

Pilot Burgerbegroting Gemeente Oldebroek 2015 – Wat heeft het gebracht?

- Een Tussenevaluatie -



December 2015

Cees Veldman

Inhoud

Proces en monitoring	2
1. Evaluatie medewerkers	3
Eigenaarschap	3
Kwaliteit oplossing.....	3
Relatie burger-gemeente	3
Burgerbegroting als Instrument.....	4
2. Evaluatie dorpen	4
Eigenaarschap	4
Kwaliteit oplossing.....	5
Relatie burger-gemeente	5
Burgerbegroting als Instrument.....	5
Bijzonderheden.....	5
3. Scores schema monitoring en evaluatie Burgerbegroting	6
Eigenaarschap	6
Kwaliteit oplossing	7
Relatie burger-gemeente	7
Burgerbegroting als Instrument	7
4. Inkoop en financiën.....	8
5. Conclusies	8
6. Aanbevelingen	9
BIJLAGE 1 scorelijsten evaluatiebijeenkomsten.....	1
Beoordeling medewerkersbijeenkomst 12 oktober 2015	1
Beoordeling bijeenkomst betrokken partijen dorpen 22 oktober 2015	1
BIJLAGE 2: samenwerkingsovereenkomst 2015	3
BIJLAGE 3: schema monitoring en evaluatie Burgerbegroting.....	5
BIJLAGE 4: Kengetallen uit college-informatie februari 2015	8
BIJLAGE 5: reflectie Joop Hofman.....	9

Foto voorpagina: Burgemeester Adrian Hoogendoorn reikt, na ondertekening van de Samenwerkingsovereenkomst op 19 februari 2015, symbolisch een schoffel uit aan de voorzitters van de dorpsgroepen in Oosterwolde en 't Loo Nanne Schoonhoven en Dirk Fobbe.

Proces en monitoring

Begin 2015 startte de uitvoering van de pilot Burgerbegroting Oldebroek, waarbij de dorpen 't Loo en Oosterwolde de verantwoordelijkheid over de uitvoering van het groenonderhoud in hun dorpen van de gemeente Oldebroek overnamen. Zij kregen tevens de vrijheid om de middelen die zij bespaarden door eigen inzet en efficiënte aanpak te besteden ten behoeve van de leefbaarheid in hun dorpen. Ten aanzien van de uitvoering van het wegenonderhoud zijn afspraken gemaakt voor overleg over jaarplannen. Omdat sprake was van een pilot voor één jaar, met de intentie om de samenwerking meerjarig voort te zetten (zie daarvoor de Overeenkomst Burgerbegroting, die in februari 2015 is ondertekend - bijlage 2), zijn afspraken gemaakt om de voortgang van het proces te monitoren en voor het einde van het pilotjaar (tussentijds) te evalueren. Omdat het proces nog loopt en verder ontwikkelt is geen sprake van een eindevaluatie van de burgerbegroting, maar van een tussenevaluatie.

De beoordeling vindt plaats op vier hoofdthema's, die onderling met elkaar zijn verbonden, schematisch weergegeven in onderstaand figuur, dat is ontleend aan het waardenmodel van het IPW¹.

- Eigenaarschap - Betrokkenheid van de Samenleving
- Kwaliteit van de oplossing - Efficiënte en effectieve besteding van middelen
- Relatie burger/gemeente - Legitimiteit
- Burgerbegroting als Instrument



In het daarvoor opgestelde “schema monitoring en evaluatie burgerbegroting” zijn de 4 criteria uitgewerkt in doelen en maatstaven. Die vormen het kader voor de beoordeling. (bijlage 3)

Gedurende het jaar zijn een aantal voortgangsgesprekken gehouden, waarin de bovengenoemde criteria als leidraad zijn gehanteerd. In de periode oktober/november zijn bijeenkomsten georganiseerd om met de diverse betrokken partijen de pilot te beoordelen en adviezen te formuleren voor het vervolg. Tijdens twee workshops hebben achtereenvolgens de betrokken medewerkers van de gemeente en de betrokken deelnemers uit de dorpen aan de hand van een “stoplichtenmodel”² hun waardering gegeven op de genoemde beoordelingscriteria. De bijeenkomsten werden geleid door de

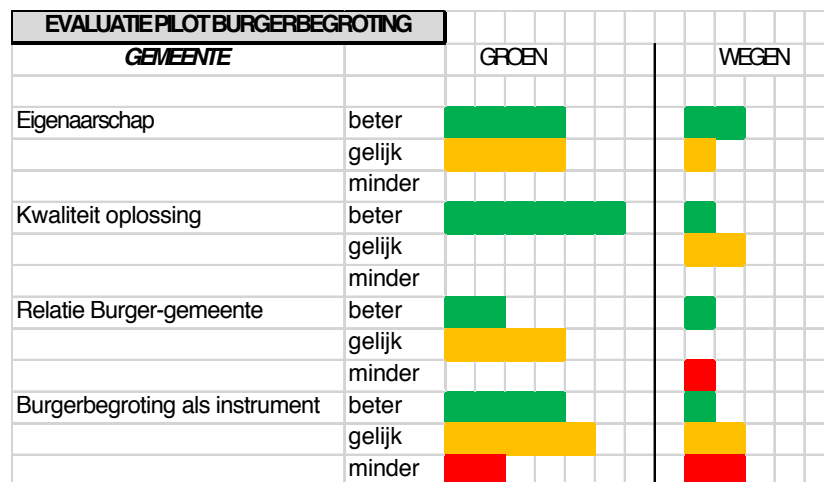
¹ IPW is het Instituut Publieke Waarden, een instantie die zich inzet voor een herwaardering van de publieke zaak en het transformeren van de huidige verzorgingsstaat, naar een beter, goedkoper en meer waarde-gedreven model.

² Stoplicht : rood = situatie is slechter dan voorheen, oranje = situatie is gelijk gebleven, groen = situatie is verbeterd

projectleider. Onafhankelijk adviseur Joop Hofman, expert op het gebied van samenlevingsparticipatie en burgerbegroting, was daarbij aanwezig.

Per bijeenkomst is een samenvatting van de beoordeling gemaakt.

1. Evaluatie medewerkers



Figuur 1: samenvatting scores medewerkers gemeente

Tijdens de bijeenkomst wordt opgemerkt dat er verschil is in benadering voor wat betreft het onderhoud van groen en het wegenonderhoud. De beoordeling wijkt daarom op die onderdelen ook enigszins af (zie figuur 1). Er wordt ook geattendeerd op de financiële afwikkeling en de relatie met het inkoopproces. Er is op dit moment onvoldoende inzicht in de mogelijkheden om het proces meerjarig voort te zetten.

Eigenaarschap

Het overdragen van beslissingsbevoegdheid geldt vooral bij het onderhoud van groen, voor het onderhoud van wegen is de gemeente de verantwoordelijke en uitvoerende partij. Daar staat tegenover dat de betrokkenheid van de burgers bij het onderhoud van wegen is toegenomen. Ten aanzien van de betrokkenheid bij het onderhoud van groen wordt aangegeven dat deze wel is toegenomen, maar wordt als nuancering meegegeven dat de groep van betrokken burgers naar de mening van betrokken ambtenaren erg klein is. Er zijn signalen dat niet alle burgers op de hoogte zijn van de nieuwe werkwijze. Burgers zijn wel tevredener over het onderhoud.

Kwaliteit oplossing

Met name ten aanzien van het groen wordt algemeen aangegeven dat de kwaliteit van het onderhoud hoger is dan voorheen en beter aansluit bij de wensen van de inwoners. Het kwaliteitsniveau ligt op niveau B en soms zelfs A (het vereiste niveau is lager, nl. C). Daarbij wordt door de gemeente alleen nog maar op ad-hoc basis geschouwd, terwijl dat in het verleden veel frequenter plaatsvond. Ten aanzien van wegen is er minder ruimte voor kwaliteitsverbetering, aangezien daar vrij strakke regels voor gelden. Wel wordt creatief meegedacht door de inwoners. Helaas sluit dat vaak niet aan bij de financiële mogelijkheden binnen het onderhoudsbudget.

Relatie burger-gemeente

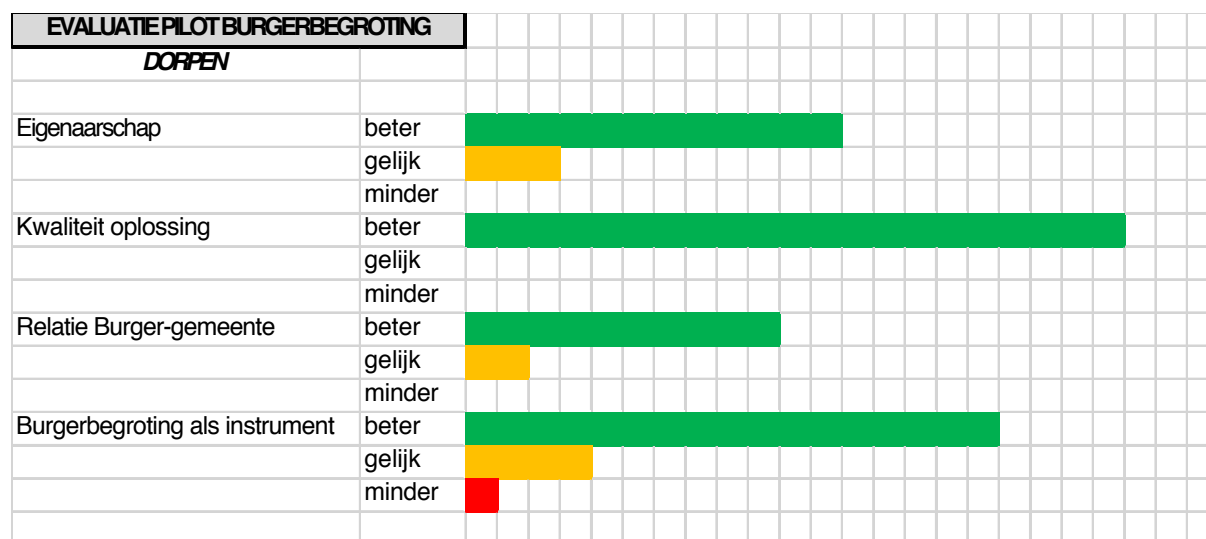
Overleg tussen de gemeentelijke organisatie en de dorpsgroepen over groenonderhoud wordt door de dorpen verschillend opgepakt. Bij 't Loo wordt frequenter teruggekoppeld

richting gemeente. In Oosterwolde is vooraf overleg geweest met uitvoerende partijen. Met name ten aanzien van wegen levert overleg met bewoners meer complexiteit op, aangezien de gemeente voorheen, gebaseerd op haar beheerplan, zelf besliste over het volledige onderhoudsplan zonder terugkoppeling met burgers. Over legitimiteit wordt genuanceerd gedacht. De relatie en de wijze van communicatie van de dorpsgroepen met haar achterban is bij de gemeente niet geheel duidelijk. Wel is duidelijk dat de dorpsgroepen de gesprekspartner zijn richting gemeente.

Burgerbegroting als Instrument

Transparantie en flexibiliteit (met name bij groen) ten aanzien van de inzet van middelen zijn toegenomen. De beheersing van risico's en het genereren van kapitaal (om eventueel andere dingen te doen) worden daartegenover niet of slechts beperkt gehaald. Hoewel dat geen doel vooraf was wordt aangegeven dat vanuit de gemeente gezien de Burgerbegroting (in ieder geval gedurende de pilot) geen besparing oplevert, maar juist veel meer ureninzet van met name de werkvoorbereiders heeft gevraagd. Bij wegen lijkt dat zelfs structureel te zijn, aangezien in het verleden geen overleg plaatsvond over uit te voeren werkzaamheden. Aan de andere kant is de inzet van toezicht op het groenonderhoud vanuit de gemeente juist fors afgenomen, en de inzet van de buitendienst (vanzelfsprekend) zelfs niet meer plaatsvindt. Het gevoel tijdens de evaluatiebijeenkomst lijkt gebaseerd op de periode van intensieve voorbereidings- en begeleidingswerkzaamheden.

2. Evaluatie dorpen



Figuur 2: samenvatting scores betrokken partijen dorpen

De dorpsorganisaties geven aan dat er wat hun betreft geen weg terug is naar de oorspronkelijke werkwijze, waarbij de gemeente volledig verantwoordelijk was voor het onderhoud van de fysieke leefomgeving. Zij staan volledig achter de nieuwe werkwijze en willen deze in de toekomst op onderdelen verder uitbreiden.

Eigenaarschap

Bewoners zijn zeer positief en melden dat regelmatig aan de dorpsgroepen. Er is sprake van een informele relatie tussen de bewoners en degenen die de werkzaamheden

uitvoeren. Bekende gezichten worden eerder aangesproken. Onderling worden er veel praktische afspraken gemaakt, waarbij bewoners delen van groenstroken in de nabijheid van hun woning zelf onderhouden. Bewoners worden aangesproken op het storten van zwerfvuil en puin in groenstroken. Doordat betrokkenheid groter is wordt er een hoger kwaliteitsniveau bereikt.

Verschillende bewoners en verenigingen (o.a. ATB-vereniging 't Loo) doen actief mee. Doordat de uitvoerende partijen deel uitmaken van de dorpsgemeenschap kan er sneller worden gereageerd op problemen/klachten. Zowel 't Loo als Oosterwolde hebben tijdens verschillende dorpsavonden met de bewoners gesproken over de uitvoering van de Burgerbegroting.

Kwaliteit oplossing

Op alle terreinen scoort de kwaliteit hoger dan voorheen. Burgers zijn tevreden, de groenstroken zijn netter dan in het verleden. “Je betaalt voor C, maar je krijgt A of B”. De enige vraag die bij de dorpsgroepen naar voren komt is de besteding van middelen in relatie tot vervangingswerkzaamheden. In het afgelopen jaar is een deel van het verouderd areaal (aangegeven levensduur reeds overschreden) door de dorpen vervangen. Er is te weinig inzicht op de bestedingsruimte voor de komende jaren, en het eventueel door de gemeente opgespaarde budget van de afgelopen jaren (zie ook Burgerbegroting als Instrument)

Relatie burger-gemeente

De dorpen zijn tevreden over de communicatie met de gemeente. Na opstartproblemen is er goed te overleggen met de gemeente. Advies van de gemeente over mogelijkheden tot besteding van de middelen die zijn bespaard door zelfwerkzaamheid wordt gewaardeerd.

Burgerbegroting als Instrument

Inzicht in de begroting en de te besteden middelen, en ook de flexibiliteit bij de besteding van de middelen is toegenomen. Het is verbazend om te zien hoe snel het onderhoud kon worden ondergebracht bij verenigingen en aannemers. Werkende weg wordt veel efficiency bereikt, o.a. door het afstemmen van werkzaamheden op de legingsdagen van groene containers, waardoor geen extra storkosten te hoeven worden gemaakt. Zoals al gezegd is met name de besteding van middelen ten behoeve van areaalvervanging nog onduidelijk. Ook leven er nog vragen ten aanzien van de risico's. Met name wanneer deze ontstaan door achterstanden in het verleden, of door bijvoorbeeld het optreden van ziektes of ongedierte (calamiteiten). De dorpen hebben daar tot nu toe niet voor kunnen reserveren. De vraag is welke ruimte daarvoor bij de gemeente aanwezig is.

Bijzonderheden

- Inzet van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt is zowel door 't Loo als Oosterwolde opgepakt. In Oosterwolde vindt een deel van het onderhoud plaats door InclusiefGresbo en worden jongeren van de Ambelt ingezet en begeleid. In 't Loo worden diverse mensen uit het dorp, die een afstand hebben tot de arbeidsmarkt, als vrijwilliger betrokken bij het onderhoud. Inzet van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt via de gemeente bij de ATB-vereniging is nog niet succesvol geweest. Nieuwe kandidaten zijn er welkom.
- Financierings- en aanbestedingskwesties mogen wat betreft de dorpsgroepen geen belemmering zijn voor meer zelfregie bij de dorpen. Graag inzetten op oplossen van problemen en dat regelen.
- Over het wegenonderhoud is telefonisch overleg geweest. De bespreking over het daadwerkelijke plan voor 2016 is vertraagd, maar afgesproken is om zodra de plannen gereed zijn deze gezamenlijk te bespreken. De gemeente heeft de dorpen goed op de hoogte gehouden.

- Andere bronnen van financiering (diverse fondsen) zijn nog niet onderzocht. De dorpsgroepen zijn geattendeerd op het feit dat met name op het thema van grotere sociaal maatschappelijke participatie door de samenleving mogelijkheden lijken te liggen.
- De dorpen zijn bereid budgetten meer zelfstandig te beheren en daarover periodiek verantwoording af te leggen richting de gemeente.

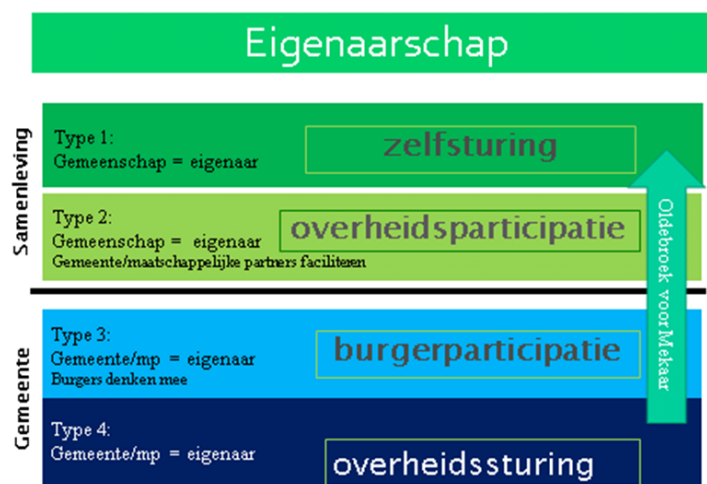
3. Scores schema monitoring en evaluatie Burgerbegroting

Tot hier toe is een weergave gedaan van de evaluatiebijeenkomsten. Voor verdere beoordeling geeft het evaluatieschema voor de Burgerbegroting maatstaven aan, waarmee de veranderingen ten opzichte van de oorspronkelijke situatie kunnen worden gekwantificeerd. Op basis van de evaluatiebijeenkomsten en de feitelijke gegevens kunnen scores worden toegekend aan de diverse criteria.

Eigenaarschap

Doel: toename van het eigenaarschap bij de samenleving

- *Overdragen beslissingsbevoegdheid:*



De verandering is het best weer te geven aan de hand van de tabel van Eigenaarschap, zoals die wordt gehanteerd in het kader van Oldebroek voor mekaar. In de pilot-periode heeft er een duidelijke verschuiving plaatsgevonden. Bij groen is dat veranderd van overheidssturing, naar grotendeels overheidsparticipatie en in de praktijk op onderdelen zelfsturing: *(mee)beslissen en zelf doen*. Bij wege is een verschuiving waar te nemen van overheidssturing naar burgerparticipatie *(meedenken)*.

- *Aantal actieve burgers:* het aantal actieve burgers is voor de betreffende beleidsterreinen toegenomen van 0 naar enkele tientallen. In Oosterwolde is Dorpsbelang de regisseur en zijn plaatselijke aannemers, samen met enkele burgers de uitvoerders. In 't Loo is de Klankbordgroep regisseur en worden de werkzaamheden uitgevoerd door de ATB-vereniging, dorpshuis 't Grinthuus, plaatselijke aannemers, de scholen en diverse inwoners.

Kwaliteit oplossing

- *Behaalde onderhoudsniveau:* Zowel door de gemeente als door de dorpen is geconstateerd dat het onderhoudsniveau tijdens de pilot is gestegen van C naar B en soms naar A.
- *Tevredenheid inwoners:* het aantal klachten bij de gemeente ten aanzien van het groen in de dorpen Oosterwolde en 't Loo is afgenomen. De beide dorpsgroepen zijn wel benaderd door hun inwoners. Naast vragen zijn vooral veel complimenten uitgedeeld, en is men meer tevreden over het niveau van onderhoud. Metingen van de tevredenheid, door bijvoorbeeld een enquête, zijn niet gedaan.
- *Creativiteit:* De aanpak van het uitvoeringsproces gaf ruimte voor inventieve oplossingen. In Oosterwolde is gekozen voor een gebruikelijke wijze van uitzetten van werkzaamheden met inzet van aannemers. Daar is echter wel gezocht naar nieuwe oplossingen op het gebied van beplanting en aankleding van de openbare ruimte. In 't Loo is afgeweken van de gebruikelijke uitvoeringswijze en is met name ingezet op het samenwerken met verenigingen en groepen bewoners, al dan niet onder regie van een aannemer.

Relatie burger-gemeente

- *Heldere relatie:* Doordat het overleg tussen de gemeente en de dorpen over de uitvoering van de taken in het groen is geïntensiveerd is duidelijkheid gekomen in de onderscheiden rollen. Wederzijdse waardering is toegenomen.
- *Legitimiteit:* In meerdere dorpsavonden hebben beide dorpen met de inwoners gesproken over de nieuwe rollen in het beheer van het groen en zijn ervaringen gedeeld. 't Loo heeft de verslagen van deze bijeenkomsten gepubliceerd op haar website. Hoewel het aantal personen dat meedraait in de uitvoering niet heel groot is, zorgt de terugkoppeling richting de dorpsbewoners en de “gesprekken op straat” wel voor grotere betrokkenheid.

Burgerbegroting als Instrument

- *Transparantie:* het inzicht in de inhoud van de gemeentelijke budgetten bij de dorpen is vergroot, doordat de gemeente de werkpakketten behorende bij de verschillende beheertaken heeft overgedragen. Daarover is ook inhoudelijk meerdere keren overleg geweest ter verduidelijking van de getallen.
- *Flexibiliteit:* De dorpen hebben ten aanzien van de groenbudgetten vrijwel carte blanche gekregen om middelen in te zetten, o.a. ten behoeve van de leefbaarheid. Ten aanzien van de wegen is de flexibiliteit beperkter en lijkt het meedenken in de besteding op dit moment het meest haalbaar. Aangegeven is dat over de volgorde van uitvoering (op den duur) ook kan worden meebeslist.
- *Risicobeheersing:* Over risico's zijn van tevoren goede afspraken gemaakt in de overeenkomst. Onduidelijkheid leeft er bij de dorpen ten aanzien van de behandeling van calamiteiten. De gemeente heeft aangegeven dat zij daarin een grote rol kan en wil blijven spelen.
- *Genereren kapitaal:* concreet zijn overblijvende middelen binnen het reguliere onderhoudsbudget ingezet voor het herinrichten van groenstroken, het plaatsen van bankjes en ter ondersteuning van een vereniging. Dit betekent winst in kwaliteit en leefbaarheid. Op inzet vanuit andere mogelijke financieringsbronnen is geen actie ondernomen door de dorpen. Daarin lijken wel kansen te liggen (vooral op het gebied van samenlevingsparticipatie).

- *Besparing*: de enige aantoonbare “besparing” is behaalt op het gebied van de vermindering van inzet door gemeentepersoneel (ruim 300 uur) en materieel (ruim 350 uur). Daar staat tegenover dat, vooral in de opstartfase, de inzet op het gebied van de voorbereiding vooralsnog fors is toegenomen, hoewel dat niet exact is te duiden. Handhaving en toezicht is daarbij weer afgenomen, aangezien er nog maar enkele keren per jaar wordt geschouwd, en er niet coördinerend of sturend (meer) hoeft te worden opgetreden. Concrete omvang van deze laatste aspecten is niet inzichtelijk gemaakt. Doordat vrijkomende middelen ten aanzien van de uitvoering beschikbaar zijn voor de dorpsgroepen heeft de besparing geen effect op de gemeentebegroting

4. Inkoop en financiën

Bij de start van de pilot zijn een aantal afspraken gemaakt over het inkoopproces en de financiële afwikkeling van het geheel. Daarbij was sprake van een eenjarige oplossing. Wel met de intentie om het proces daarna meerjarig voort te zetten. Voortzetting van de Burgerbegroting vraagt om een dergelijke meerjarige aanpak.

In het licht van deze voortzetting is het volledige financiële proces nogmaals onder de loep genomen. Ditmaal gebaseerd op de optie van meerjarige onderhoudsafspraken in relatie tot inkoop- en verantwoordingsregels. Daarbij is nagegaan of er mogelijkheden zijn om een subsidierelatie aan te gaan met de dorpen, waarbij zij zelf meer budgetverantwoordelijkheid zouden krijgen. Overleg heeft geleid tot het volgende inzicht:

- *Inkoop en Financiën*: binnen het huidige beleid is het niet mogelijk om meerjarig aan te besteden aan de dorpen. Mogelijkheden om beargumenteerd af te wijken van het gemeentelijk inkoopbeleid moeten nader worden onderzocht. Omdat de waarde van de meerjarige aanneemsom, zeker als het diensten betreft, de Europese norm lijkt te overschrijden, is toetsing aan de Europese regels noodzakelijk. Er is nog geen nader onderzoek gedaan naar uitzonderingsmaatregelen. Specifieke juridische inkoopkennis op het gebied van burgerparticipatie ontbreekt op dit moment. Nader onderzoek is gewenst.
- *Subsidierelatie*: Een subsidierelatie biedt mogelijkheden om verantwoordelijkheid en verantwoordingsplicht meer bij de dorpen neer te leggen. Dat is echter afwijkend aan de huidige keuzes en werkwijze binnen de pilot. Nader onderzoek is vereist, mede in relatie tot inkoop en financiële rechtmatigheid.

Op basis van deze kennis wordt geadviseerd om de huidige werkwijze niet voor onbepaalde tijd voort te zetten, voordat bovenstaande vragen zijn onderzocht en regelgeving daarop is aangepast. Dat staat een verlenging van de afspraken met één jaar echter niet in de weg.

5. Conclusies

Op basis van de uitkomsten van de evaluatiebijeenkomsten, de conclusies en reflecties van de projectleider en de onafhankelijke adviseur zijn er enkele conclusies te trekken uit het afgelopen pilotjaar.

- *Transitie of niet?*: Naast een feitelijke en zichtbare verandering van werkwijze en aanpak van enkele uitvoerende taken, is ook de onderlinge rolverhouding het afgelopen jaar veranderd. Betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de beide dorpen bij hun eigen leefomgeving is gegroeid en wordt min of meer als vanzelf geaccepteerd en gerespecteerd. Formeel eigenaarschap (ondergrond en budget) en aansprakelijkheid ligt nog bij de gemeente.
- *Winst?*: Eén van de belangrijkste winstpunten is de toegenomen betrokkenheid. Het groen is van het dorp, de gemeente is alleen nog beschikbaar voor advies. Een

ander groot winstpunt is de toegenomen kwaliteit van de leefomgeving. “Je krijgt meer voor hetzelfde geld!”. Daarnaast hebben de dorpen binnen het bestaande budget ook extra zaken kunnen uitvoeren en aanleggen (aanpassen groenstroken, plaatsen bankje, ondersteuning verenigingen). Oftewel, er is sprake van fysieke winst en toename van participatie, voor hetzelfde geld.

- Financiële afwikkeling en procedures: De huidige regelgeving en uitvoeringsmaatregelen geven op dit moment onvoldoende ruimte om de gehanteerde werkwijze gedurende het pilotjaar voor onbepaalde tijd voort te zetten. Meer juridische inkoop-expertise en onderzoek is nodig.
- Eigenaarschap: Er is sprake van toegenomen eigenaarschap bij de dorpen. Verantwoordelijkheid nemen is een voorbeeld daarvan. Risico's (h)erkennen en aansprakelijkheid aanvaarden vraagt om nader onderzoek. De cultuur van de ambtelijke organisatie is aan het veranderen, maar loslaten en vertrouwen kan nog verder worden ontwikkeld. Overigens is vanuit de dorpen ook geen onbeperkte behoefte aan het overnemen van taken. Met name de fysieke leefomgeving lijkt zich daarvoor goed te lenen, mits de veiligheidsrisico's van de werkzaamheden niet te groot zijn.
- Inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt: Beide dorpen hebben op een creatieve manier mogelijkheden gevonden om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in te zetten in het uitvoeringsproces van taken in de leefomgeving. Het takenpakket van de InclusiefGroep (de regionale SW-organisatie) is bij aanvang van de pilot met € 10.000 afgenomen. In Oosterwolde werkt zij echter in onderaannemerschap van de plaatselijke aannemers. De andere genoemde voorbeelden zijn momenteel nog niet in uren-omvang en geld uit te drukken, zodat vergelijking van de omvang vóór en tijdens de pilot niet gegeven kan worden. Feit is dat in beide dorpen het belang van inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt wordt onderkend en dat er een intrinsieke motivatie is om te zoeken naar mogelijkheden om dat uit te breiden.

6. Aanbevelingen

Op basis van de conclusies komen wij tot de volgende aanbevelingen:

1. **Het verlengen van de huidige werkwijze van samenwerking tussen de gemeente en de dorpen 't Loo en Oosterwolde met één jaar, met de intentie om daarna voor langere tijd afspraken te maken.**

En daarbij verder:

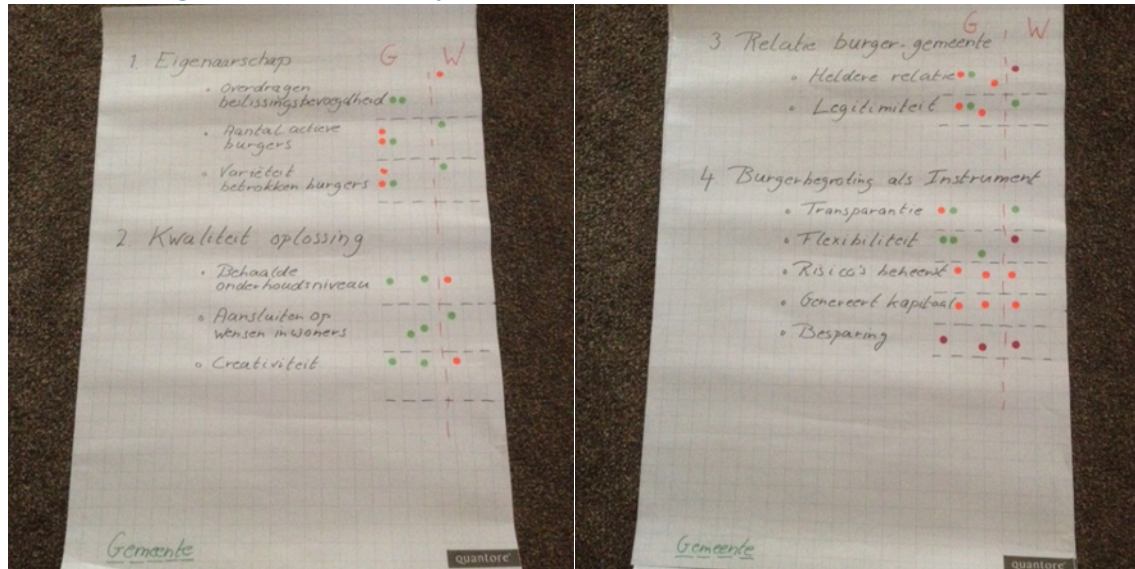
2. Mogelijkheden voor rechtmatige uitvoering van het meerjarig inkoopproces onderzoeken en daarvoor randvoorwaarden vast te stellen, met inzet van externe juridische (inkoop)expertise. Wellicht op basis van nieuwe landelijke richtlijnen (i.o.m. Ministerie van BZK). Besluitvorming door de raad in 2016 afronden. (Actie: gemeente)
3. Onderzoek doen naar het effect van de gedifferentieerde aanpak van areaalvervangings in de gemeente op het budget aan de dorpen. Mogelijkheden voor reservering van middelen onderzoeken en besluitvorming daarover in 2016 af te ronden. (Actie: gemeente i.o.m. dorpen)
4. Onderzoek te doen naar structurele personele consequenties gemeente. (Actie: gemeente)

5. Afspraken te maken over afdoening van onvoorziene calamiteiten, waarvoor geen middelen zijn opgenomen in de onderhoudsbegroting voor de dorpen. (Actie: gemeente i.o.m. dorpen)
6. Onderzoeken van mogelijkheden om budgetverantwoordelijkheid van de dorpen, inclusief bijbehorende verantwoording, te vergroten. (Actie: gemeente i.o.m. dorpen)
7. Onderzoek naar alternatieve financieringsbronnen uitvoeren (Actie: dorpen).
8. Onderzoek naar mogelijkheden van uitbreiding van beleidsterreinen bij Burgerbegroting doen. (Actie: gemeente)
9. Behoefteteiling doen bij overige dorpen en uitbreiding van overdracht van te beheren areaal aan meerdere dorpen voorbereiden. (Actie: gemeente)

BIJLAGE 1 scorelijsten evaluatiebijeenkomsten

Tijdens de evaluatiebijeenkomsten is door de medewerkers door middel van stickers “gescoord” op de verschillende beoordelingscriteria. Onderstaand de resultaten van de bijeenkomsten.

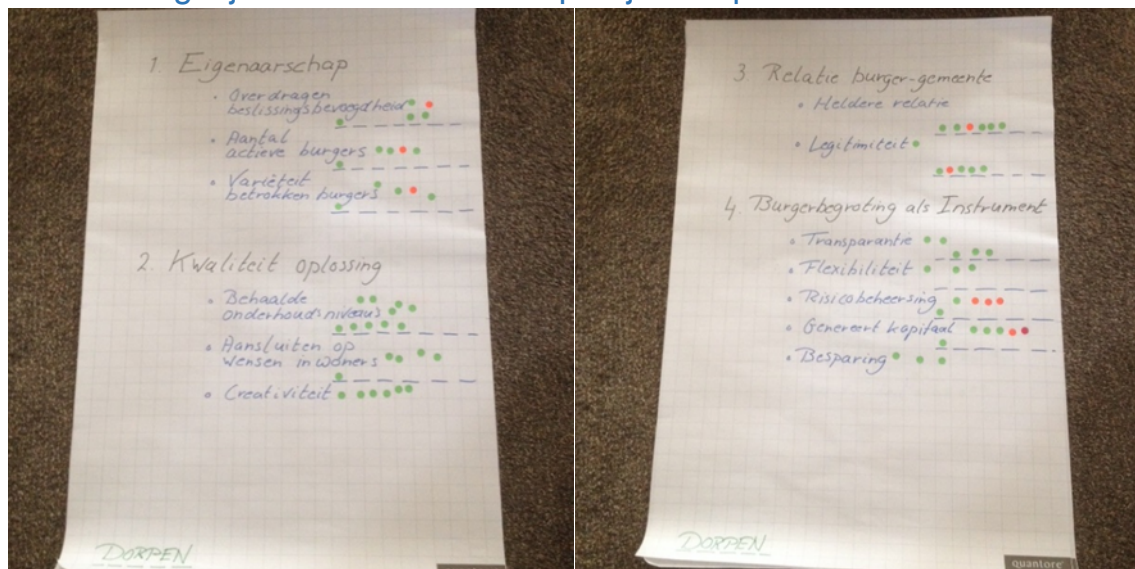
Beoordeling medewerkersbijeenkomst 12 oktober 2015



Aanwezig:

- Frans Hoogenraad
- Berry de Kruijff
- Johan Fidder
- René Biemans
- Peter Zoombelt

Beoordeling bijeenkomst betrokken partijen dorpen 22 oktober 2015



Aanwezig:

Oosterwolde:

- Nanne Schoonhoven
- Bertus Stoel
- Adriaan en Johan van Gelder
- Jan Evink

't Loo:

- Dirk Fobbe
- Bé Meijer
- Arie ten Hove
- Jacco van Boven

BIJLAGE 2: samenwerkingsovereenkomst 2015

Overeenkomst BURGERBEGROTING 't Loo en Oosterwolde

De stichting klankbordgroep 't Loo en de stichting Dorpsbelang Oosterwolde, hierna te noemen: **de dorpsgroepen**, ten deze rechtsgeldig vertegenwoordigd door de voorzitters, de heren D. Fobbe, woonachtig te 't Loo en H.J. Schoonhoven, woonachtig te Oosterwolde

En de

Gemeente Oldebroek, hierna te noemen: **de gemeente**, ten deze rechtsgeldig vertegenwoordigd door burgemeester mr. A. Hoogendoorn

Overwegende dat:

- De gemeente verantwoordelijk is voor de exploitatie van de fysieke leefomgeving en aansprakelijk is voor de onderhoudstoestand;
- De gemeente de betrokkenheid van de samenleving wil versterken en eigen kracht van de samenleving wil ondersteunen;
- De gemeente de participatiesamenleving stimuleert door het programma "Oldebroek voor Mekaar";
- De dorpsgroepen zich inzetten voor de belangen van haar inwoners in de directe leefomgeving;
- De dorpsgroepen de gesprekspartner zijn voor de gemeente;
- Er een gezamenlijke werkgroep is samengesteld om de pilot Burgerbegroting voor te bereiden en uit te voeren.

Komen overeen dat:

De dorpsgroepen en de gemeente samen willen investeren in de fysieke leefomgeving door:

- Verantwoordelijkheid te delen
- De betrokkenheid van de samenleving te vergroten
- Gezamenlijk te besluiten over inzet van middelen
- Gezamenlijk zorg te dragen voor de uitvoering

En spreken daarom de intentie uit zich wederzijds in te spannen om:

- Een pilot uit te voeren, waarin onderzocht wordt welke mogelijkheden er zijn voor gedeeltelijke zelfregie en uitvoering door de samenleving. De pilot betreft het jaar 2015, met de intentie om, bij positieve ervaringen, de werkwijze daarna voort te zetten;
- Gedurende de pilot te werken met de beschikbare middelen (die zijn opgenomen in de gemeentebegroting) voor de uitvoering van een deel van het onderhoud van de fysieke leefomgeving, waarbij geen concessie wordt gedaan aan de veiligheid tijdens en na de uitvoering van de werkzaamheden;
- Door zelfwerkzaamheid, of anderszins, vrijkomende onderhouds-budgetten jaarlijks vrij te besteden door de dorpsgroepen ten behoeve van de leefbaarheid van de betreffende dorpskernen;
- Afspraken te maken over de wijze van uitvoering van het jaarlijkse reguliere onderhoud;

- Afspraken te maken over de volgorde van uit te voeren werkzaamheden binnen het jaarlijkse groot-onderhoudsplan en de vervanging, met dien verstande dat deze geen nadelige invloed hebben op de aansprakelijkheidsrisico's;
- Vanuit de leerervaringen van de pilot aanbevelingen te doen voor een gemeentebrede invoering van de Burgerbegroting;
- Elkaars rol te respecteren, waarbij:
 - o de dorpsgroepen zorgen voor het betrekken van de samenleving bij de besluitvorming over besteding van budgetten en daar (procesmatig) verantwoording van afleggen;
 - o er voldoende deelname is vanuit de dorpen om de uitvoering duurzaam uit te kunnen voeren;
 - o de gemeente de benodigde en daarvoor geraamde middelen binnen haar begroting inzichtelijk maakt en beschikbaar stelt. De gemeente draagt zorg voor het budgetbeheer en het gemeentelijk inkoopbeleid is van toepassing (zie bijlage);
 - o het eerste aanspreekpunt bij de gemeente ten aanzien van de uitvoering de betreffende beheermedewerker, en ten aanzien van het (pilot)proces de projectleider is;
 - o het aanspreekpunt in de dorpen de voorzitters van de dorpsgroepen zijn;
 - o de projectleider "pilot burgerbegroting" de regisseur is van het pilotproject, daarbij ondersteund door de werkgroep;
 - o beide partijen verantwoordelijkheid dragen voor een verantwoorde en veilige uitvoering van het onderhoud, waarbij de gemeente risicoaansprakelijkheid draagt ten aanzien van het te beheren areaal. Eventuele derden die de werkzaamheden namens de dorpsgroepen uitvoeren dienen zelf een risicoaansprakelijkheids-verzekering te hebben ten behoeve van de uit te voeren werkzaamheden;
 - o bijzondere werkzaamheden dienen te worden uitgevoerd door gecertificeerde aannemers. Zij dienen de wettelijke voorschriften ten aanzien van veiligheid in acht te nemen en eventuele aanwijzingen van de gemeente-opzichter op te volgen.
 - o werkzaamheden uitsluitend plaatsvinden na afstemming met de gemeente.
- Onderling verantwoording aan elkaar af te leggen door eenmaal per kwartaal, en indien noodzakelijk en in overleg frequenter, een gezamenlijke schouw op de werkzaamheden uit te voeren.

De pilot start met de ondertekening van deze intentieovereenkomst. Eind 2015 zal de pilot worden geëvalueerd. Uitvoering van de werkzaamheden start op **1 januari 2015**.

Oldebroek, 19 februari 2015.

Namens de gemeente Oldebroek,

Namens stichting,
Klankbordgroep 't Loo

Namens stichting
Dorpsbelang
Oosterwolde

Burgemeester mr. A. Hoogendoorn

D. Fobbe

H.J. Schoonhoven

Bijlagen:

- werkafspraken 2015
- inkoopvoorwaarden gemeente Oldebroek

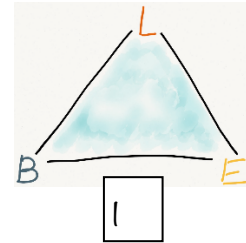
BIJLAGE 3: schema monitoring en evaluatie Burgerbegroting

Criteria	Doel / resultaat	Meting	Maatstaf
1. Eigen verantwoordelijkheid inwoners / eigenaarschap	Toegenomen eigenaarschap	- Beslissingsbevoegdheid overgedragen - Aantal burgers die actief zijn Overig: - Welke burgers zijn betrokken/ variëteit - Wijze van overleg met dorp	- Fase in tabel Eigenaarschap - Aantal personen
2. Kwaliteit van de oplossing / het uitgevoerde werk	Hogere kwaliteit van het onderhoud / de werkzaamheden	- Behaalde onderhoudsniveau - Aansluiting bij wensen inwoners / tevredenheid Overig: - Inventieve oplossingen/ creativiteit	- Volgens CROW (beheer leefomgeving) - Ja/nee
3. Relatie burger - gemeente	Heldere relatie Legitimiteit	- Tevredenheid over de relatie aan beide kanten / beoordeling gevoerde overleg - Het aantal burgers dat geïnformeerd is en betrokken is bij de keuzes / draagvlak van de maatregelen - wat is het gevoerde overleg? Overig: - Bewustzijn rollen	- Beter of minder dan voorheen - Aantal personen
4. Burgerbegroting als instrument	- Transparantie - Flexibiliteit - Risico's beheerst - Genereert kapitaal / inzet - Besparing	- Is begroting inzichtelijk geworden? - Flexibiliteit in besteding toegenomen? - Risico's beheerst gebleven? - Hoeveelheid kapitaal of eigen inzet gerealiseerd? Ook extra? - Besparing bereikt? Hoeveel?	- Ja/nee en waarom? - Ja/nee en waarom? - Ja/nee en waarom? € en uren? - Ja/nee en €

Driehoek Instituut Publieke Waarden (IPW)

Figuur 1: Efficiënte en effectieve besteding middelen (E) (Markt) , Legitimiteit (L) (Overheid) en Betrokkenheid (B) (Samenleving), met in het middelpunt de Burgerbegroting als Instrument (I)

1 = B, 2 = E , 3 = L, 4 = I



BIJLAGE 4: Kengetallen uit college-informatie februari 2015

	Regulier onderhoud	Groot onderhoud en vervanging
Werkpakket Oosterwolde	€ 40.000	€ 32.000
Werkpakket 't Loo	€ 12.500	€ 6.500
TOTAAL	€ 52.500	€ 38.500

Tabel 1 omvang werkpakketten

	Manuren gemeente	Machine-uren gemeente	Vermindering werk InclusiefGroep
Werkpakket Oosterwolde	240	300	€ 9.000
Werkpakket 't Loo	65	75	€ 2.500
TOTAAL	305 uur	375 uur	€ 11.500

Tabel 2 consequenties uitbesteding werkpakketten

BIJLAGE 5: reflectie Joop Hofman

Door de oogharen heen

Reflectie na een jaar burgerbegroting in 't Loo en Oosterwolde, Joop Hofman
Deze reflectie is aanvullend aan de evaluatie pilot burgerbegroting opgesteld door Cees Veldman

De burgerbegroting is een nieuw instrument in Nederland, de gemeente Oldebroek is de eerste gemeente die hem toepast. Het past in de landelijke trend van publieke taken overlaten of overdragen aan inwoners. Toch is een burgerbegroting meer dan 'zelf uitvoeren' wat de overheid eerder deed. Het is een proces waarin de gemeenschap zelf komt tot keuzes, burgers delibereren met elkaar en geven hun agenda aan. Het is twee stappen verder dan "de agenda ophalen uit de samenleving". Het is ook de oplossingen ophalen uit de samenleving en de samenleving ruimte geven deze oplossingen op hun eigen manier uit te kunnen voeren. Van gemeente naar gemeenschap. De literatuur³ geeft aan dat bij burgerbegrotingen 'all over the world' er drie uitkomsten zichtbaar zijn: vitalisering lokale democratie, meer en betere dienstverlening en infrastructuur, veel actieve burgers. Niet alleen in het Braziliaanse Porto Alegre, in het Nieuw-Zeelandse Christchurch en in het meer nabije Antwerpen is dat op alle drie niveau's te merken, ook in 't Loo en Oosterwolde. Meer maatwerk, betere en snellere oplossingen en een beheerniveau wat van C naar A⁴ is gegaan.

Democratie in het dorp

In Oosterwolde en 't Loo is er sprake van een verfrissing van de alledaagse democratische processen in het dorp. Er zijn mensen actief geworden die anders zich niet in die mate inzetten voor hun dorp en op een andere manier. Inwoner uit 't Loo: "Het is nu meer een kwestie van aansluiten bij mensen die wat willen en energie hebben. Het is minder politiek gepraat." De dorpen maken op hun eigen manier keuzes, ze overleggen op hun eigen manier met de inwoners, ze nemen samen verantwoordelijkheid en ze leveren inzet. Dat gebeurt op zijn 'dorps', dus in de dagelijkse netwerken, langs de lijnen van het voetbalveld, tijdens openbare dorpsbesprekingen. Minder zichtbaar voor buitenstaander, meer betekenisvoller voor insiders van het dorp. Is het daarmee niet transparant? Integendeel, het is heel transparant omdat je als inwoner van 't Loo en Oosterwolde weet waar je moet zijn, waar de gesprekken plaats vinden, wie je kunt aanklappen en waar je je verhaal of vraag kunt neerleggen. De hovenier in Oosterwolde: "Dan vragen ze je of je ook even het bosje voor hun huis kunnen meenemen. Tuurlijk doen we dat, je wilt er samen wat van maken. Daarom doen we het toch?" En de groenbeheerder in 't Loo: "Ik vraag ze dan wel om de volgende keer ook het stukkie groen aan de straat wat meer te onderhouden. En dan neem ik heus wel eens een stukkie privé-groen bij de oprit naar de woning mee."

De dorpen regelen dat op hun eigen manier. Ze profileren zich als een autonome gemeenschap van burgers in plaats van een groep inwoners met klantvragen voor de gemeente. Deze dorpspatronen komen niet door de burgerbegroting, ze zijn er al. En in de netwerksamenleving zijn ze de bron van verandering, juist in dorpen kan dat slagen. Het is de kracht van het elkaar kennen op de meest menselijke maat, van het elkaar gunnen omdat we in een gemeenschap leven, van het informele handelen. Daarom wordt

³ Nederland op weg naar de burgerbegroting, Joop Hofman Uitgave: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011

⁴ Medewerker schouw gemeente: "Het is zeker B als het al geen A is"

in t Loo het groen op maandag gesnoeid. Voor wie deze logica niet kent, op maandag wordt ook de groencontainer opgehaald en alle bewoners bieden hun container aan voor de takken, het gemaaid gras, boomstronken, etc. van het dorp. Privé en collectief steunen elkaar en trekken zich niet terug op hun eigen domein.

Bewoners spreken elkaar ook aan om het beter te houden. Het gaat niet alleen om een schoner, veiliger en heler Oosterwolde of t Loo. Maar ook om Van Boven, Adriaan, Johan en Jan die het werk doen. “Die maak je het toch niet lastig. Dus kwam die ene inwoner met een hondendrol op de batse bij de hondenbezitter om te zeggen dat dat niet prettig werkt tijdens het grasmaaien.”

Wendbaar

Bij de burgerbegroting is er sprake van een volstrekt ander beslisproces dan bij bestaande gemeentelijke beleidsprocessen. De bestaande beleidsprocessen hebben in de loop der jaren hun eigen gewoontes, instrumentaria, financiële omgang en managementisme binnen de muren van het gemeentehuis ontwikkeld. Deze gelden in veel mindere mate bij de burgerbegrotingsprocessen en soms zijn ze contraproductief. Denk maar aan het meerjarig inkopen, facturering via formele bedrijven, zorgzaken begeleiden met groenbeheergeld en hebben we nog een managementrapportage nodig als het dorp zichzelf managed?

Medewerkers van de gemeente Oldebroek hebben zich snel ingesteld op die nieuwe, onbekende processen. Ze moesten een omslag maken van groenbeheerstrategie (financiën, beleid, programma's, meerjarige uitvoeringsafspraken) voor alle dorpen naar groenbeheer volgens de lokale logica van Oosterwolde en 't Loo. Ze hebben Ubochten en tussenoplossingen bedacht die niet passen in de oude processen. Ze bedachten een-tweetjes met het dorp. Bijvoorbeeld over het aftekenen van de facturen na gedaan werk, waardoor de gemeente de administratieve handelingen doet en het dorp in materiele zin de kwaliteit van het werk beoordeelt. Die verandering slaagt om die zelfde redenen als in het dorp, omdat men elkaar kent, elkaar iets gunt en de kracht van het informele kent. Dat was ook de bedoeling van deze pilot: werkt het en hoe kunnen we het werkend maken? Dat is nu in beeld, onder andere dankzij de wendbare medewerking van de medewerkers van de gemeente. De U-bochtentactiek is op de lange duur niet houdbaar. Het burgerbegrotingsproces vraagt nu om een duurzame oplossing waarbij gemeente zijn processen gaat baseren op de lokale logica van een dorp en niet op gemeentebrede efficiencyprocessen. Dat zal schuren met de bestaande werkcultuur en bestaande regelgeving en wetten.

Ook de raad van de gemeente is wendbaar gebleken. Ze hebben zich niet bemoeit met de processen tussen gemeente en dorpen. En ook weinig sturende kaders aangegeven: “Als het mis gaat horen wij dat snel genoeg. Maar waarom zou het mis gaan?” En een eerste suggestie om niveau C toch als een minimaal onderhoudsniveau te geven, werd na een korte dialoog ingeslikt omdat er de overtuiging ontstond dat bewoners daar zelf wel uit komen. Ruimte en vertrouwen, waren de basiswoorden van de gemeenteraad.

Geld

Een burgerbegroting lijkt over geld te gaan. Dat is niet helemaal waar, het gaat over het organiseren van de ambities van het dorp Oosterwolde en t Loo. Geld is het hulpmiddel voor de dorpsgemeenschappen. Het is de overstap van agenderen en adresseren aan de gemeente naar agenderen en zelf realiseren.

In de uitvoering kost de burgerbegroting niet meer geld omdat er een budgetlimiet is. Wel blijkt uit de evaluatie dat inwoners meer resultaat boeken, mooiere oplossingen uitvoeren en creatievere combinaties. Zoals de samenwerking tussen de hoveniers met het Ambelt en de Gresbo. Iets wat zij ook als werkverdringing zouden kunnen beschouwen, maar ze zien het als een gemeenschapstaak.

De burgerbegroting t Loo en Oosterwolde levert voor hetzelfde geld aanmerkelijk meer maatschappelijke waarde.

Wel is er sprake van een grotere tijdsinvestering binnen een bepaald deel van de gemeentelijke organisatie, namelijk die mensen die hun processen moesten omschakelen

van centraal geleid en intern gericht naar extern en samen met de inwoners sturen. Daar staat tegenover dat de tijd voor de groenuitvoering in de dorpen is afgenomen.

Doorstappen

Er is vanuit de evaluatie geen reden aan te geven om de pilot burgerbegroting te stoppen. Het werkt, het kan meer en het kan beter.

Het kan meer, door ook na te denken over budgetinvloed op andere maatschappelijke onderwerpen dan groenbeheer of wegen. Denk aan veiligheid, zorg, duurzaamheid, mobiliteit, spelen, etc. Een dorp denkt niet in dit soort beleidskolommen. Ze hebben één kolom: de kolom dorp en daarin komt alles samen. Want wie kan er nu bedenken dat de ATBvereniging het groenbeheer doet in t Loo?

Lokaal denken, betekent ook lokaal maken van alle maatschappelijke domeinen. Dus de zorg ook in een volgende burgerbegrotingsronde? Kan en wil de gemeente dit, kan en wil het dorp het?

Het kan beter, door te werken aan nieuwe inkoop,-en aanbestedingsprocessen, financieel ombuigen van groot onderhoudsbudgetten naar dorpen, nieuwe administratieve afspraken over facturering/betaling, of onderzoeken doen naar belastingconsequenties voor organisaties in het dorp. Deze stap kan leiden tot aanvaringen met bestaande wetten en regels. De gemeente Oldebroek is pionier in Nederland en dat 'verplicht' zich in maatschappelijke zin ook om deze veranderrol op landelijk niveau op zich te nemen.

Joop Hofman