



REKENKAMERCOMMISSIE

Onderwerp Aanbiedingsbrief onderzoek Rekenkamercommissie naar burgerbetrokkenheid

Aan de leden van de raad

Telefoon 050 367 7727	Bijlage(n)	Ons kenmerk	6657911
Datum 10-11-2017	Uw brief van	Uw kenmerk	

Geachte leden van de raad,

Hierbij biedt de Rekenkamercommissie u het onderzoek naar burgerbetrokkenheid aan. Al langere tijd is er binnen de gemeente Groningen veel aandacht voor dit thema, dat zeker de laatste jaren steeds meer in de belangstelling is komen te staan. De Rekenkamercommissie vroeg zich af welke ontwikkeling de gemeente daarin de laatste jaren heeft doorgemaakt en of er geleerd is van de opgedane ervaringen. Ook vroeg de commissie zich af of de vele verschillende projecten en initiatieven, die met elkaar een lappendeken aan activiteiten vormen, overzichtelijk en samenhangend zijn.

Vernieuwend

Dit vormde de aanleiding voor het onderzoek dat door onderzoeksbureau Necker van Naem is uitgevoerd in de periode april – juli van dit jaar. Daarbij is niet alleen op de gebruikelijke manier onderzoek gedaan (het bestuderen van documenten, het interviewen van betrokkenen), maar is er ook een online enquête uitgezet waarop ruim 300 mensen uit de stad hebben gereageerd. Op die manier kijkt de rekenkamercommissie steeds hoe op een andere en vernieuwende manier het rekenkameronderzoek vormgegeven kan worden. Een ander voorbeeld daarvan is de infographic, die als bijlage bij dit onderzoek is ingesloten. De infographic geeft op een overzichtelijke manier inzicht in de diversiteit aan projecten vanuit verschillende invalshoeken. Daarbij is sprake van vier kwadranten met enerzijds het onderscheid tussen meedenken en meedoen en anderzijds het onderscheid tussen een initiatief van de gemeente of een initiatief van de gemeenschap.

Vier cases

In het onderzoek zijn vier cases uitgelicht waar nader op is ingezoomd door de onderzoekers. Het gaat om de volgende vier cases: Leefstraten, Woldringlocatie, Wijkbedrijf Selwerd en Coenderspark. Vier heel verschillende cases met elk hun eigen werkwijze en aanpak. Daarmee is gezocht naar een spreiding over verschillende gemeentelijke domeinen en onderscheid gemaakt tussen verschillende vormen van participatie (meedoen of inspraak). Deze cases zijn onderzocht door onder andere met betrokkenen te spreken. De cases zijn ook onderwerp van gesprek geweest tijdens een zogenaamde gesprekstafelsessie op 22 juni jl. met raadsleden, inwoners en ambtenaren. Daarbij stond de vraag centraal wat er nodig is voor goed samenspel tussen inwoners en gemeente.

Gelijkwaardige dialoog

In de nota van bevindingen bij dit onderzoek wordt een mooi overzicht gegeven van de ontwikkelingen die de gemeente Groningen de laatste jaren heeft doorgemaakt op het gebied van de burgerbetrokkenheid. De laatste jaren is er meer aandacht gekomen voor het invulling geven aan de doe-democratie, een gelijkwaardige dialoog tussen overheid en burgers en door de ervaringen met burgerbetrokkenheid is het belang van realisme en meervoudig handelen duidelijk onderkend. Door experimenteren, waarbij ook dingen mis kunnen gaan, heeft de gemeente veel geleerd en een heel instrumentarium ontwikkeld, waarmee burgerbetrokkenheid vorm gegeven kan worden.

Conclusies

De onderzoekers komen tot de conclusie dat de gemeente leert van zijn ervaringen en dat de lessen ook worden toegepast. Tegelijk wordt op basis van het onderzoek geconcludeerd dat de geleerde lessen breder in de organisatie toe te passen zijn en dat de gemeente bewuster en consequenter zou kunnen leren. Verder wordt geconcludeerd dat de gemeente niet in den brede beleid heeft vastgelegd ten aanzien van burgerbetrokkenheid. Daarvoor worden door het college van B&W een aantal goede redenen genoemd, zoals het punt dat er ruimte moet blijven om te experimenteren en dat de ene casus de andere niet is. Het nadeel is wel dat het meer moeite kost om de gemeente in alle geledingen in deze ontwikkeling mee te krijgen. De afdeling stadsdeelcoördinatie en het concern lopen hierin voorop, aldus de onderzoekers. Bij andere afdelingen is het belang en besef van burgerbetrokkenheid in mindere mate doorgedrongen.

In het onderzoek is ook gekeken naar de positie en rol van de raad bij burgerbetrokkenheid. Hieruit komt naar voren dat er binnen de raad verschillende visies op de staat van de lokale democratie bestaan. Ook constateren de onderzoekers dat uit de interviews met betrokkenen naar voren komt dat het college van B&W het voortouw heeft bij ontwikkelingen ten aanzien van burgerparticipatie. Daarmee wordt de raad wat meer in een controlerende rol gepositioneerd, terwijl er wel degelijk binnen de raad behoefte is om ook vanaf het begin betrokken te worden en kaders te kunnen stellen. De verschillende visies die in de raad leven ten aanzien van burgerbetrokkenheid belemmeren de kaderstellende functie van de raad.

Wat verder uit de eerder genoemde online enquête naar voren komt is dat er best veel inwoners zijn die aangeven dat ze naast het meepraten op buurt- en wijkniveau ook graag op het niveau van de stad zouden willen meepraten. Het accent ligt nu erg op wijkgericht werken. De uitdaging voor de gemeente is zeker om te kijken hoe ook bij stadsbrede onderwerpen de inwoners meer betrokken kunnen worden, vandaar dat hierover een aanbeveling is opgenomen.

Aanbevelingen

Op basis van dit onderzoek komt de Rekenkamercommissie tot de volgende vier aanbevelingen:

Voor het college van B&W:

1. Er is blijkbaar sprake van een bestendige leerlijn waarmee nog niet ieder organisatie-onderdeel wordt bereikt. Ga als gemeente na wat die andere onderdelen nodig hebben om ook succesvol op dit gebied te zijn.
2. Ga na of het mogelijk is als gemeente om het beleid ten aanzien van burgerbetrokkenheid breder vast te leggen om op die manier de gewenste lijn organisatiebreed in het beleid te weven. Het belang en besef van burgerbetrokkenheid kan zo ook bij andere afdelingen doordringen.

Voor de gemeenteraad:

3. Geconstateerd kan worden dat er in de raad verschillende beelden en ideeën leven over burgerbetrokkenheid. Breng als raad in kaart waar de overeenkomsten liggen en bepaal wat dat betekent ten aanzien van burgerbetrokkenheid en wat de rol van de raad daarin kan en moet zijn.
4. Blijkbaar willen bewoners van de stad niet alleen meepraten op het niveau van wijken en buurten, maar ook op het niveau van de stad als geheel. Verzoek het college van B&W om na te gaan hoe de gemeente op deze behoefte in kan spelen.

Bestuurlijk wederhoor

Zoals hierboven al is opgemerkt heeft er in het kader van bestuurlijk wederhoor een gesprek met de wethouder Van der Schaaf (die namens het college sprak) plaatsgevonden. Een samenvattend verslag van dat gesprek vindt u in de bijlage hierbij. In dat gesprek is onder andere het vrij positieve oordeel van de onderzoekers aan de orde geweest over hoe de gemeente het doet ten aanzien van burgerbetrokkenheid. Ook is gesproken over bepaalde onderdelen van de gemeente die volgens de onderzoekers achterblijven bij de koplopers. De wethouder gaf daarbij aan dat de ontwikkelingen inmiddels al weer verder zijn en dat de lessen die zijn geleerd bij bijvoorbeeld de Woldringlocatie nu bij andere ruimtelijke projecten worden toegepast. Verder kwam ook de komst van de nieuwe Omgevingswet aan de orde waarin wordt voorgesteld om bij projecten het organiseren van burgerbetrokkenheid aan de externe partij over te laten. Dit staat haaks op de visie van het college van B&W, die vindt dat de gemeente nauw betrokken moet blijven bij ontwikkelingen en het organiseren van burgerbetrokkenheid in het ruimtelijk domein.

Tot slot

We zien de behandeling van het rekenkamerrapport in de raadscommissie en raad met veel belangstelling tegemoet. Het is aan u als raadsleden om te oordelen of u de aanbevelingen uit het rapport wilt overnemen. Uiteraard is de Rekenkamercommissie graag bereid tot een nadere uitleg en het beantwoorden van vragen over dit onderzoek.

Met vriendelijke groet,
namens de Rekenkamercommissie,

W.R. Zuurbier,
Voorzitter.

BIJLAGE

Gesprek over rapport Burgerbetrokkenheid in het kader van bestuurlijk wederhoor

Rekenkamercommissie 10 oktober 2017, oude B&W-kamer stadhuis

Aanwezig: Werner Zuurbier (voorzitter), Carlo Schimmel, Edward Koopmans, Maarten van der Laan, Anna Riemersma, Han Warmelink, Peter Kommerij (secretaris), Roeland van der Schaaf (wethouder), Liesbeth van de Wetering (ambtelijke ondersteuning)

RKC-voorzitter Werner Zuurbier heet de wethouder en de ambtenaar van harte welkom. Het gaat er bij bestuurlijk wederhoor om wat het college vindt van het rapport voordat het wordt aangeboden aan de raad. Er komt een aantal aandachtspunten aan de orde:

- De wethouder merkt op dat het rapport in het college is besproken en dat het rekenkamerrapport daar goed is ontvangen. Er gaan veel zaken goed op het gebied van burgerbetrokkenheid, de gemeente maakt stappen vooruit, zo blijkt uit het rapport en er worden aanknopingspunten geboden voor verdere verbeteringen.
- Belangrijke doelstelling voor de gemeente is om datgene wat de gemeente doet nog beter te doen. Het betrekken van bewoners daarbij is belangrijk. Dat betekent overigens niet dat de inwoners altijd gelijk krijgen, maar wel dat ze serieus worden genomen.
- Het rapport bevat een mooi overzicht van de ontwikkeling van de bewonersbetrokkenheid van de laatste jaren. Realisme is daarbij zeker van belang. Overigens wordt niet altijd duidelijk in het rapport wat de rol van het college is, vaak wordt gesproken van de gemeente.
- Dat ook de rest van de organisatie in deze beweging mee moet onderschrijft het college, dat loopt nog niet altijd perfect. In de casus Woldringlocatie is dat te zien, tijdens dat proces heeft het college zaken anders gedaan en inmiddels is te zien dat de organisatie nu al weer verder is en dat er is geleerd van die casus, bijvoorbeeld bij de aanpak van het Oosterhamriktracé, de Reitdiepzone en de Westelijke Ringweg.
- De wethouder wijst erop dat er nogal een verschil zit tussen een project als leefstraten en de bouw van een woontoren. Bij die laatste is de belangentegenstelling veel groter, en dat maakt burgerbetrokkenheid een stuk lastiger. Ook zit dan niet iedereen aan tafel, zoals de nieuwe bewoners van de nog te bouwen woontoren. Dat brengt je als gemeente in een andere positie.
- RKC: hoe ziet het college de eigen rol dan bij de wat complexere trajecten?
- Wethouder: in het kader van de omgevingswet denken we daar nu over na. Welk kader willen we meegeven en hoe geven we de rol van het college daarbij vorm.
- RKC: geconstateerd is in het onderzoek dat er niet echt beleid is vastgelegd ten aanzien van burgerbetrokkenheid. Hoe geeft het college nu invulling aan wat het wil en zit daar ook een lijn in?
- De wethouder: er is bewust voor gekozen om geen beleidsnota op te stellen. Burgerbetrokkenheid is aan vernieuwing en verandering onderhevig, de gemeente heeft ervoor gekozen hiermee te experimenteren en dat willen vastleggen is zo ongeveer een contradictio in terminis. Het college ziet voor zichzelf wel een belangrijke rol in het proces van burgerbetrokkenheid, ook omdat je een boegbeeldfunctie vervult, en in dat proces kun je groeien. Er is discussie over de vraag wat helpt en wat werkt. Als je iets wil moet je het gewoon doen. Dat gaat ook wel eens fout, belangrijk is om aan de voorkant

aan te geven wat er wel en niet vastligt en waar de burgers wel en niet over kunnen discussiëren. Als burgers daar een ander beeld van hebben dan levert dat vaak ruis op en dat moet voorkomen worden. Bij het Oosterhamriktracé bijvoorbeeld is duidelijk dat die ontsluitingsweg er komt. Het gesprek met bewoners gaat er dan over hoe en waar die weg precies wordt aangelegd. Dat helpt wel, bewoners weten dan waar ze wel en niet over praten.

- RKC: als er geen formeel beleid is, dan geeft dat ook ruimte voor anderen om het anders te doen.
- De wethouder: soms is de situatie anders, dan is het wel zaak om te kijken hoe het dan kan, met andere mensen en/of een andere aanpak.
- RKC: welk lessen leert het college van dit onderzoek?
- De wethouder: als eerste dat we de werkwijze van het gebiedsgericht werken ook toepassen bij andere beleidsterreinen, dat de gereedschapskist die we als het ware hebben ontwikkeld bij het gebiedsgericht werken ook gebruiken bij bijvoorbeeld het ruimtelijk domein. Ten tweede dat samen met raad, college en organisatie het gesprek gevoerd moet gaan worden over hoe burgerbetrokkenheid nu verder te brengen. De verschillen in de raad zijn er, het gaat erom zoals ook in het rapport staat het niet alleen bij die constatering te laten, maar te kijken wat je daarmee doet.
- RKC: wat zou de gemeente niet meer moeten doen?
- De wethouder: dat de ontwikkelaar initiatief neemt en zelf voor draagvlak zorgt daar waar deze er niet op is toegerust of de complexiteit groot is. De gemeente moet in die gevallen een meer leidende positie hebben vanaf het begin. Dat staat wellicht haaks op wat er in de Omgevingswet staat, namelijk dat een ontwikkelaar zelf het participatietraject moet oppakken. Maar je kunt als gemeente niet langs de lijn blijven staan omdat inwoners uiteindelijk toch bij de gemeente op de stoep staan. Participatie is ook een publieke taak, tenslotte.
- RKC: in reactie op de cases kreeg de rekenkamercommissie in het kader van ambtelijk wederhoor heel verschillende reacties terug. Ambtenaren gaan dan toch verschillend om met de materie blijkbaar. Hoe denkt het college die verschillen op te kunnen lossen?
- De wethouder: maar verschillen zijn soms ook nodig omdat de situatie anders is. Het is wel de ambitie van het college om tav participatie de goede dingen te doen en dit breder in de organisatie te verspreiden. De discussie over participatie gaat door tussen college en raad en ook in de organisatie blijft dit een belangrijk thema.
- RKC: hoe denkt u de organisatie op één lijn te krijgen?
- De wethouder: geeft aan dat hij hier echt positief over is. De gemeente is echt een lerende organisatie op dit punt, de bewustwording in de organisatie wordt steeds groter. De constatering uit het rapport dat het middenmanagement minder bezig is met burgerbetrokkenheid is herkenbaar, ook daar moet minder in kokers worden gedacht en meer integraal. De doorontwikkeling van het gebiedsgericht werken wil het college echt. Dat gaat niet vanzelf, daar moet echt moeite voor worden gedaan.
- Verder nog een punt over pagina 38 van het onderzoek, daar staat dat de bewoners liever meer invloed hebben op het niveau van de stad. Gezien de vraagstelling en de genoemde categorieën (stad, wijk, buurt, straat) ligt dat volgens het college wat genuanceerder. We lezen het zo dat de bewoners *ook* graag invloed op het niveau van de stad zouden willen hebben.

De voorzitter bedankt de wethouder en de ambtenaar voor dit gesprek. Het verslag dat hiervan zal worden gemaakt wordt voorgelegd ter goedkeuring (is inmiddels gebeurd) en zal daarna aan het onderzoeksrapport worden toegevoegd.