Onderzoek Evaluatierapport "onderzoek kernraden"

1 Inleiding

Na afloop van elk rekenkameronderzoek vindt er een evaluatie plaats waarvan de bevindingen worden neergelegd in een evaluatienotitie. In onderstaande evaluatie wordt door de Rekenkamercommissie teruggeblikt op het rapport "Onderzoek kernraden" van april 2012. Doel van de evaluatie is om na te gaan in welke mate er gevolg is gegeven aan de overgenomen aanbevelingen door de gemeenteraad en op welke onderdelen er eventueel nog verbeteringen mogelijk zijn. De evaluatie kan ook meegenomen worden in de verdere uitwerking van het coalitieakkoord Waterland *"Samen aan de slag voor een mooi Waterland"*. In het coalitieakkoord is het volgende over kernraden opgenomen:

*"een stimuleringsfonds instellen voor initiatieven van **kernraden**, sportverenigingen, sociaal, culturele instellingen en inwoners met een maatschappelijk doel"*

Het stimuleringsfonds is in 2015 voor het eerst in de begroting opgenomen als uitwerking van het coalitieakkoord. Het fonds vervangt onder meer de huidige budgettaire reservering voor kernraden en is vanaf 2015 ook bedoeld voor initiatieven van sportverenigingen, sociaal culturele instellingen en inwoners met een maatschappelijk doel. Overigens is het budget in dit fonds niet groter dan de huidige budgetten voor kernraden en subsidies zorg en welzijn. Meer financiële ruimte is er niet ontstaan.

De aanbevelingen uit het rekenkamerrapport kernraden 2012 zijn als volgt geformuleerd:

1. Opstellen van dorpontwikkelingsplannen;
2. Jaarlijkse uitvoeringsafspraken per kern op enkel A4'tje;
3. Aanwijzen bemiddelaar;
4. Aangedragen verbeteringen uit interviews.

Daarnaast zijn er door de kernraden een aantal verbeteringen aangedragen:

1. De gemeente moet standaard de rol van de kernraad kort formuleren bij toegezonden documenten[1].
2. De gemeente kan per kern een prioriteitenlijst 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.

In zijn algemeenheid is opgemerkt dat er meer wederzijdse transparantie moet worden betracht. Zo zou ook de besluitvorming van de kernraden richting de gemeente moeten gaan en zou overleg tussen college en kernraden ook aan de gemeenteraad moeten worden gecommuniceerd.

[1] Hierbij kan gedacht worden aan een beperkt aantal categorieën (bijvoorbeeld informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen)

2 Voortgang aanbevelingen

Hieronder zal per aanbeveling worden nagegaan wat de achtergrond is, de stand van zaken en de analyse van de uitwerking van de aanbevelingen.

2.1 Het opstellen van dorpontwikkelingsplannen

2.1.1 Achtergrond

De aanbeveling om te komen tot een integraal dorpsontwikkelingsplan (IDOP) werd destijds gedaan om het kernradenbeleid verder uit te bouwen. Door het opstellen van een dorpontwikkelingsplan of dorpsvisie *" (…) gaan bewoners nadenken over hun toekomst én de rol die ze als burger/inwoner hierin kunnen spelen. Ontwikkelingen op het gebied van bevolkingskrimp en vergrijzing krijgen daarin steeds nadrukkelijker aandacht. Niet het aantal voorzieningen is daarin doorslaggevend voor behoud van de leefbaarheid in het dorp, maar vooral het besef dat dorpen hierin zelf een belangrijke rol kunnen spelen. Tegelijk ligt het gevaar op de loer dat lokale overheden – uit bezuinigingsoverwegingen – zeer zwaar gaan leunen op, of zelfs rekenen op de vrijwillige inzet van bewoners bij het in standhouden van voorzieningen."*[2]

2.1.2 Voortgang implementatie aanbeveling Gemeente Waterland

In de bestuurlijke reactie van 2012 op het rapport heeft de gemeente Waterland aangegeven dat dorpsontwikkelingsplannen *niet* tot de mogelijkheden behoren. Hiervoor ontbraken de middelen en de capaciteit. De ontwikkeling van dit soort plannen door de kernraden zelf werd wel mogelijk geacht, eventueel met inzet van de budgettaire reservering zoals ook de *Visie op broek* is uitgevoerd. Destijds werd aangegeven dat de gemeente daarin eventueel zou kunnen participeren. Alleen de inzet van de budgettaire reservering was naar de mening van het college destijds onvoldoende.

Inmiddels geeft het college aan voorstander te zijn van initiatieven voor dorpsontwikkelingsplannen, maar tegelijkertijd kan worden gesignaleerd dat in het stimuleringsfonds hiervoor geen extra structurele middelen beschikbaar zijn gesteld. De vraag is derhalve of de overige kernen nog met dorpontwikkelingsplannen zullen komen, zeker ook omdat voor een aantal kernraden het opstellen van een dorpsontwikkelingsplan zien als een gemeentelijke taak. De opmerking van het college dat het nog steeds mogelijk is om de huidige budgettaire reservering in te zetten voor de ontwikkeling van dorpsplannen, zoals de visie op broek, is derhalve naar onze verwachting dan ook niet voldoende om te komen tot de gewenste dorpsontwikkelingsplannen.

Het college kiest er voor om voor het jaar 2015 middelen te reserveren voor het opstellen van de Structuurvisie en de Toeristische visies en hierover overleg in te plannen met kernraden en andere belanghebbenden. Het college neemt hier derhalve de trekkersrol. De verwachting is dat de Structuurvisie in de loop van 2016 en de Toeristische visie medio 2015 in de gemeenteraad kan worden vastgesteld.

2.1.3 Analyse implementatie aanbeveling

De Rekenkamercommissie Waterland ondersteunt de door het college genomen initiatieven, waaronder de voor 2015 opgenomen middelen voor het opstellen van de Structuurvisie en de Toeristische visie en het overleg met kernraden en andere belanghebbenden hierover. Ook het initiatief om kernraden actief te wijzen op de mogelijkheden van dorpsontwikkelingsplannen en de kernen daarbij te ondersteunen met advies ondersteunt de Rekenkamercommissie. Ook de trekkersrol vanuit de gemeente en de doorwerking in de op te stellen structuurvisie en toeristische visie is een belangrijke stap in *behoud van de leefbaarheid* in de kernen en de cruciale rol die daarin is weggelegd voor de betrokkenheid van de burger daarin. Ondanks het onderstreepte belang biedt het stimuleringsfonds ten opzichte van de huidige budgetten voor kernraden en zorg en welzijn geen extra financiële ruimte voor het ontwikkelen en uitvoeren van dorpsontwikkelingsplannen. Het gevolg is dat de bestaande dorpontwikkelingsplannen

[2] Activiteitenplan Vereniging van Kleine kernen in Noord-Holland 2014

(Visie op Marken en de Visie op Broek) conform de voornemens van het college deels worden opgenomen in de op te stellen Structuurvisie en de Toeristische visie, maar dat voor de overige kernen een soortgelijke inbreng vooralsnog ontbreekt.

De Rekenkamercommissie is derhalve verheugd met het belang dat de gemeente Waterland toekent aan de aanbeveling, maar wijst de Raad erop dat het de vraag is of dit aan alle kernen voldoende (financiële) mogelijkheden biedt om hun eigen agenda vorm te geven en er voldoende ruimte is voor initiatieven die van onderop komen. Wel is het inderdaad zo –de gemeente Waterland wijst daar terecht op - dat als de middelen vanuit de gemeente of de kernen ontbreken er mede een beroep kan worden gedaan op de Vereniging van Kleine kernen in Noord-Holland, afgekort VvKkNH. De VvKkNH is de overkoepelende organisatie op provinciaal niveau. De vereniging heeft tot doel de belangenbehartiging van aangesloten dorpsorganisaties in het kader van de leefbaarheid. In het verlengde daarvan ligt het algemene doel op te komen voor de leefbaarheid van het platteland en de kleine kernen. De VvKkNH stimuleert dat dorpsraden, gemeenten en maatschappelijke instellingen het gesprek aangaan met de inwoners om zo samen de toekomst van het dorp of een cluster van dorpen in beeld te brengen. Dorpsbewoners moeten de ruimte krijgen om oplossingen te zoeken voor de door hun zelf benoemde problemen.

In december 2011 besloten Provinciale Staten van Noord-Holland per motie de VvKkNH, als onderdeel van het thema Vitaal Platteland van de Provinciale Sociale Agenda 2012 – 2015, jaarlijks samen met het Platform Dorpshuizen Noord-Holland een subsidiebedrag van € 120.000 toe te kennen.
In 2014 ondersteunt de provincie Noord-Holland de VvKkNH door middel van een projectsubsidie van € 60.000, -. Het gesubsidieerde deel van het activiteitenprogramma omvat onder meer het ondersteunen van dorpsontwikkelingsplannen. Het project 'vrijwillige procesbegeleiders voor dorpsvisies' loopt door tot in 2015 en zal daarna een structurele plek krijgen in het activiteitenplan van VvKkNH.

2.1.4 Praktijkbehoefte kernraden

Uiteraard hebben wij ook aan de kernraden gevraagd of deze behoefte momenteel nog leeft. Vijf van de acht kernraden hebben gereageerd op de vragenlijst. De vraag die is voorgelegd was: Is er vanuit kernraden behoefte aan dorpontwikkelingsplannen?

Eén kernraad geeft aan hier geen behoefte aan te hebben, omdat dit erg veel inspanningen vergt van een vrijwilligersorganisatie zoals de kernraad. Bovendien geeft deze dorpsraad aan dat het zeer waarschijnlijk minimale invloed heeft op de gemeentelijke plannen en besluitvorming, daarmee bestaat het risico dat de kernraad daarmee niet voldoet aan de eventuele verwachtingen die leven in de kern.

Twee kernraden geven aan sceptisch te staan ten opzichte van dit idee. Eén kern geeft aan behoefte te hebben aan een visie voor de middellange - en lange termijn, maar is dan wel van mening dat de gemeente dit moet initiëren. Dit om teleurgestelde reacties binnen de kern te voorkomen. Bovendien moet de inspraak dan ook leiden tot het resultaatgericht behoefte van de kern of een deugdelijke uitleg waarom dit niet mogelijk is. De andere kernraad geeft aan in een vroeg stadium betrokken te willen worden bij dergelijke plannen en ideeën. Deze kern denkt dan breder dan alleen bouwplannen, maar ook onderhoudsplanning, beleid openbare voorzieningen, etc. Deze kernraad geeft aan dat zij haar eigen rol niet altijd ziet in het licht van meedenken en invulling geven aan de plannen. Daarbij moet wel onderscheid worden gemaakt in het belang van het onderwerp. Het is nogal een verschil of je praat over herinrichting provinciale weg (wel of geen tunnel) of over normale zaken waarvoor het mandaat bij de gemeente ligt. Een structurele rol van de kernraden kan dan zorgen voor inertie in het proces van plan naar uitvoering. Dus wat deze kern betreft wordt er vanuit de gemeente wel geïnformeerd (meerjarenplan presenteren aan dorpsraad en haar bewoners), maar slechts op casuïstiek besloten of er vanuit de kernraad behoefte is om mee invulling te geven aan (een deel van) de plannen. Zeker plannen die gaan over de middellange - en lange termijn van de kernen.

Twee kernen geven aan enthousiast te zijn over dorpontwikkelingsplannen. De ene kern is Marken waar de eilandraad in september 2013 daadwerkelijk met de Toekomstvisie Marken is gestart. Bouwstenen daarvoor waren een interactieve bijeenkomsten met inwoners in 2012/2013 en een in april 2014 onder de bevolking van Marken gehouden enquête. De resultaten van de enquête, samen met de eerste aanzetten tot de visie, zijn tijdens de Openbare Vergadering gepresenteerd in aanwezigheid van wethouders, raadsleden en ambtenaren. De uiteindelijke visie is gepresenteerd en aangeboden aan het college tijdens de Openbare Vergadering van de Eilandraad op 1 december jongsleden. De bedoeling is dat er vanuit deze visie een "Quick-Win"-lijst komt voor 2015/2016 en dat de visie zelf als input gaat dienen voor een mogelijk gemeente Waterland breed op te stellen structuurvisie en de toeristische visie. Een andere kern geeft aan het een goed plan te vinden om aan ontwikkelplanning te doen, maar zou dan wel de focus willen zien liggen op het bevorderen van het ondernemingsklimaat (tegen leegloop) en handhaving stadsschoon.

2.2 Jaarlijkse uitvoeringsafspraken per kern op enkel A4'tje;

2.2.1 Achtergrond

Uit de interviews met de kernraden in het kader van het rapport kwam 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 in de interviews aangegeven dat het niet altijd duidelijk is welke rol de kernraad vervult bij welk project. De Rekenkamercommissie adviseerde derhalve om 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.

2.2.2 Voortgang implementatie aanbeveling

De gemeente Waterland heeft hier uitvoering aan gegeven door het bestuursconvenant te wijzigen. Dit heeft bijgedragen aan de verduidelijking van de verantwoordelijkheden die verschillende partijen hebben wat betreft de informatievoorziening aan de kernraden. Ook zijn er verbeteringen aangebracht in de communicatie die is ingezet bij grotere projecten.

2.2.3 Analyse implementatie aanbeveling

In de bestuurlijke reactie op het rapport kernraden heeft het college aangegeven op welke punten de communicatie is verbeterd. Indien dit in de praktijk nog steeds zo wordt toegepast is wat de Rekenkamercommissie betreft de uitvoering van de aanbeveling voldoende geborgd.

2.2.4 Praktijkbehoefte kernraden

Uiteraard hebben wij ook aan de kernraden gevraagd hoe zij aankijken tegen het gewijzigde bestuursconvenant. Vijf van de acht kernraden hebben gereageerd op de vragenlijst. De vraag die is voorgelegd was: Ervaren de kernraden de wijziging van het bestuursconvenant als een verbetering? Heeft dit bijgedragen aan de verduidelijking van de verantwoordelijkheden die verschillende partijen hebben voor wat betreft de informatievoorziening aan de kernraden. Is de communicatie die is ingezet bij grotere projecten door de gemeente Waterland verbeterd? Vervolgens is ook de vraag gesteld of de kernraden het beeld van het college delen dat de informatievoorziening is verbeterd.

Een kernraad geeft aan dat het convenant nu werkt. Afzonderlijk evalueren over twee jaar, bovendien kan het nu meelopen met bestuurskrachtonderzoek voor eventuele tussentijdse verbeteringen. Deze kern benadrukt wel dat bij wijzigingen in de intergemeentelijke samenwerking consultatie erg belangrijk is om de betrokkenheid van de burger te waarborgen, maar deze kernraad deelt de mening van het college dat de informatievoorziening is verbeterd. Een andere kernraad geeft aan het formele proces minder belangrijk te vinden dan de

informele wederzijdse contacten. Deze kernraad geeft aan wel aan dat gemeente paar steken heeft laten vallen in de communicatie (voorbeeld busrondje Monnickendam wordt genoemd, maar daar staat tegenover dat de intentie vanuit de gemeente Waterland absoluut aanwezig is om de kernraad tijdig bij relevante zaken te betrekken en daar gaat het uiteindelijk om. Deze kernraad sluit zich aan bij de mening van het college dat de informatievoorziening is verbeterd, waarbij deze kernraad nogmaals benadrukt dat een goede onderlinge verstandhouding en elkaar tijdig informeren belangrijker is dan de formele afspraken.

Drie kernraden geven aan geen veranderingen te ervaren, waarbij een van de drie kernraden wel benadrukt dat de verslagen van het halfjaarlijkse overleg tussen kernraad en college goed voldoen, maar er zich in de tussentijd geen projecten zich hebben voorgedaan waaruit een verbeterde communicatie zou blijken. Een kernraad geeft aan dat de communicatie met name bij grote bouwprojecten verbeterd kan worden en dat dit punt een vast agendapunt op het halfjaarlijkse overleg zou moeten zijn. Deze kernraad vindt dat de informatievoorziening zeker nog verder verbeterd kan worden. Wel wordt opgemerkt dat het sterk afhankelijk is van de betreffende ambtenaar/cultuur afdeling hoe met de informatievoorziening wordt omgegaan. Als voorbeeld wordt genoemd dat de notulen van het halfjaarlijkse overleg of het kernradenoverleg vaak niet binnen de in het convenant afgesproken vier weken beschikbaar zijn.

Eén kernraad deelt niet de mening van het college dat de informatievoorziening is verbeterd, terwijl een andere kernraad dit slechts gedeeltelijk zo ervaart. De eerste kernraad benadrukt dat er weinig is veranderd. Soms gaat het volgens het boekje, maar bij andere projecten blijft het onder de maat. De tweede kernraad geeft aan dat er een consistentere informatievoorziening is via de mail, maar dat er soms niet goed wordt nagedacht over werkzaamheden en de consequenties voor de bewoners in bijvoorbeeld verderop gelegen kern. Vanuit het college hebben zij geen grotere betrokkenheid ervaren dan eerder.

2.3 Aanwijzen bemiddelaar

2.3.1 Achtergrond

De rekenkamer heeft in het rapport geconstateerd dat het goed zou zijn indien er aandacht wordt geschonken aan een vorm van bemiddeling op het moment dat conflicterende belangen ertoe leiden dat de samenwerking verslechtert. Voorgesteld werd om een bepaling op te nemen in het bestuursconvenant met de kernraden. Dit artikel luidde als volgt:

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.

2.3.2 Voortgang implementatie aanbeveling

Het college heeft er voor gekozen om het convenant met de kernraden op dit punt niet te wijzigen en de aanbeveling voor kennisgeving aan te nemen.

2.3.3 Analyse implementatie aanbeveling

De rekenkamer heeft destijds aangegeven het te betreuren dat de argumentatie ontbrak om de aanbeveling niet op te volgen. Juist op het moment dat de samenwerking verslechterd, zou het goed zijn als vanuit de partijen gevraagd kan worden om een onafhankelijke bemiddelaar in te schakelen. De rekenkamer geeft in overweging mee dit punt te heroverwegen nu het belang voor het aanstellen van een bemiddelaar door de komst van het stimuleringsfonds groter kan worden.

2.3.4 Praktijkbehoefte kernraden

Uiteraard hebben wij ook aan de kernraden gevraagd hoe zij aankijken tegen het gewijzigde bestuursconvenant. Vijf van de acht kernraden hebben gereageerd op de vragenlijst. De vraag

die is voorgelegd was: Is er vanuit de kernraden behoefte aan een onafhankelijk bemiddelaar indien noodzakelijk?

Eén kernraad lijkt dat nuttig om ook rechtszaken te voorkomen. Een andere kernraad geeft aan dat er geen structurele behoefte is, maar dat deze kan worden ingehuurd indien noodzakelijk.
Een andere kernraad geeft aan dat dit erg afhankelijk is van de competenties van de betrokken personen of dit noodzakelijk is. Deze kernraad benadrukt dat het met elkaar in gesprek blijven voldoende moet zijn om een bemiddelaar te voorkomen.
Eén andere kernraad benadrukt dat de vraag eigenlijk niet goed is geformuleerd, omdat indien er een bemiddelaar noodzakelijk is er een behoefte ontstaat. Maar los van deze constatering geeft deze kernraad aan liever zelf het initiatief te houden en te voorkomen dat er een bemiddelaar noodzakelijk is. De laatste kernraad die de vragenlijst heeft ingevuld geeft aan dat dit niet moet worden vastgelegd in een regeling, omdat nut ervan niet wordt gezien. Uiteindelijk beslist de democratisch gekozen Raad.

2.4 Aangedragen verbeteringen uit interviews

2.4.1 Achtergrond

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. 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.

In de interviews bij het onderzoek zijn een aantal verbeteringen aangedragen die kunnen bijdragen aan de belangrijke rol die de gemeente Waterland ziet weggelegd voor de kernraden als het gaat om het vergroten van burgerparticipatie.

2.4.2 Voortgang implementatie aanbeveling

Het college heeft destijds op deze aanbeveling aangegeven dat zij de communicatie heeft aangepast door duidelijker aan te geven wat zij verwacht van de kernraden. Zo wordt bijvoorbeeld aangegeven wanneer een stuk ter informatie wordt toegezonden of wordt er ook aangegeven of er een reactie van de kernraad wordt verwacht en zo ja op welk onderdeel. Afspraken worden naar aanleiding van het rekenkameronderzoek als het goed is dus duidelijker over en weer vastgelegd en verwerkt in een toezeggingenlijst van het college om de voortgang te monitoren. Hiermee is door het college de slagvaardigheid en het vertrouwen in de organisatie vergroot. Voorts is toegezegd dat verslagen van overleggen met de kernraden ter informatie aan de gemeenteraad beschikbaar worden gesteld.

2.4.3 Analyse implementatie aanbeveling

In de bestuurlijke reactie op het rapport kernraden heeft het college aangegeven op welke punten de informatievoorziening verbeterd. Indien dit in de praktijk nog steeds zo wordt toegepast is wat de Rekenkamercommissie betreft de uitvoering van de aanbeveling voldoende geborgd. Wat vooralsnog de onderlinge samenwerking kan verbeteren is open communicatie over de beperkingen in bestuurlijke en/of financiële zin en de wijze waarop wordt meegedacht en bekeken of bepaalde oplossing door zelfwerkzaamheid kunnen worden gefaciliteerd indien de gemeente geen mogelijkheden voorziet.