraken minimaal vastgelegd en hebben kernraden alle vrijheid onderwerpen te agenderen voor een bestuurlijk of gezamenlijk overleg of schouw. Variërend van een slechte bestrating op een bepaalde plek tot het geven van aanvullende informatie of een toelichting op een (woning)bouwplan.

Het college is op dit moment niet van plan het convenant met de andere kernraden te wijzigen of uit te breiden. Uw suggestie voor een artikel over bemiddeling in geval van onenigheid nemen wij voor kennisgeving aan.

Informatievoorziening

De gemeente communiceert sinds kort duidelijker naar de kernraden wat zij van hen verwacht. Bijvoorbeeld: Wordt een stuk ter informatie toegezonden of wordt er een reactie van de kernraad verwacht en zo ja op welk onderdeel. Deze tendens is ook te zien bij de kernraden zelf. Afspraken worden duidelijk vastgelegd en toezeggingen worden verwerkt in de toezeggingenlijst van het college om de voortgang te monitoren. Hiermee wordt de slagvaardigheid en het vertrouwen in de organisatie vergroot.



Postbus 1000 | 1140 BA Monnickendam | Bezoekadres Pierebaan 3 Monnickendam | T. 0299 - 658 585 | F. 0299 - 658 599
E. gemeente@waterland.nl | W. www.waterland.nl | Rabobank 34.28.79.200 | BNG 28.50.33.298

Pagina 1 van 3

Verbetering van de communicatie is ook ingezet bij de grotere projecten. Een voorbeeld hiervan is de presentatie van de projecten op de nieuwe website van de gemeente waarbij ook de ambtelijk contactpersoon worden aangegeven. Op deze manier hopen we op een directe communicatie tussen kernraad en gemeente en een laagdrempelig aanspreekpunt. De verbetering van de communicatie bij projecten is eerder aan de Rekenkamercommissie bekend gemaakt in de ambtelijke reactie op de rapportage dd 31 oktober 2011. Hieronder een toelichting op de verbeterpunten die daarin worden genoemd:

1) een proactieve terugkoppeling over de inbreng van de kernraden

Bij het uniformeren van de werkwijze is er extra aandacht voor de communicatie. Als eerste resultaat heeft dit geleid tot het verbeteren van de website. Het werken met een communicatieplan per project is momenteel in ontwikkeling. Deze gaat in op wie waarover wordt geïnformeerd en op welk moment in de verschillende fasen van een project. Hierbij krijgen ook de kernraden een plek als communicatiedoelgroep. Belangrijk is om in een zo vroeg mogelijk stadium over plannen te communiceren met de kernraden en transparant te zijn in de keuzes die gemaakt worden en daarover terug te koppelen. Overigens bepaalt de ontwikkelaar als aanvrager het moment waarop zijn plan naar buiten komt.

2) het verbeteren van de communicatie aangaande de planning

Dit wordt in het communicatieplan geregeld. De communicatie richt zich nu teveel op de tussenfasen van een project en te weinig op de begin- en uitvoeringsfase. Aangezien de gemeente de kaders bepaalt, ligt het primaat van de communicatie op dit punt bij de gemeente. Op het moment dat de kaders vastliggen, ligt het primaat voor de communicatie bij de ontwikkelaar.

3) Zorgdragen voor een laagdrempelig aanspreekpunt en persoonlijke communicatie en flexibiliteit

Dit is ons doel. Communicatie moet gericht zijn op samenwerking. Met elkaar optrekken waarbij de professionele ambtenaar de kernraad kan meenemen, faciliteert, en duidelijk is in wat hij van de kernraad verwacht. Bijvoorbeeld bij de toezending van bepaalde stukken of uitleg over de verschillende fasen en beslismomenten.

De gemeente heeft nu overigens voor het eerst de contactpersonen bij de projecten op internet staan. Voorheen wist niemand wie projectleider was van welk project. Dat is al een aanzienlijk verbeterpunt. Ook de bereikbaarheid van het Projectbureau is verbeterd door de inzet van een projectmedewerker.

4) Meer rekening houden met de representativiteit van de kernraad

De gemeente let hier scherp op. Waar hebben we mee te maken en in hoeverre zijn wensen op individuele basis te realiseren? Dit kan alleen wanneer de wensen stroken met het algemeen belang.

Bij de kaderstelling voor projecten is sprake van officiële trajecten, waarin een ieder kan reageren. Wij hopen dat de reactie van raden in het begintraject parallel lopen met de reacties van individuele burgers. Is dit het geval, des te belangrijker is de reactie c.q. advies van de raden.

Rol kernraden

De rol van de kernraden wordt verschillend opgepakt. Waar de ene kernraad aangeeft teveel informatie te krijgen geeft de andere kernraad aan hier geen problemen mee te hebben en dit juist te waarderen. Belangrijk is wel verwachtingen duidelijk naar elkaar uit te spreken. Wat wordt er gevraagd en waarover is nog inspraak mogelijk. Wat zijn de kaders.

Informatie gemeenteraad

Verslagen van overleggen met de kernraden zullen ter informatie aan de gemeenteraad beschikbaar worden gesteld.

Burgerparticipatie

Alle kernraden zijn ook dit jaar uitgenodigd met voorstellen te komen in het kader van de budgettaire reservering per kern. Het voorstel mag ook minder bedragen dan de € 15.000 die per kern beschikbaar is. Temeer omdat op initiatief van de dorpsraad Ilpendam door de gezamenlijke kernraden is gevraagd een digitale snelheidsmeter aan te schaffen die breed ingezet kan worden over de verschillende kernen. De kosten van de meter worden in mindering gebracht op het nog beschikbare bedrag voor burgerparticipatie. De snelheidsmeter is inmiddels besteld. Voor het resterende bedrag van circa € 22.000,- hebben tot nu toe alleen de Eilandraad Marken en de Broeker Dorpsraad hun belangstelling getoond. Met deze kernraden is vorig jaar ook de pilot gestart welke op Marken inmiddels is afgerond en in Broek nog doorloopt.

Dorpsontwikkelingsplannen

Het opstellen van dorpsontwikkelingsplannen door de gemeente behoort niet tot de mogelijkheden. Hier zijn geen middelen voor en hiervoor is geen capaciteit aanwezig. Bovendien geeft het college hieraan geen prioriteit. De ontwikkeling van dit soort plannen door de kernraden is mogelijk, eventueel met inzet van de budgettaire reservering zoals ook de Visie op Broek wordt uitgevoerd. De gemeente kan daarin eventueel participeren. Alleen de inzet van de budgettaire reservering zal naar de mening van het college onvoldoende zijn.

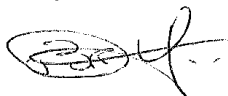
Conclusie

De interviews die de rekenkamercommissie met de kernraden heeft gevoerd tussen juli 2010 en januari 2011 zijn alweer van enige tijd geleden. Inmiddels is er in de werkwijze het een en ander veranderd, mede door de komst van een nieuw ambtelijk en bestuurlijk aanspreekpunt. De sfeer in de bestuurlijke overleggen is goed te noemen, al zijn er natuurlijk discussiepunten. Het lopen van een schouw wordt goed geëvalueerd en verwachtingen naar elkaar worden duidelijk uitgesproken en nagekomen.

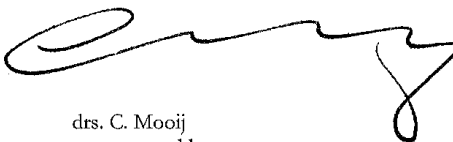
Vragen

Heeft u nog vragen? Neemt u dan gerust contact op met Jan Uidam, coördinator kernraden. U kunt hem bereiken via telefoonnummer (0299) 658 557.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders,



D. Broere
secretaris



drs. C. Mooij
waarnemend burgemeester

c.c.: OW

7 Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie is positief over de inmiddels doorgevoerde wijzigingen in het bestuursconvenant "dorpsraden gemeente Waterland 2005". De aanpassingen, zoals door u opgesomd in het begin van uw reactie, dragen naar ons oordeel bij aan een verduidelijking van de verantwoordelijkheden die verschillende partijen hebben wat betreft de informatievoorziening aan de kernraden.

We zijn ook positief over de verbetering in de communicatie die is ingezet bij grotere projecten. De kernraden hebben aangegeven dat zij vooral gebrek aan communicatie ervaren bij die grotere projecten.

Minder positief zijn we over uw negatieve reactie op ons voorstel om in het bestuursconvenant een artikel over bemiddeling in geval van onenigheid op te nemen. We betreuren hierbij in het bijzonder dat de argumentatie ontbreekt waarom u een dergelijk artikel niet wenst op te nemen. Juist op het moment dat conflicterende belangen ertoe leiden dat de samenwerking verslechtert, zou het goed zijn als vanuit de partijen gevraagd kan worden om een onafhankelijk bemiddelaar in te schakelen.

We zijn het eens met uw opmerking dat iedere kernraad zijn rol op zijn eigen wijze invulling geeft. Dat maakt het lastig voor de gemeente een eenduidig beleid te voeren. Juist daarom is het van essentieel belang om verwachtingspatronen over en weer te blijven afstemmen.

Wat de burgerparticipatie betreft is de rekenkamercommissie van oordeel dat dit meer moet inhouden dan jaarlijks twee maal €15.000 beschikbaar te stellen voor initiatieven vanuit de kernraden. Het gaat om het vergroten van de betrokkenheid van de burgers in de kernen bij de ontwikkeling van hun kern. Om die reden vinden we het erg jammer dat uw college geen mogelijkheid ziet om te komen tot dorpsontwikkelingsplannen. Dat zou bij uitstek het instrument zijn om burgers te betrekken en zo de burgerparticipatie te vergroten. U geeft aan geen middelen en capaciteit hiervoor beschikbaar te hebben. De rekenkamercommissie wil u in overweging geven (een deel) van het jaarlijkse budget van €30.000 hier een aantal keren voor aan te wenden temeer daar de meeste kernraden in de interviews hebben aangegeven niet heel enthousiast te zijn over dit initiatief. Zij zien het budget van €30.000 dan ook liever breed ingezet over alle kernen heen.

8 Bijlage 1: geraadpleegde bronnen

8.1 *Geïnterviewde personen*

1. De vereniging dorpsgemeenschap Watergang, Dorpsraad Uitdam, Eilandraad Marken, Stichting dorpsraad Ipendam, Dorpsraad Zuiderwoude en Polderraad Katwoude en Broeker Dorpsraad;
2. Portefeuillehouder kernraden;
3. Ambtelijk vertegenwoordigers Gemeente Waterland.

8.2 *Geraadpleegde documenten*

1. Het Bestuursconvenant "dorpsraden gemeente Waterland";
2. Verslagen van overleg tussen "kernraden en de gemeente Waterland";
3. Informatie raad: Burgerparticipatie in relatie tot kernraden, 30 november 2010;
4. Externe documenten die ingaan om de rol en functie van Kernraden. Bijvoorbeeld convenanten afgesloten door Nederlandse gemeenten met kernraden, het document "Kernraden in Noord-Holland. Een overzicht" van het PRIMOnh en het EIM, Evaluatie van de provinciale regelingen Integrale Dorpsontwikkelingsplannen (IDOP) in de provincie Noord-Brabant.

8.3 *Geraadpleegde websites*

1. Diverse gemeentelijke, provinciale websites.
2. Websites diverse kernraden

9 Bijlage 2: Burgerparticipatie in relatie tot kernraden

Bij burgerparticipatie wordt gestuurd op deelname van bewoners (kernraden) in wat de overheid en de maatschappelijke partijen hebben bedacht over maatschappelijke vraagstukken en de oplossingsrichtingen. Het accent ligt hier bij trajecten die ontstaan vanuit ontwikkelingen binnen sectorale beleidsvelden van de gemeente, waarop de burger invloed kan uitoefenen. Er worden vanuit dit principe verschillende vormen van burgerparticipatie onderscheiden, waarin de mate van participatie – en dus de rol van de burgers – verschilt. Er kunnen verschillende redenen zijn voor burgerparticipatie en de bijbehorende vormen of gradaties kunnen in een soort continuüm worden gezet zodat er een participatieladder ontstaat. De volgende rollen kunnen burgers toebedeeld krijgen:

- meebeslissen
- co-produceren
- adviseren
- raadplegen
- informeren.

De eerste twee rollen raken de vorm van zelfsturing. Bij zelfsturing denken de bewoners zelf na over maatschappelijke vraagstukken en hun oplossingsrichtingen en schakelen zelf de overheid en de maatschappelijke partijen in bij het zoeken naar oplossingen.

Hierbij zijn typen te onderscheiden:

Type a: trajecten ontstaan vanuit initiatief/vraag van de gemeenschap waarbij geen rol van de gemeente wordt verwacht.

Type b: trajecten ontstaan vanuit het initiatief/vraag van de gemeenschap waarbij wel een rol van de gemeente wordt verwacht.

Zelfsturing houdt in dat de overheid en de maatschappelijke partners op het openbaar domein ruimte geven aan gemeenschappen (dorpen) en kleinere sociale verbanden zoals bijvoorbeeld verenigingen, gezinnen en individuen. Deze nemen zelf verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van hun eigen leven en leefomgeving. Burgers en maatschappelijke organisaties pakken zelf problemen op, nemen zelf initiatieven en maken zelf afspraken over uitdagingen die op hen afkomen. Verantwoordelijkheid in individuele zin veronderstelt dat burgers zich op de hoogte stellen van gebeurtenissen in de samenleving, dat ze open staan voor ontwikkelingen en dat ze zich open stellen voor de medeburgers. Verantwoordelijkheid in collectieve zin veronderstelt dat maatschappelijke organisaties bereid en in staat zijn op nieuwe ontwikkelingen in te spelen, uitdagingen op te pakken en individuele burgers daarin mee te nemen. In de praktijk blijkt dat dit geen spontaan proces is. Zelfsturing kan alleen worden gerealiseerd als de overheid vertrouwen heeft in de burgers en de maatschappelijke organisaties. Omgekeerd moeten zij ook vertrouwen hebben in de overheid. Dat wil zeggen dat de overheid het vertrouwen geeft en zich afzijdig houdt, want als het om publieke zaken gaat kan de overheid altijd door burgers en organisaties worden aangesproken. Het principe van de zelfsturende burger en de zelfsturende samenleving gaat goed samen met de opdracht voor de overheid om de regie te voeren over maatschappelijke ontwikkelingen. De gemeentelijke overheid zal zich immers blijvend laten aanspreken op het garanderen van integrale samenhang en kwaliteit.

Zelfsturing kan niet zonder van te voren vastgestelde kaders. De kaders worden vastgesteld door de raad op basis van de perspectievennota, begroting en de concrete beleidsnota's. Alsdan wordt er via een concreet verzoek uit de gemeenschap getoetst aan de geldende kaders of een investeringsbijdrage/subsidie wordt vertrekt.

10 Bijlage 3: EIM, Evaluatie van de provinciale regelingen Integrale Dorpsontwikkelingsplannen (IDOP) in de provincie Noord-Brabant

Het volledige rapport is te downloaden via de volgende link:

<http://www.brabant.nl/Actueel/Nieuws/2010/September/Dorpsontwikkelingsplannen-zijn-succes.aspx>