

Inwonersinitiatieven & Overheidsparticipatie

*Onderzoek van de rekenkamercommissie Opsterland naar het
de rol van de gemeente bij inwonersinitiatieven*

Mei 2023

Colofon

Samenstelling rekenkamercommissie Opsterland

Voorzitter Tiny Ruiters (tot 1 maart 2023)

Externe leden Hanneke Vervoort (voorzitter a.i. vanaf 1 maart 2023)

Hobbe Veenstra

Secretaris Jellie Rijpma

Email: rekenkamercommissie@Opsterland.nl

Voorwoord

Bij beleidsvorming in gemeenten is burgerbetrokkenheid inmiddels een vertrouwd begrip geworden, ook in Opsterland. Het is een onderwerp waar de gemeente Opsterland een duidelijke visie op heeft. Zij ziet participatie niet slechts als een mogelijkheid om inwoners te informeren of raadplegen, maar wil inwoners betrekken in de uitvoering, het meedoen.

Burgerbetrokkenheid kan op twee manieren vorm krijgen: via burgerparticipatie en overheidsparticipatie. In het eerste geval gaat het dan vooral om het betrekken van bewoners bij het overheidsbeleid. Dan kan gedacht worden aan bijvoorbeeld een gemeentelijke adviesraad sociaal domein of het organiseren van inspraak- of meedenkmomenten. Overheidsparticipatie steekt in op een ander perspectief. In het geval van burgerparticipatie denken burgers mee over ideeën en plannen van de overheid, maar bij overheidsparticipatie draait de verhouding tussen overheid en burgers om. Burgers nemen het voortouw. Zij komen als eerste met ideeën en plannen en voeren deze zoveel mogelijk zelf uit en de overheid denkt mee en biedt in het ideale geval passende ondersteuning.

We onderzochten aan de hand van een aantal casussen hoe de gemeente Opsterland in de praktijk inwonersinitiatieven faciliteert (overheidsparticipatie). Opsterland is zeker goed op weg en probeert inwonersinitiatieven zo goed mogelijk te ondersteunen. Maar we kwamen ook gevoelens van frustratie en teleurstelling tegen, ondanks de inzet van de gemeente en initiatiefnemers. De rekenkamercommissie ziet dan ook ruimte voor verbetering in de werkwijze. Daarvoor hebben we conclusies en aanbevelingen geformuleerd die in onze ogen beleid en uitvoering kunnen verbeteren.

Graag maak ik op deze plaats gebruik van de gelegenheid om het onderzoeksbureau Necker van Naem en Citisens dank te zeggen voor het verrichte veldwerk en voor de samenwerking. Wij bedanken de ambtelijke organisatie van de gemeente Opsterland voor hun constructieve samenwerking bij dit onderzoek. Ook de andere geïnterviewden zijn we veel dank verschuldigd. Een speciaal woord van dank is hier op zijn plaats voor de inwoners die meegewerkt hebben aan ons onderzoek door hun ervaringen met ons te delen.

Hanneke Vervoort,
voorzitter a.i.

Inhoudsopgave

Conclusies en Aanbevelingen	4
Conclusies	4
Aanbevelingen.....	5
Bestuurlijke reactie van het college van B&W.....	7
1 Inleiding	8
1.1. Aanleiding	8
1.2 Afbakening van het onderzoek.....	8
1.3 Doelstelling	9
1.4 Onderzoeksverantwoording.....	9
2 Vraagstelling en normenkader.....	10
2.1 Vraagstelling	10
2.2 Normenkader	10
3 Beleid.....	13
3.1 Belangrijkste bevindingen.....	13
3.2 Toelichting op bevindingen.....	14
4. Ervaringen	19
4.1 Belangrijkste bevindingen	19
4.2 Inwonersinitiatieven in Opsterland nader bekeken.....	20
4.3 Inwonersinitiatief Koningshof	21
4.4 Inwonersinitiatief MFA De Tynje.....	24
5. Bestuurlijk samenspel	26
5.1 Belangrijkste bevindingen.....	26
5.2 Ervaringen van de ambtelijke organisatie en het college bij inwonersinitiatieven.....	26
5.3 Rol van de raad bij inwonersinitiatieven	27
6. Toetsing normenkader	28
Ambities & Doelen.....	31
Kaders	32
Proces en uitvoering.....	32
Resultaat	34
Bijlage 1: overzicht gesprekspartners	35
Bijlage 2: bronnen en literatuur.....	37
Bijlage 3: Overzicht geïnventariseerde inwonersinitiatieven	40
Bijlage 5: Casusbeschrijving De Koningshof.....	42

1.	Initiatief Koningshof	42
2.	Tijdljn.....	42
3.	Kaders stellen en verwachtingen managen	45
4.	Politiek-bestuurlijk samenspel	45
5.	Betrokken actoren.....	46
Bijlage 6: Casusbeschrijving MFA De Tynje		47
1.	Initiatief MFA De Tynje	47
2.	Tijdljn.....	47
3.	Kaders stellen en verwachtingen managen	48
4.	Politiek-bestuurlijk samenspel	48
5.	Betrokken actoren.....	48
Bijlage 7 Right to Challenge		50

Conclusies en Aanbevelingen

Conclusies

De rekenkamercommissie van Opsterland onderzocht hoe de gemeente Opsterland inwonersinitiatieven en 'meedoen door inwoners' faciliteert en wat de ervaringen van de diverse actoren hiermee zijn. Daarnaast wilde de RKC weten tot welke concrete resultaten de initiatieven geleid hebben.

Op basis van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat de gemeente Opsterland een open houding ten aanzien van inwonersinitiatieven heeft. Dit betekent dat de gemeente inwonersinitiatieven zo goed mogelijk probeert te faciliteren. Samenwerken aan inwonersinitiatieven gebeurt niet op basis van vastgesteld beleid, maar op basis van maatwerk. Over het algemeen zijn gemeente en initiatiefnemers tevreden over deze werkwijze, toch is soms ook sprake van teleurstelling of verschil van inzicht als een plan anders verloopt dan vooraf was bedacht. Er is ruimte voor verbetering in het vooraf maken van afspraken over ieders rol als onderdeel van verwachtings- en procesmanagement én in het tussentijds en na afloop evalueren van participatieprocessen. Daarnaast is het van belang dat het zicht van de gemeente op het verloop en het slagen van inwonersinitiatieven verbetert.

Beleid

Opsterland kent geen overkoepelend participatiekader voor overheids- en inwonersparticipatie, maar biedt wel ruimte aan inwonersinitiatieven en gaat hierbij uit van maatwerk.

De gemeente Opsterland heeft, ondanks het ontbreken van een overkoepelend kader, wel een vastgelegde visie op en ambities met betrekking tot inwonersinitiatieven. Daarnaast heeft zij spelregels voor inwonersinitiatieven opgesteld. In de afgelopen drie coalitieakkoorden komt de ambitie om inwonersinitiatieven te stimuleren en ondersteunen sterk naar voren. Dit is ook in de praktijk te zien, waarbij de gemeente een manier van werken hanteert die geduid kan worden als van buiten naar binnen werken. De ambtelijke organisatie speelt een grote rol bij het faciliteren van participatietrajecten, die op basis van maatwerk vorm krijgen. Een gevolg van het ontbreken van een participatiekader is dat de manier van faciliteren door middel van maatwerk erg ad hoc is. De gemeente kijkt per traject op welke manier er ondersteund kan worden. Dit is niet verkeerd, maar vraagt wel iets extra's van de raad, het college en de ambtelijke organisatie bij het toetsen van participatieprocessen.

Uitvoering

Opsterland kent een deels gestandaardiseerde manier van het verzamelen van inwonersinitiatieven, maar het is niet duidelijk hoeveel initiatieven een succesvol verloop hebben en right to challenge is tot op heden niet succesvol toegepast in Opsterland. Ook is de rol van de raad bij inwonersinitiatieven nergens vastgelegd

Opsterland gebruikt drie online formulieren om inwonersinitiatieven te verzamelen. In deze formulieren worden de spelregels en globale rollen van actoren benoemd. Echter, hier wordt geen uitsplitsing gemaakt van verantwoordelijkheden van de diverse actoren binnen de gemeente (college, raad, ambtenaren). Daarnaast is er ook geen inzicht in het totaal aantal ingediende inwonersinitiatieven en het percentage inwonersinitiatieven dat voortgang krijgt. De binnengekomen formulieren worden verwerkt door de dorpencoördinator en worden in regulier ambtelijk overleg besproken. Maar sommige inwonersinitiatieven worden ook via andere wegen aangemeld. Voor het communiceren richting de burger worden de websites van de gemeente en Plaatselijk Belangen gebruikt. Hiervoor zijn geen vaste spelregels opgesteld.

Right to challenge, een specifieke vorm van inwonersparticipatie, is in de praktijk tot op heden niet succesvol toegepast in de gemeente Opsterland. Dat lijkt veroorzaakt te worden door de complexiteit van deze vorm van inwonersparticipatie. De voorwaarden die de gemeente stelt aan dit type initiatieven, werpen een hoge drempel op voor het ontplooiën van een initiatief in deze categorie. Kunnen voldoen aan de voorwaarden vraagt veel van indieners, zowel op het gebied van beschikbare tijd, als beschikbare kennis en beschikbare mensen om het initiatief uit te voeren.

De rol van de raad bij inwonersinitiatieven is nergens vastgelegd. In de praktijk wordt de raad bij omvangrijke of complexe initiatieven, zoals MFA De Tynje en Koningshof, regelmatig geïnformeerd. Als de gemeenteraad haar controlerende functie goed wil uitoefenen, helpt het als er kaders zijn waaraan de kwaliteit van het gelopen traject getoetst kan worden. Door het ontbreken van deze kaders kost deze toetsing meer moeite.

Ervaringen

Ervaringen van bij participatieprocessen betrokken personen zijn gemiddeld genomen positief, maar er zijn ook knelpunten en evaluatie ontbreekt.

Gemiddeld genomen zijn de betrokkenen bij participatieprocessen tevreden, maar dat geldt niet voor iedereen en niet voor alle onderdelen van het proces. Een veelgenoemd knelpunt bij het uitvoeren van inwonersinitiatieven is dat gemeentelijke processen complex en tijdrovend zijn. De doorlooptijd kan lang zijn. Dit kan demotiverend werken voor de initiatiefnemers. Bij het binnenkomen van een initiatief wordt vaak geen plan gemaakt, maar gaat de gemeente meteen in de meedoe- en meedenkstand. Rollen worden niet vastgelegd. Daarnaast zijn er door het ontbreken van een overkoepelend kader ook geen algemene afspraken over het evalueren van participatieprocessen. Hierdoor worden de tijdens de participatietrajecten opgedane ervaringen en lessen niet breed gedeeld binnen de gemeentelijke organisatie. Gekanteld werken is nog steeds onderdeel van de werkwijze van de gemeente Opsterland, echter is het sinds 2020 opgegaan in het principe van “werken in een netwerksamenleving”. De gemeente zet in op een betere rolnemings, zodat ze beter kan aansluiten op de initiatieven van inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en medeoverheden; zowel lokaal als regionaal.

Toekomst

Er is behoefte aan een kader voor participatie, maar dit moet de mogelijkheid tot maatwerk absoluut blijven bevatten en de connectie met de burger bevorderen.

De overkoepelende participatiekaders ontbreken in de gemeente Opsterland, maar vanuit de ambtelijke organisatie is er wel behoefte om één of enkele documenten beschikbaar te hebben die ze kunnen gebruiken ter ondersteuning bij het opzetten en uitvoeren van participatietrajecten. Genoemd wordt dat het hier bijvoorbeeld gaat om een checklist, maar geen uitgebreid dichtgetimmerd beleid want de wens om maatwerk te kunnen blijven bieden is er ook.

Vanuit het college is de wens te focussen op de connectie met de inwoners. Om deze connectie te versterken gaf men aan te willen gaan werken met dorpswethouders. Dit is al tijdens de looptijd van dit onderzoek geëffectueerd (november 2022). Daarnaast is men voornemens een participatieverordening op te stellen waarin de spelregels voor samenwerking tussen inwoners en gemeente worden vastgelegd.

Aanbevelingen

De rekenkamercommissie komt tot de volgende aanbevelingen voor de gemeenteraad van Opsterland:

1. Stel basisprincipes voor inwonersinitiatieven op met ruimte voor maatwerk en neem deze op in de participatieverordening

De gemeente Opsterland heeft geen overkoepelende kaders voor inwonersinitiatieven. In de onderzochte trajecten van inwonersinitiatieven is duidelijk geworden dat het bieden van maatwerk

grote waarde kan hebben, maar dat er ook behoefte is aan duidelijke kaders zowel bij inwoners als bij de ambtelijke organisatie. Omdat de gemeente Opsterland voornemens is voor de zomer van 2023 een participatieverordening op te stellen, is het aan te bevelen deze basisprincipes voor inwonersparticipatie daarin op te nemen. Wel moet er besproken worden of deze participatieverordening voldoende ruimte biedt voor deze basisprincipes, of dat er meer noodzakelijk is. Neem hierbij wel in ogenschouw dat een te strak participatiekader niet past bij de gemeente Opsterland en hoe zij te werk wil gaan. Tegelijkertijd kan een eenvoudig en helder beleid wel het politiek-bestuurlijke samenspel en de daarbij behorende verantwoording versterken.

De gemeenteraad kan hierbij een standpunt innemen over bijvoorbeeld de volgende onderwerpen:

- De (financiële) ruimte voor ondersteuning van participatietrajecten van initiatiefnemers;
- De informatievoorziening vanuit het college over startende participatietrajecten, en de rol die de raad hierin heeft;
- Evaluatie- en monitoringseisen waarop de raad achteraf kan controleren.

2. Hou bij het opstellen van de basisprincipes voor inwonersinitiatieven rekening met de behoeften van de betrokken partijen op het gebied van rolneming, afbakening van verantwoordelijkheden en doorlooptijd van initiatieven.

Uit de ervaringen van de betrokken partijen blijkt dat de maatwerkaanpak van de gemeente in de basis als prettig wordt ervaren, maar dat er ook behoefte is aan duidelijkheid. Bij het opstellen van deze basisprincipes is het van belang rekening te houden met de wensen en mogelijkheden van de gebruikers; inwoners die een initiatief ontplooiën, de ambtelijke organisatie, het college en de gemeenteraad. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat de wensen voor duidelijkheid vooral liggen op het gebied van rolneming, afbakening van verantwoordelijkheden en procesafspraken zoals de doorlooptijden van initiatieven. Het is aan te bevelen deze onderwerpen verder uit te werken met de betrokken actoren, alvorens deze op te nemen in het participatiebeleid.

3. Maak evaluatie onderdeel van het participatieproces en neem dit op in participatieverordening

Evaluatie is belangrijk. Dit gebeurt nu niet standaard bij inwonersinitiatieven in de gemeente Opsterland. Om te leren van participatieprocessen en het participatieproces te optimaliseren is het cruciaal dat er geëvalueerd wordt en dat deze uitkomsten ook breed gedeeld worden. Zo verspreidt de kennis en ervaring zich over de gemeentelijke organisatie om geïmplementeerd te worden in nieuwe trajecten/initiatieven. Reserveer in de begroting van de gemeente ook middelen voor het uitvoeren van evaluaties.

4. Kijk opnieuw naar de invulling van het Right to challenge en neem dit op in de participatieverordening

Het Right to challenge wordt tot nu toe weinig gebruikt. De initiatieven die zijn ingediend hebben niet tot een vervolg geleid. Het is aan te bevelen om als college en raad de invulling van Right to challenge te heroverwegen. Het Right to challenge blijft, maar denk goed na over de voorwaarden. Hoe kunnen deze worden aangepast, zodat er meer gebruik wordt gemaakt van het Right to challenge? Probeer bij Right to challenge-initiatieven net als bij andere inwonersinitiatieven maatwerk toe te passen, te pionieren en prioriteit te geven aan de samenwerking met bewoners.

Bestuurlijke reactie van het college van B&W

Per e-mail
Rekenkamercommissie
gemeente Opsterland

Uw kenmerk:	Uw brief van:	Ons kenmerk	Behandeld door:	Telefoon	Bijlagen:
	17 april 2023	0086118809	Allard Gunnink	06 11 38 07 04	

Onderwerp:
Bestuurlijke reactie rapport Rekenkamercommissie
burgerparticipatie

Beetsterzwaag, 9 mei 2023
Verzonden op: 10 mei 2023

Geachte Rekenkamercommissie,

Inleiding

Op 17 april 2023 heeft u ons gevraagd om een bestuurlijke reactie te geven op uw onderzoeksrapport over burgerparticipatie in Opsterland.

Wij voldoen via deze brief graag aan uw verzoek.

Waardering

Om te beginnen spreken we onze waardering uit voor de grondige manier waarop u uw onderzoek heeft uitgevoerd. We zijn daar blij mee, zeker ook omdat het om een onderwerp gaat dat ons na aan het hart ligt. Het is niet voor niets dat participatie nadrukkelijk onderdeel is van het coalitieakkoord. En we zijn ervan overtuigd dat alle fracties in de gemeenteraad het belang van participatie onderschrijven.

Positief

Wij lezen uw rapport zo dat u eerst en vooral positief bent over hoe we in Opsterland participatie vorm geven. Het zit ons als het ware in de genen. Dat beeld herkennen we en onderschrijven we dan ook van harte.

De keuze om daarin maatwerk te leveren is een bewuste keuze die we van groot belang vinden. Elk traject waarvan participatie onderdeel is, is uniek en vraagt de aanpak die daar het beste bij past. Fijn dat u dat ook in uw aanbevelingen overeind houdt.

De aanbevelingen

Wij hebben uw vier aanbevelingen zo uitgelegd dat u ons als gemeente aanraadt om de zelfde koers te blijven varen: doorgaan met burgerparticipatie. Tegelijk kunnen we de manier waarop we dat doen nog verder professionaliseren. Door een aantal basisprincipes vast te stellen. En door een participatieverordening vast te stellen waarin we die basisprincipes ook verwerken.

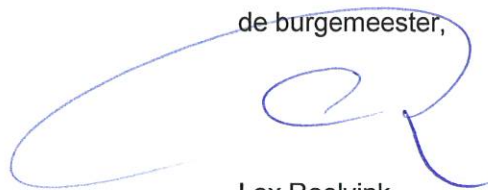
Wat ons betreft zijn uw aanbevelingen het overnemen waard. We zijn van plan om de komende maanden onze aanpak van participatie tegen het licht te houden en te actualiseren. Dat zal uitmonden in een voorstel aan de raad om een participatieverordening vast te stellen. In dit proces kunnen we dan uw aanbevelingen verwerken. We hopen dit traject in de tweede helft van dit jaar af te ronden.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders,
de gemeentesecretaris,



Sandra van 't Hooge

de burgemeester,



Lex Roolvink

1 Inleiding

1.1. Aanleiding

Het samenspel tussen gemeenten en inwoners is in beweging. De stem van de participerende inwoner groeit en gemeenten en inwoners slaan steeds vaker de handen ineen om vraagstukken in de leefomgeving – groot en klein – op te lossen. Een trend die de komende jaren alleen maar zal groeien. Zo zal met de inwerkingtreding van de omgevingswet, die naar verwachting ingaat op 1 januari 2024, het betrekken van inwoners bij een project of initiatief in de leefomgeving verplicht worden en meer ruimte bieden voor inwonersinitiatieven.

Gemeenten worden ook nu al uitgedaagd om de samenwerking met inwoners, bedrijven en organisaties vorm te geven, zodat keuzes gezamenlijk gemaakt worden. Participatie en inwonersinitiatieven spelen een steeds grotere rol in beleidsvorming en -uitvoering. Van gemeenten wordt steeds meer verwacht dat zij een faciliterende in plaats van sturende rol op zich nemen in participatietrajecten, bijvoorbeeld bij inwonersparticipatie (de gemeente wil iets en betreft inwoners daarbij) maar ook bij overheidsparticipatie (inwoners hebben een initiatief en betrekken de gemeente daarbij).

Het vinden van de juiste houding en werkwijze daarbij kan een uitdaging zijn. Participatietrajecten functioneren namelijk het beste bij een wendbare, flexibele en meedenkende overheid. Wat vraagt dit van de rolneming van raad, college en de gemeentelijke organisatie? Er staat veel op het spel. Geslaagde participatie van inwoners levert namelijk voordelen op voor de gemeente: het kan het draagvlak voor beleid vergroten, bijdragen aan de kwaliteit van beleidsplannen en creatieve nieuwe ideeën opleveren, doordat bredere informatiebronnen en perspectieven zijn meegenomen. Als participatie en het stimuleren van initiatieven niet op de juiste manier wordt gefaciliteerd, kan dit juist leiden tot een vermindering van vertrouwen in de gemeente.

De rekenkamercommissie heeft naar aanleiding van het najaarsoverleg in oktober 2021 met de raadsleden over mogelijke onderzoeksonderwerpen besloten onderzoek te doen naar participatie, met een focus op inwonersinitiatieven (initiatieven van inwoners waar de overheid in participeert). Een onderwerp waar de gemeente Opsterland een duidelijke visie op heeft. Zij ziet participatie niet slechts als een mogelijkheid om inwoners te informeren of raadplegen, maar wil inwoners ook betrekken in de uitvoering, *het meedoen*. Hoe gaat dit in de gemeente Opsterland?

De rekenkamercommissie wil graag weten welke inwonersinitiatieven er de afgelopen jaren zijn geweest en hoe de gemeente hiermee om is gegaan. De rekenkamercommissie is benieuwd hoe dit wordt ervaren, zowel door inwoners als door de gemeentelijke organisatie. En of en wat voor beleid een bijdrage kan leveren aan de uitvoering van overheidsparticipatie in de gemeente.

1.2 Afbakening van het onderzoek

Er zijn twee soorten participatie: overheidsparticipatie (de overheid participeert in plannen van inwoners) en inwonersparticipatie (de inwoner participeert in plannen van de overheid). Dit onderzoek focust zich op overheidsparticipatie, specifiek op inwonersinitiatieven.

Voor dit onderzoek zijn twee casussen geselecteerd om na te gaan hoe overheidsparticipatie gewerkt heeft in de praktijk. Dit zijn de casussen 'Koningshof' en 'MFA De Tynje'. Voor deze casussen is gekozen omdat dit veelomvattende en langdurige trajecten waren waar veel facetten van overheidsparticipatie in spelen of gespeeld hebben. Uit deze casussen verwachten we daarom veel te

kunnen leren over het proces van overheidsparticipatie in Opsterland. Daarnaast hebben we geprobeerd rekening te houden met spreiding over thema's en dorpen.

Het onderzoek liep in de periode juli 2022 tot en met december 2022.

1.3 Doelstelling

Met dit onderzoek wil de rekenkamercommissie onderzoeken op welke wijze het “meedoen” van inwoners vorm krijgt en inzichtelijk maken wat de ervaringen van de betrokken inwoners, de raad, het college en de ambtenaren zijn en tot welke resultaten de inwonersinitiatieven c.q. projecten hebben geleid. De rekenkamercommissie kijkt daarbij naar welke lessen dit met zich meebrengt voor de toekomst.

1.4 Onderzoeksverantwoording

Tijdens de eerste fase van het onderzoek heeft de rekenkamercommissie vooronderzoek gedaan. Daarna zijn de bevindingen uit het vooronderzoek en de voorlopige onderzoeksvragen met raadsleden van Opsterland besproken. Raadsleden konden input leveren voor de definitieve onderzoeksvragen. Nadat de onderzoeksopzet en het normenkader door de rekenkamercommissie zijn vastgesteld, is het onderzoek van start gegaan met een startgesprek. Het rekenkameronderzoek is uitgevoerd in samenwerking met Necker van Naem en haar zusterorganisatie Citisens, expert op het gebied van inwonersbetrokkenheid en inwonersparticipatie.

De eerste periode is besteed aan het verzamelen van documentatie en het inventariseren van de inwonersinitiatieven die spelen of recent hebben gespeeld in Opsterland. Hiervoor is een invulformulier onder de ambtelijke organisatie en raadsleden uitgezet. Vervolgens is met tien Plaatselijk Belangen telefonisch gesproken over welke inwonersinitiatieven zij kennen en hun rol daarbij. Op basis van deze inventarisatie zijn vervolgens twee casussen geselecteerd voor een verdiepende casusanalyse. Daarna is een documentenanalyse uitgevoerd. De resultaten van deze documentanalyse zijn getoetst en verdiept in gesprekken met een wethouder, ambtelijk betrokkenen en verscheidene extern betrokkenen van de twee onderzochte inwonersinitiatieven.

Het hieruit voortkomende onderzoeksrapport is conform het onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie voorgelegd aan de ambtelijke organisatie van de gemeente, om na te gaan of de feiten zoals beschreven in die nota in het licht van de onderzoeksdoelstelling en –vraagstelling, juist en volledig zijn. Op- of aanmerkingen als gevolg van dit ambtelijk hoor en wederhoor zijn, na zorgvuldige afweging van de rekenkamercommissie, verwerkt. De wijze waarop de rekenkamercommissie dit gedaan heeft is met een memorie van antwoord teruggekoppeld aan de gemeentelijke organisatie. Vervolgens zijn de conclusies en aanbevelingen geschreven. De conclusies en aanbevelingen zijn voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B&W (conform artikel 7, lid d-e, onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie). De bestuurlijke reactie van het college is opgenomen in het onderzoeksrapport, evenals het nawoord van de rekenkamercommissie.

2 Vraagstelling en normenkader

2.1 Vraagstelling

In het licht van het voorgaande luidt de centrale vraag als volgt:

Hoe faciliteert de gemeente inwonersinitiatieven en “meedoen door inwoners” bij zowel grote als kleine projecten c.q. initiatieven? Wat zijn de ervaringen van de inwoners, de raad, het college en de ambtenaren hierbij en tot welke concrete resultaten hebben de initiatieven geleid?

De hoofdvraag is beantwoord aan de hand van onderstaande deelvragen:

Beleid

1. Welke (beleids)doelstellingen, qua inhoud en proces, heeft de gemeente vastgesteld ten aanzien van overheidsparticipatie met een focus op inwonersinitiatieven?
2. Wat zijn spelregels, rollen en verantwoordelijkheden die de gemeente hanteert voor inwonersinitiatieven?
3. Welke vormen en soorten van participatie kent Opsterland?

Uitvoering

4. Welke activiteiten heeft de gemeente ondernomen naar aanleiding van hetgeen in het coalitieakkoord staat over inwonersinitiatieven? Hoe is hierover gecommuniceerd naar de bewoners?
5. Welke inwonersinitiatieven zijn er aangemeld bij de gemeente en hoe is de gemeente daarmee omgegaan? Hoe zijn deze inwonersinitiatieven gestart (eigen initiatief of oproep gemeente)?
6. Tot welke initiatieven heeft “Right to challenge” geleid en hoe is het proces ervan verlopen?
7. Welke rol speelt de raad bij inwonersinitiatieven en hoe geeft hij deze rol vorm?

Ervaringen

8. Wat is er gedaan met de aanbevelingen die voortkwamen uit de evaluatie ‘Gekanteld werken’ van november 2019? Hoe is het door de raad beschikbare budget besteed en verantwoord?
9. Wat zijn de ervaringen van de inwoners bij het ontplooiën van inwonersinitiatieven? Wat vinden zij van de manier waarop de gemeente omging met hun initiatief?
10. Wat zijn de ervaringen van de inwoners bij het meedoen bij projecten? Wat vinden zij van de manier waarop de gemeente omging met hun rol?
11. Welke concrete resultaten zijn behaald door inwonersinitiatieven? Wat zijn ervaren knelpunten in de uitvoering van inwonersinitiatieven en wat gaat goed?
12. Hoe ervaren college en ambtelijke organisatie de inwonersinitiatieven? En wat zijn de verschillen in hun beleving met de beleving van inwoners?

Toekomst

13. Wat zijn wensen, verwachtingen en ambities voor de toekomst van de gemeente op het gebied van inwonersinitiatieven?

De deelvragen worden in de hoofdstukken 3, 4 en 5 beantwoord.

2.2 Normenkader

Het normenkader is een uitwerking van de vraagstelling in paragraaf 2.1. De bevindingen van het onderzoek worden langs het onderstaande normenkader gelegd. Aan de hand van de opgestelde normen wordt gekeken of en in welke mate het beleid voor overheidsparticipatie en de initiatieven hieraan voldoen. Dit biedt een beeld van de stand van zaken van het beleid en de praktijk van overheidsparticipatie in de gemeente Opsterland.

Aspecten van overheidsparticipatie		Normen
Beleid & Kaders (mogelijkheden)	Ambities & doelen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Er is sprake van een beleidskader of een overkoepelende strategie 2. In het beleid zijn inhoudelijke (<i>kwantitatief beter beleid</i>) én procesmatige doelen (<i>goed proces</i>) van overheidsparticipatie benoemd 3. Het beleid richt zich op regisseren, stimuleren, faciliteren van inwonersinitiatieven
	Kaders	<ol style="list-style-type: none"> 4. Het beleidskader / strategie gaat in op de volgende aspecten van inwonersinitiatieven: <ol style="list-style-type: none"> a. waarom (doel) b. wie (doelgroep) c. wat (fase / niveau / beïnvloedbare ruimte) d. wanneer (momenten) en e. hoe (processtappen) 5. In het beleid is sprake van een omslag van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits' (<i>in de geest van de Omgevingswet</i>) 6. Het beleid redeneert van 'buiten naar binnen'
Proces & Uitvoering	Werkwijze	<ol style="list-style-type: none"> 7. Het project heeft impact op de leefomgeving 8. Actoren (raad, college, partijen, inwoners) worden actief betrokken 9. Er is helderheid over rollen en verantwoordelijkheden van betrokkenen 10. Er is sprake van ondersteuning met tijd, ruimte en middelen (interne organisatie) door de gemeente
	Communicatie met initiatiefnemers	<ol style="list-style-type: none"> 11. Er is adequate informatievoorziening vanuit de gemeente: vooraf, tijdens en achteraf (aanvulling*: duidelijk, volledig, tijdig en compleet) met de initiatiefnemers 12. Er is gedurende het project sprake van regelmatig contact en interactie over de voortgang richting externe én interne stakeholders (ambtelijke organisatie, college, raad)
	Samenwerken	<ol style="list-style-type: none"> 13. In de samenwerking werkt het principe 'van buiten naar binnen' door 14. De houding en werkwijze van raad, college en gemeentelijke organisatie zijn adequaat: open & duidelijk, respectvol, betrokken & oplossingsgericht, eerlijk & betrouwbaar 15. Er is sprake van een evenwichtige afweging van het algemeen belang en het individueel belang
	Monitoring & evaluatie	<ol style="list-style-type: none"> 16. Het college houdt zicht op de voortgang 17. De gemeente neemt een houding aan van een lerende organisatie 18. Er wordt (zonodig tussentijds en) na afronding van het project geëvalueerd
Resultaat	Doeltreffendheid	<ol style="list-style-type: none"> 19. Door de werkwijze wordt de burgerkracht vergroot 20. De inbreng van inwoners wordt meegenomen in de besluitvorming

Aspecten van overheidsparticipatie		Normen
	Beleving	21. Er is openheid over de beleving van intern én extern betrokkenen 22. Er is openheid over hoe inhoudelijk én procesmatige resultaten beleefd worden

3 Beleid

In dit hoofdstuk brengen we de visie, ambities en doelen van de gemeente Opsterland op het gebied van overheidsparticipatie in kaart. Daarnaast geven we inzicht in de spelregels, rollen en verantwoordelijkheden die de gemeente heeft vastgesteld voor inwonersinitiatieven. Hiermee worden de volgende deelvragen beantwoord:

1. *Welke (beleids)doelstellingen, qua inhoud en proces, heeft de gemeente vastgesteld ten aanzien van overheidsparticipatie met een focus op inwonersinitiatieven?*
2. *Wat zijn spelregels, rollen en verantwoordelijkheden die de gemeente hanteert voor inwonersinitiatieven?*
3. *Welke vormen en soorten van participatie kent Opsterland?*
4. *Welke activiteiten heeft de gemeente ondernomen naar aanleiding van hetgeen in het coalitieakkoord staat over inwonersinitiatieven? Hoe is hierover gecommuniceerd naar de bewoners?*

3.1 Belangrijkste bevindingen

In deze paragraaf worden kort de belangrijkste bevindingen toegelicht. In paragraaf 3.2 en 3.3 wordt het beleid verder uitgediept.

3.1.1 *Er is geen overkoepelend participatiebeleid*

De gemeente Opsterland heeft geen overkoepelend participatiebeleid. Dit houdt in dat er niet één document is waar een visie, doelstellingen, spelregels en rollen en verantwoordelijkheden voor participatie en inwonersinitiatieven in benoemd staan. In de afgelopen drie coalitieakkoorden komt wel een duidelijke visie met betrekking tot participatie naar voren. De krêft van de mienskip vormt een belangrijke basis voor alle drie de akkoorden. Ook wordt hier gesteld dat de gemeente ruimte laat door te werken met scenario's en niet met dichtgetimmerde voorstellen.

Wel heeft de gemeente voor de uitvoering van inwonersinitiatieven drie formulieren voor specifieke vormen van participatie opgesteld. Namelijk een formulier voor een *initiatief in de openbare ruimte*, een formulier voor het *Right to challenge* en een formulier voor de *stem van Opsterland*. In deze formulieren staan spelregels beschreven voor de specifieke vormen van participatie. Deze verschillen dus per formulier. De rol en verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer en die van de gemeente worden in deze spelregels benoemd. De rol van de gemeente wordt niet altijd uitgesplitst naar de ambtelijke organisatie, de raad en het college.

Opsterland kent vijftien Plaatselijk Belangen. Plaatselijk Belangen zijn vertegenwoordigende organisaties van inwoners en vervullen een rol als schakel tussen inwoners en de gemeentelijke organisatie. De precieze invulling van de rol van de Plaatselijk Belangen verschilt per Plaatselijk Belang. Hier zijn dus geen vaste spelregels, rollen en verantwoordelijkheden geformuleerd vanuit de gemeente. Het is aan de Plaatselijk Belangen zelf om te bepalen op welke wijze zij met inwonersinitiatieven omgaan.

3.1.2 *Gedachtegoed gekanteld werken gaat na 2020 in andere vorm verder*

Opsterland probeert sinds 2014 *gekanteld werken* door te voeren in de organisatie om zo de inwoners meer ruimte te geven. De gedachte achter 'gekanteld werken' is dat door inwoners uit te dagen om zelf initiatief te nemen, kansen te signaleren en taken op te pakken, ze meer ruimte krijgen om hun eigen leefomgeving te beïnvloeden. In november 2019 is een evaluatie over gekanteld werken geweest met de raad, het college, inwoners en de ambtelijke organisatie. Na deze periode is gekanteld werken stil komen te liggen. De coronacrisis heeft hier een rol in gespeeld. De gemeenteraad heeft geen budget voor gekanteld werken beschikbaar gesteld in de periode 2018-2022.

In 2020 is gekanteld werken in een andere vorm verdergegaan. Werken in een netwerksamenleving werd toen het uitgangspunt. Dit is een ontwikkelingstraject dat gaat over de rolneming van de gemeentelijke organisatie ten opzichte van inwoners, ondernemers en andere partijen. De gedachte van het gekanteld werken wordt hiermee wel voortgezet.

3.2 Toelichting op bevindingen

3.2.1 Participatiebeleid

De gemeente Opsterland heeft geen gemeentelijk participatiebeleid vastgesteld voor inwonersparticipatie. Dat betekent dat er geen vastgelegde richtlijnen zijn voor de gemeente om zich aan te houden, maar ook dat er geen overkoepelend beleid is voor participatie in het algemeen. Ook voor overheidsparticipatie (hoe de gemeente omgaat met initiatief van inwoners) is geen overkoepelend beleid. Wel heeft de gemeente voor overheidsparticipatie een aantal zaken vastgelegd. Zo wordt in het coalitieakkoord 2022-2026 in het voorwoord benoemd dat het gemeentebestuur initiatieven van harte ondersteunt en daar duidelijke kaders voor aangeeft. Op de gemeentewebsite staan drie pagina's, met op iedere pagina een formulier, waarop inwoners ideeën kunnen indienen bij de gemeente, deze worden verderop in dit hoofdstuk nader beschreven. Buiten deze drie formulieren worden initiatieven uit de samenleving niet aan de hand van overkoepelend beleid in banen geleid, maar door bij projecten ad hoc de kaders en de werkwijze te bepalen.

Bij projecten waar de gemeentelijke organisatie een grote rol speelt, worden kaders vastgelegd en afspraken gemaakt over rollen en verantwoordelijkheden, zo valt in het coalitieakkoord 2022-2026 te lezen. Wanneer een ander dan de gemeente initiatiefnemer is, draagt de initiatiefnemer zelf verantwoordelijkheid voor het betrekken van omwonenden, wordt in het coalitieakkoord benoemd.

3.2.2 Coalitieakkoorden

In de afgelopen drie coalitieakkoorden staat wel een duidelijke visie met betrekking tot overheidsparticipatie. De gemeente stapt naar haar inwoners toe en faciliteert ideeën van inwoners. Tegelijkertijd vraagt de gemeente ook van haar inwoners om initiatieven te ontplooiën en de samenwerking op te zoeken.

Het eerste hoofdstuk van het coalitieakkoord 2022-2026 is 'Inwonerbetrokkenheid'. Hier wordt onder andere het volgende gesteld: *"Wij zoeken de verbinding met de dorpen en enthousiasmeren inwoners om meer initiatieven te starten om hun leefomgeving te verbeteren. We handhaven een dorpsbudget voor initiatieven uit de mienskip en we delen goede voorbeelden."*

In de twee coalitieakkoorden hieraan voorafgaand (2018-2022 en 2014-2018) is overheidsparticipatie ook een belangrijk thema. Het coalitieakkoord 2014-2018 is getiteld 'De krêft van de mienskip'. Dit is dé missie van het coalitieakkoord. Dit akkoord stelt de inwoners en hun ideeën centraal. Hierbij wordt het volgende gesteld: *"De gemeentelijke overheid biedt ruimte voor die initiatieven en ondersteunt ze daar waar dat kan. Daarom zal onze overheid een kanteling maken naar een meer faciliterende overheid. Daarbij past een bestuursstijl die verbindend is en de samenleving als uitgangspunt neemt in plaats van het gemeentehuis."* Het akkoord stelde dat deze gemeenschap nodig was in het aanpakken van de uitdagingen waar de gemeente voor stond.

Het coalitieakkoord 2018-2022 start met het hoofdstuk 'Modern besturen' waar de betrokkenheid van inwoners als belangrijk onderdeel wordt gezien. Modern besturen betekent voor deze Opsterlandse coalitie samenwerken met de mienskip door de krachten van de dorpen te bundelen. Het coalitieakkoord stelt het volgende: *"Opsterland wordt niet gemaakt op het gemeentehuis. Onze gemeente ontstaat in de samenleving, in onze dorpen op ons platteland."* Het college wil op zoek gaan naar nieuwe vormen van samenwerking met de gemeenschap. In dit coalitieakkoord wordt ook het Right to challenge genoemd: een dorp kan de gemeente uitdagen om taken over te nemen.

Dit is een uitdaging richting de dorpen om met slimme oplossingen te komen en het geld wat daarmee bespaard wordt aan andere zaken te besteden die voor het dorp belangrijk zijn. De gemeente faciliteert de plannen: soms met geld, soms met kennis.

3.2.3 Participatieverordening

De gemeente is voornemens een participatieverordening op te stellen op basis van de participatieladder, stelt het huidige coalitieakkoord 2022-2026. Hier wil de gemeente de spelregels voor het samenwerken tussen inwoners en gemeente in zetten. Het was aanvankelijk de bedoeling om deze verordening voor de zomer van 2023 af te hebben, maar deze planning is niet gehaald. Als het wetsvoorstel 'Versterking participatie op decentraal niveau' wordt aangenomen is het voor gemeenten verplicht om de huidige inspraakverordening te verbreden naar een participatieverordening.

3.2.4 Gekanteld werken

De gemeente Opsterland heeft de ambitie om *gekanteld te werken*. Dit houdt in dat er wordt gewerkt vanuit de vraag en kracht van inwoners. In het coalitieakkoord 2014-2018 werd voor het eerst over gekanteld werken gesproken. De gemeente verwachtte door gekanteld te werken ook efficiënter te kunnen werken. Uit het coalitieakkoord 2018-2022 blijkt dat Opsterland het gekanteld werken door wil zetten.

In november 2019 is er een evaluatie over gekanteld werken geweest met de raad, het college, inwoners en de ambtelijke organisatie. Ondanks de positieve ervaringen en de heldere opbrengsten is na deze bijeenkomst geen actieve opvolging gegeven aan gekanteld werken. De coronacrisis heeft hier een rol in gespeeld, doordat het fysiek ontmoeten niet altijd mogelijk was. De gemeenteraad heeft geen specifiek budget voor gekanteld werken beschikbaar gesteld in de periode 2018-2022. In 2020 is gekanteld werken in een andere vorm verdergegaan. Namelijk; werken in een netwerksamenleving. De gedachte van het gekanteld werken blijft hiermee overeind; meer ruimte voor initiatief vanuit de gemeenschap.

De term netwerksamenleving is eigenlijk een vervolg op de term gekanteld werken. Gekanteld werken is in Opsterland in 2019 als volgt omschreven: "Gemeente Opsterland probeert binnen alle domeinen om de gemeenschap te betrekken bij het opstellen en uitvoeren van plannen binnen de gemeente (burgerparticipatie), en waar mogelijk om het proces om te keren, waarbij de inwoner het initiatief neemt en de gemeente slechts een ondersteunende rol speelt (overheidsparticipatie)". Bij netwerksamenleving gaat dit nog wat verder, hoewel het verschil klein is. De overheid (gemeente) is hierin één van de partijen in de samenleving, naast inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en medeoverheden. De gemeente wil de rol in de netwerksamenleving beter spelen, zodat ze beter kan aansluiten op de initiatieven van inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en medeoverheden; lokaal en regionaal. Dat vraagt van de ambtelijke organisatie om zichtbaarder, toegankelijker en vraaggerichter te zijn. En om vaker als verbinder en partner haar rol in de samenleving te spelen.

3.2.5 Spelregels, rollen en verantwoordelijkheden voor inwonersinitiatieven

Opsterland kent geen vooraf overkoepelende vastgestelde spelregels, rollen en verantwoordelijkheden. Dit betekent niet dat er geen vastgelegde richtlijnen zijn voor de gemeente en externe initiatiefnemers om zich aan te houden. Opsterland heeft verschillende formulieren voor inwoners om hun ideeën kenbaar te maken bij de gemeente. Op ieder van deze drie formulieren staan de voorwaarden waar indieners aan moeten voldoen als ze een initiatief insturen.

De inzendingen van deze formulieren op de website kwamen tot voor kort binnen bij één verantwoordelijk ambtenaar, tegenwoordig komen deze binnen bij de dorpencoördinator. Voorheen zette de betreffende ambtenaar de initiatieven door naar de geschikte persoon binnen de organisatie. Nu ligt deze taak bij de dorpencoördinatoren. Er is een standaard ambtelijk overleg over de inwonersinitiatieven. Daarin worden ook initiatieven die niet via de formulieren binnenkomen, maar bijvoorbeeld via raads- en collegeleden, Plaatselijk Belangen en ambtenaren, besproken. De initiatieven worden dan ondergebracht bij de juiste persoon. Er is geen vastomlijnde werkwijze over hoe te reageren op de initiatiefnemer. Dit gebeurt per mail, telefonisch, maar soms ook tijdens een fysieke bijeenkomst.

Formulier 1: Initiatief in de openbare ruimte

De gemeente heeft, sinds januari 2021, op hun website de pagina 'Initiatief in de openbare ruimte'. Deze pagina bevat een formulier voor inwonersinitiatieven in de openbare ruimte. De gemeente legt hier kort uit wat voor initiatieven inwoners op deze pagina kunnen indienen: *"De tijd dat de gemeente bepaalt wat goed voor haar inwoners is, ligt ver achter ons. De laatste jaren zien wij steeds meer initiatieven in de maatschappij ontstaan. Een initiatief in de openbare ruimte is een idee voor een aanpassing of verbetering van de leefomgeving. Belangrijk is dat u zelf kunt bijdragen. Dat kan gaan om geld, maar ook om 'handjes' of 'materiaal'. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het aanleggen en onderhouden van plantenbakken aan lantaarnpalen of het inzaaien van 'wilde bermen'. Als er voldoende draagvlak is voor een initiatief denken wij graag mee."*

De gemeente vraagt op het formulier om drie aspecten toe te lichten:

1. Omschrijving initiatief: geef een duidelijke omschrijving en voeg eventueel bestanden toe die uw idee nog duidelijker maken
2. Draagvlak voor het initiatief
3. Kosten van het initiatief: een schatting

De drie korte stappen maken het formulier overzichtelijk. Wel roept het stappenplan vragen op. Zo is onduidelijk op welke wijze inwoners moeten aantonen dat er draagvlak is. Ook is niet omschreven wanneer er voldoende draagvlak is. Daarnaast wordt bij stap 3 'kosten van het initiatief' niet gevraagd hoe de initiatiefnemer verwacht dat deze kosten gedekt gaan worden. Betreffen dit de kosten voor de gemeente of heeft de initiatiefnemer bijvoorbeeld al (mogelijke) subsidies op het oog? Of dekt het Plaatselijk Belang een deel van de kosten?

Formulier 2: Right to Challenge

Het *Right to challenge* vindt zijn oorsprong in Engeland als onderdeel van de 'Localism Act' uit 2011. Het idee is dat de lokale overheden een gemeentelijke taak uitbesteden en zowel inwoners als commerciële partijen concurreren om deze taak over te nemen. De praktijk leert dat het *Right to challenge* in Engeland weinig wordt toegepast door de concurrentie met commerciële partijen. Een ander aspect wat meespeelt is de kennisachterstand en geringe ondersteuning die inwoners ervaren. In het coalitieakkoord van 2018-2022 is het *Right to challenge* opgenomen. Het college geeft aan open te staan voor nieuwe vormen van samenwerking met de gemeenschap en ziet het *Right to challenge* als een mooi middel hiervoor. De gemeente heeft op hun website een aparte pagina gemaakt voor het *Right to challenge*. Hier wordt het concept kort toegelicht: *"Het Right to challenge geeft inwoners het recht om de gemeente uit te dagen. U kunt taken van de gemeente overnemen als u denkt dat het beter, goedkoper of anders kan. U kunt bijvoorbeeld een deel van het beheer van het openbaar groen overnemen van de gemeente."*

De gemeente vraagt op het formulier een duidelijke omschrijving in te vullen van het idee voor een *Right to challenge* en dit eventueel te verduidelijken door bestanden toe te voegen. Op de website wordt ook vermeld aan welke voorwaarden een *Right to challenge* moet voldoen:

- Het uitgangspunt van de challenge is de maatschappelijke meerwaarde (niet een winstoogmerk). De maatschappelijke meerwaarde wordt getoetst, bijvoorbeeld door te bekijken of de challenge bijdraagt aan de leefbaarheid van het dorp of de wijk waarin de challenge zich afspeelt. Het right to challenge wordt opengesteld voor alle partijen, behalve voor commerciële organisaties, omdat de gemeente geen winstoogmerk heeft.
- Er moet aantoonbaar draagvlak zijn voor de challenge. Een challenge wordt ingediend door één of meer initiatiefnemers. Er zal dus draagvlak moeten zijn. Op welke manier de initiatiefnemer(s) dit aantonen, laten we vrij. Zolang het maar duidelijk is dát er draagvlak is. Dit moet aantoonbaar gemaakt worden door een open en transparant proces. De initiatiefnemers blijven hier verantwoordelijk voor.
- De regie en het eigenaarschap van de challenge liggen bij de indieners. Een challenge wordt bedacht en uitgevoerd door de initiatiefnemers. De challenges die binnenkomen, komen van onderop en worden ook door de initiatiefnemers uitgevoerd. De gemeente heeft bij het opstellen van het plan een ondersteunende rol en zal de initiatiefnemers helpen waar nodig.
- De challenge mag niet duurder zijn dan de huidige uitvoering door de gemeente. Voorwaarde van een challenge is dat deze niet duurder mag zijn dan het huidige aanbod. Als dit wel het geval is, kan de challenge geweigerd worden.
- De challenge is van dezelfde kwaliteit (of beter). De initiatiefnemers laten zien dat de kwaliteit behouden blijft. Als er redenen zijn om aan te nemen dat de kwaliteit minder goed zal zijn dan in de huidige situatie, dan kan de challenge geweigerd worden.
- Er is een looptijd afgesproken. Er wordt een looptijd afgesproken. De reden hiervoor is om de continuïteit van de challenge te borgen.
- Er is elk halfjaar/jaarlijks contact met de gemeente over hoe het met de challenge gaat. De regie en het eigenaarschap van de challenge liggen bij de initiatiefnemers. Het is echter wel een taak die door de gemeente werd uitgevoerd. De gemeente zal dus een oogje in het zeil houden. Als blijkt dat de kwaliteit en/of de continuïteit niet wordt geborgd, dan kan de gemeente ingrijpen.
- Hoe kunt u de gemeente uitdagen? U kunt een idee voor een challenge aanmelden via het formulier op deze website. Na de aanmelding neemt een medewerker van de gemeente contact met u op. Samen met u wordt vervolgens bekeken of het idee voor het overnemen van een taak aan de spelregels van right to challenge voldoet. Daarna kunt u het idee samen met de gemeente uitwerken in een plan van aanpak. Hierin komen de afspraken over het overnemen van de taak. De gemeente kijkt hierbij ook naar bijvoorbeeld de financiële en juridische gevolgen. Als aan alle voorwaarden is voldaan, neemt het college van B&W uiteindelijk een besluit om de gemeentelijke taak over te dragen.

In Bijlage 7 is informatie opgenomen hoe andere gemeenten met het Right to challenge omgaan.

Formulier 3: de Stem van Opsterland

'De Stem van Opsterland' is een platform van de gemeente dat zich richt op ideeën van inwoners. Hierbij dienen inwoners ideeën in waarop vervolgens door inwoners (die een account hebben aangemaakt) gestemd kan worden.

Momenteel is er een 'Stem van Opsterland-traject' gestart in Gorredijk, mogelijk gaat de gemeente dit instrument voor meer dorpen inzetten. De eerste stemronde van het project, De Gordyk oan set, is geweest. Tien projecten gaan door naar de volgende ronde. De tien ideeën met de meeste stemmen worden getoetst op haalbaarheid. Op 19 februari 2023 wordt duidelijk welke ideeën voor de finale in aanmerking komen. De haalbare plannen komen terug op de site stemvan.opsterland.nl voor een tweede stemronde van 20 februari tot 19 maart.

De ideeën die hieruit komen worden voorgelegd aan het college. Het college neemt het besluit over het toekennen van budget voor de uitvoering van het idee. In totaal is er €200.000 beschikbaar. Dit budget is beschikbaar gesteld door de regiodeal Zuidoost Friesland. De gemeente Opsterland is hiervan projecttrekker.

Er zijn 19 spelregels opgesteld waaraan wordt getoetst. Deze betreffen onder andere: u bent geen medewerker van de gemeente Opsterland, raadslid, lid van het college van B en W, partner of familielid in de eerste graad van bovenstaande, uw plan draagt bij aan Gorredijk, uw plan kan vóór het einde van het jaar (dus vóór 31 december 2023) worden uitgevoerd en uw plan kost tussen de € 500,- en de € 50.000,-.

De website biedt een helder overzicht met de verschillende fases die doorlopen zijn en nog worden:

1. Informatie
2. Ideeën indienen
3. Kies uw favoriet
4. Toetsing
5. Stemmen
6. Uitslag

Per fase is een toelichting beschikbaar op de site. De raad is geïnformeerd over de spelregels, maar heeft geen actieve rol, blijkt uit interviews met ambtelijk betrokkenen.

3.2.6 De rol van Plaatselijk Belangen bij initiatieven

De gemeente Opsterland kent 16 dorpen en 15 Plaatselijk Belangen. Per dorp is er één Plaatselijk Belang met uitzondering van het Plaatselijk Belang voor de twee dorpen Beetsterzwaag en Olterterp. De Plaatselijk Belangen zijn over het algemeen een belangrijke schakel tussen inwoners en gemeentelijke organisatie. Uit de gesprekken met Plaatselijk Belangen blijkt dat de precieze invulling die de Plaatselijk Belangen aan zichzelf geven verschilt.

Bij inwonersinitiatieven lijken de Plaatselijk Belangen met name een belangrijk rol te spelen door hun netwerk. Daarnaast kunnen zij een financiële bijdrage leveren aan een initiatief vanuit het dorpsbudget. De communicatie tussen de Plaatselijk Belangen en de gemeentelijke organisatie verloopt officieel via een 'dorpencoördinator'. Dit creëert korte lijntjes. Via de dorpencoördinator kunnen inwoners met anderen binnen de gemeentelijke organisatie in contact komen.

De Plaatselijk Belangen die zicht hebben op inwonersinitiatieven geven aan dat de meeste ideeën die inwoners hebben tot een succesvol vervolg leiden. Zij zijn niet bekend met initiatieven die 'bij de voordeur' zijn gestopt. Wel is er vaak een lange adem nodig van de initiatiefnemers. Het opzetten en uitvoeren van de initiatieven is vaak tijdrovend. Initiatiefnemers krijgen vaak te maken met diverse partijen en geldende wet- en regelgeving. Dit vertraagt trajecten vaak.

De gemeente is bezig om het contact met de Plaatselijk Belangen te intensiveren. Dit moet het makkelijker maken voor de gemeente om de Plaatselijk Belangen te benaderen en andersom.

4. Ervaringen

Dit hoofdstuk beschrijft in hoeverre de werkwijze van de gemeente met betrekking tot participatie en inwonersinitiatieven heeft geleid tot het indienen en uitvoeren van initiatieven. Daarnaast brengen we in kaart wat de ervaringen zijn van initiatiefnemers en de ambtelijke organisatie, waarbij we dieper ingaan op de casussen Koningshof en MFA De Tynje. In dit hoofdstuk worden de volgende deelvragen beantwoord:

5. *Welke inwonersinitiatieven zijn er aangemeld bij de gemeente en hoe is de gemeente daarmee omgegaan? Hoe zijn deze inwonersinitiatieven gestart (eigen initiatief of oproep gemeente)?*
6. *Tot welke initiatieven heeft "Right to challenge" geleid en hoe is het proces ervan verlopen?*
8. *Wat is er gedaan met de aanbevelingen die voortkwamen uit de evaluatie 'Gekanteld werken' van november 2019? Hoe is het door de raad beschikbare budget besteed en verantwoord?*
9. *Wat zijn de ervaringen van de inwoners bij het ontplooiën van inwonersinitiatieven? Wat vinden zij van de manier waarop de gemeente omging met hun initiatief?*
10. *Wat zijn de ervaringen van de inwoners bij het meedoen bij projecten? Wat vinden zij van de manier waarop de gemeente omging met hun rol?*
11. *Welke concrete resultaten zijn behaald door inwonersinitiatieven? Wat zijn ervaren knelpunten in de uitvoering van inwonersinitiatieven en wat gaat goed?*

4.1 Belangrijkste bevindingen

In deze paragraaf worden kort de belangrijkste bevindingen toegelicht. In paragraaf 4.2 tot en met 4.4 wordt de participatiepraktijk verder uitgediept.

4.1.1 De gemeente stimuleert inwonersinitiatieven

De gemeente Opsterland stelt in de afgelopen drie coalitieakkoorden ambities om "de krêft van de mienskip" veelvuldig aan te spreken en de ruimte te geven. Deze ambities worden duidelijk nagestreefd in het gedrag van de gemeentelijke organisatie, blijkt uit de verschillende interviews. Via de formulieren, de Plaatselijk Belangen en de dorpencoördinator werkt de gemeente aan een open houding en stimuleert de gemeentelijke organisatie haar inwoners om met initiatieven te komen. De initiatieven die binnenkomen leiden vaak tot uitvoering. Zo zijn er meer dan 30 initiatieven uitgevoerd die zijn ingediend via het formulier 'initiatief openbare ruimte'. Het succes is dat de inwoners van Opsterland actief zijn en met relatief veel ideeën komen en dat de gemeente hier welwillend op reageert. Het belangrijkste knelpunt is dat gemeentelijke processen vaak tijdrovend zijn. Dit werkt veelal demotiverend voor inwoners.

Wanneer de initiatieven bij de ambtelijke organisatie binnenkomen wordt het naar de behandelend ambtenaar doorgezet die over het onderwerp van het initiatief gaat en verder opgepakt. Bij het binnenkomen van initiatieven gaat de ambtelijke organisatie vaak direct in de meedoe en –denkstand. Er is niet altijd sprake van een plan van aanpak of het vastleggen van rollen en verantwoordelijkheden. Over het algemeen wordt de rol van de gemeente en van de initiatiefnemer niet aan de voorkant vastgelegd.

4.1.2 Ervaringen overwegend positief maar langdurige trajecten zijn weerbarstiger

Bij de inwonersinitiatieven die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen ligt de regie echt bij de initiatiefnemers. De gemeente faciliteert, maar de inwoners bedenken en voeren uit. Veel initiatieven die zijn ingediend via het formulier 'initiatief openbare ruimte' en andere initiatieven met een focus op biodiversiteit en groen zijn uitgevoerd. Bij meer langdurige trajecten, zoals Koningshof en MFA De Tynje, blijkt dat een dergelijk initiatief veel vraagt van de initiatiefnemer. Het valt de initiatiefnemers tegen hoe lang trajecten duren en wat de reactietijd van de gemeente is.

4.2 Inwonersinitiatieven in Opsterland nader bekeken

De gemeente Opsterland kent een actieve en initiatiefrijke samenleving. In deze paragraaf beschrijven we de ervaringen die zijn opgedaan met betrekking tot inwonersinitiatieven. We kijken naar de initiatieven die zijn ingediend via de drie in hoofdstuk drie beschreven formulieren. Daarnaast hebben we twee initiatieven geselecteerd als casus om de uitvoeringspraktijk van inwonersinitiatieven in beeld te brengen. Deze worden in paragraaf 4.3 en 4.4 besproken.

Formulier 1: Initiatief in de openbare ruimte

Uit het interview met de ambtelijk betrokkenen blijkt het formulier 'initiatief in de openbare ruimte' ongeveer 30 keer tot uitvoering van een initiatief te hebben geleid. Dit betreft met name initiatieven die gaan over groen en biodiversiteit. Daarmee is veruit het grootste deel van de via dit formulier binnengekomen initiatieven tot uitvoer gekomen. Uit het interview met de betrokken ambtenaren blijkt dat bij ingediende initiatieven die niet tot uitvoer zijn gekomen, de initiatiefnemer zich heeft teruggetrokken als gevolg van te weinig draagvlak in de omgeving of dat zij de uitvoering als een te grote opgave beschouwden. Draagvlak is één van de aspecten die in het aanvraagformulier moet worden toegelicht.

Formulier 2: Right to challenge

Uit interviews met de ambtelijke organisatie blijkt dat het complex is om aan een Right to challenge te voldoen. De challenge mag bijvoorbeeld niet duurder zijn dan de huidige uitvoering door de gemeente en de uitvoering moet minstens van dezelfde kwaliteit zijn. Daarnaast is een voorwaarde dat de regie en het eigenaarschap van de challenge bij de indieners ligt. Indieners moeten zorgen voor een draagvlakonderzoek en een rechtspersoon hebben of oprichten. Verenigingen zouden dit mogelijk kunnen doen, maar kampen soms met een tekort aan vrijwilligers. Daarnaast hebben inwoners mogelijk een te gering beeld van wat de gemeente doet en welke taken zij over zouden kunnen nemen. Een andere belangrijke factor die in interviews met ambtenaren naar voren komt is dat het naast tijd, ook om een bepaald kennisniveau op het gebied van bijvoorbeeld vergunningen en besluitvorming vraagt.

Er zijn in de gemeente Opsterland in ieder geval drie Right to challenge-initiatieven ingediend. Deze zijn niet uitgevoerd. Zo is er een inwoner geweest die 'gemeenteambtenaren wilde begeleiden om onpartijdig, objectiever en transparanter te handelen en te allen tijde te houden aan geldende regels'. Daarnaast heeft een inwoner een aanvraag gedaan om, met financiële hulp van de gemeente, een huis met grond te kopen om Tiny Houses op te bouwen voor mensen met autisme. Ten slotte is er een inwoner die vlakbij haar huis (op gemeentelijke grond) een weide met kleinvee wilde realiseren. Bovenstaande challenges voldoen niet aan de voorwaarden van het Right to challenge van de gemeente Opsterland en zijn om die reden dan ook niet uitgevoerd.

In een interview met ambtenaren is een voorbeeld genoemd van een initiatief dat plaatsvond voordat de regels van Right to challenge waren opgesteld. In Wijnjewoude hebben inwoners een tijd het beheer van het groen overgenomen. Dit kwam snel van de grond, maar toen enthousiaste inwoners verhuisden of ermee stopten, was het dorp niet langer in staat het initiatief draaiende te houden en viel het uit elkaar. De gemeente heeft hieruit geleerd om van tevoren duidelijke afspraken te maken over wie voor welke onderdelen verantwoordelijk is en over hoe lang een project loopt. In de Right to challenge-voorwaarden zijn deze afspraken opgenomen.

Formulier 3: de Stem van Opsterland

Het eerste project, 'De Gordyk oan set' startte in oktober van 2022 en leverde ruim vijftig, door inwoners, verenigingen en organisaties ingestuurde ideeën op om de leefbaarheid van het dorp te verbeteren. Tot en met 19 maart 2023 kan gestemd worden op de acht op haalbaarheid geselecteerde ideeën.

Gekanteld werken / werken in een netwerksamenleving

De gemeente Opsterland probeert sinds 2014 gekanteld te werken. In de interviews met de portefeuillehouder en de ambtelijke organisatie komt duidelijk naar voren dat het voor alle gemeentelijke partijen, de raad, het college en de ambtelijke organisatie, lastig is om op hun spreekwoordelijke handen te zitten. De gemeentelijke organisatie wil juist graag aan de slag met zaken die spelen of ideeën die binnenkomen. Het blijkt lastig om niet direct in de 'doe-stand' te gaan, maar eerst af te wachten en de samenleving een kans te geven het op te pakken, al dan niet in samenwerking met de gemeente.

4.3 Inwonersinitiatief Koningshof

Het idee voor 'Koningshof' (huisvesting voor ouderen in Beetsterzwaag) ontstond in 2018. Toen twee scholen in Beetsterzwaag (De Trime en De Paedwizer) samen gingen, kwamen twee mogelijke locaties voor bebouwing vrij. De initiatiefnemers van het Koningshof zagen dit als een moment om in te spelen op de vergrijzing in het dorp en de behoefte aan woningen voor 55-plussers, om zo doorstroming op de woningmarkt te bevorderen. Daarnaast sprak het coalitieakkoord voor de periode van 2018-2022 over gekanteld werken. De initiatiefnemers wilden aansluiten op de ambitie van de gemeente om inwonersinitiatieven te stimuleren. Om het initiatief te kunnen realiseren hebben de initiatiefnemers een stichting opgezet, Stichting Koningshof.

4.3.1 Ervaringen initiatiefnemers

Bij de start is door gemeente, portefeuillehouder én ambtelijke organisatie, enthousiast gereageerd op het plan voor Koningshof. Vanuit de gemeente kreeg het initiatief ook een contactpersoon toegewezen. De wil en het enthousiasme voor Koningshof waren er. Toch leidde het initiatief uiteindelijk voor de initiatiefnemers van Koningshof tot een teleurstellende ervaring.

Uit interviews blijkt dat de stichting ervaren heeft dat zij te weinig constructieve medewerking kregen vanuit de gemeente. Daarnaast ervoeren zij een gebrek aan actuele juridische kennis bij de gemeentelijke organisatie. Zij hadden het gevoel veel informatie zelf uit te moeten zoeken. En door personele wisselingen bij de gemeente heeft de stichting het initiatief vaak opnieuw moeten toelichten aan andere ambtenaren.

In de nieuwsbrieven die zij uitbrengen komt naar voren dat zij het contact met de gemeente tijdens het traject als moeizaam hebben ervaren. Daarnaast blijkt uit de interviews dat de stichting op meer ondersteuning van de gemeente had gehoopt. Het initiatief Koningshof is op een bepaald moment een halt toegeroepen vanwege het Didam-arrest. Dit arrest houdt in dat gemeenten bij vastgoedprojecten niet langer grond één-op- één mogen verkopen aan een betrokken projectontwikkelaar. Zij moeten gelijke kansen bieden aan eenieder en mogen daarom niet met één partij een contract sluiten zonder andere partijen een kans geboden te hebben om hun interesse te tonen. Naast de gevolgen voor het plan door het Didam-arrest is de stichting teleurgesteld dat de gemeente niet meer heeft gedaan om hun initiatief/plan een voorwaarde te laten zijn bij de aanbesteding die verplicht werd door het Didam-arrest. Momenteel is het idee dat de gemeente het plan wel als uitgangspunt neemt bij het opstellen van het bestemmingsplan, maar het wordt niet als eis in de aanbesteding opgenomen.

In de elfde en tevens momenteel laatste nieuwsbrief van Stichting Koningshof stellen zij toch nog hoop te hebben dat het plan gerealiseerd kan worden. De raad zou een motie willen indienen om het college aan te zetten om dit plan tot een positief vervolg te laten leiden. Op 13 februari 2023 is door GroenLinks en D66 een motie ingediend om het plan van Stichting Koningshof een 'second-opinion' te bieden. Deze motie is verworpen.

Stichting Koningshof grijpt gedurende het traject regelmatig terug op de uitgangspunten van het coalitieakkoord waarin wordt uitgegaan van de kracht, bevlogenheid en leiderschap van de mienskip. Het niet realiseren van het plan van de Stichting zou niet in lijn zijn met deze uitgangspunten.

4.3.2 Ervaringen gemeentelijke organisatie

De gemeentelijke organisatie is net als Stichting Koningshof teleurgesteld. Bij hen komt de teleurstelling vooral voort uit het verloop van het proces. De initiatiefnemers hebben de raadsfracties vanaf de start geïnformeerd. In de interviews komt naar voren dat er hierdoor snel enthousiasme en ook een impliciet akkoord op het project leek te ontstaan terwijl de contouren van het plan nog bepaald moesten worden. Dit maakte het vervolgproces lastig voor het college. Er zijn bij de initiatiefnemers verwachtingen ontstaan die door het college niet waargemaakt konden worden. Er zijn gedurende de verschillende overleggen tussen Stichting Koningshof en de gemeente geen afspraken op papier gezet. Door de komst van het Didam-arrest was het niet mogelijk om het initiatief volledig bij de initiatiefnemers te laten, maar moest de gemeente het overnemen.

Vanuit de gemeente is een ambtelijk contactpersoon aangewezen voor het project Koningshof. Hiermee was er een aanspreekpunt die het proces kon faciliteren vanuit de gemeente. Door veranderingen van het personeel is deze contactpersoon tot aan de zomer van 2019 verschillende keren gewisseld. Dit heeft het traject vertraagd, blijkt uit interviews.

Tijdljn Koningshof

- **2018**
 - idee Koningshof ontstaat bij de initiatiefnemers
 - Juni gesprek met portefeuillehouder
 - 2018 de initiatiefnemers van het Koningshof bezoeken alle fracties van de gemeenteraad van Opsterland om hen te informeren over de plannen
- **2019**
 - Mrt informatieavond georganiseerd door initiatiefnemers
 - Mrt initiatiefnemers houden enquête onder inwoners
 - Apr initiatiefnemers sturen een brief aan het college van burgemeester en wethouders met het verzoek om locatie van de 'De Trime' beschikbaar te stellen
 - Jul reactie college van burgemeester en wethouders op deze brief, toezegging kan niet gedaan worden
 - Sept Stichting Koningshof spreekt in bij oriënterende raadsbijeenkomst
 - Nov Initiatiefnemers geven aan door te gaan als Stichting Koningshof in nieuwsbrief
 - Nov portefeuillehouders doen in gesprek met Stichting Koningshof de toezegging dat de locatie 'De Trime' voor een jaar beschikbaar blijft tot 1 januari 2021 (later verlengd tot 1 april 2021)
- **2020**
 - Okt bespreking eerste plannen met gemeente, in de nieuwbrief komt niet naar voren met wie de stichting een gesprek had
- **2021**
 - Apr presentatie vernieuwd plan met meer verschillende type woningen aan portefeuillehouder
 - Jun Stichting Koningshof dient een principeverzoek in bij het college van burgemeester en wethouders voor de bouw van 26 woningen
 - Jul Het college van burgemeester en wethouders geeft in een reactie op het principeverzoek van Stichting Koningshof in **principe** goedkeuring voor de bouw van 26 woningen
 - Nov Didam-arrest – overheden mogen niet langer onroerend goed één-op-één verkopen, maar moeten andere partijen de mogelijkheid geven om mee te dingen.
- **2022**
 - Feb overleg tussen portefeuillehouders en Stichting Koningshof. Portefeuillehouders gaven aan achter plan te blijven staan. Besloten dat stichting en ambtelijke organisatie gezamenlijk criteria zouden opstellen.
 - Mrt halt toegeroepen aan plannen van Stichting Koningshof
 - Mrt het college van burgemeester en wethouders geeft twee mogelijkheden aan Stichting Koningshof
 - **Mogelijkheid 1:** bouwkundig plan Stichting Koningshof wordt gerealiseerd door een aanbestedingsprocedure
 - **Mogelijkheid 2:** organisatie van een aanbesteding voor het ontwikkelen van 24 seniorenwoningen op locatie 'De Trime' (ontwikkelaar maakt zelf een bouwkundig plan)
 - Apr plannen Stichting Koningshof gepubliceerd in de SA!
 - Mei/jun twee partijen melden zich als geïnteresseerden
 - Aug Stichting Koningshof dient een bezwaarschrift in tegen het besluit van het college om een aanbestedingsprocedure in te richten
 - Okt voorzitter Stichting Koningshof spreekt in tijdens een raadsbijeenkomst. En uit teleurstelling over het proces.
 - Okt-feb Gemeenteraad is in de periode november tot februari bezig om de gemeente en de initiatiefnemers weer aan tafel te krijgen om samen te randvoorwaarden voor de aanbesteding op te stellen. De raad kon echter niet tot een breed gedragen motie komen.
- **2023**
 - feb Gemeenteraad besluit op 13 februari met een unaniem aangenomen motie dat het plan stichting Koningshof de basis blijft voor het ontwikkelen van ouderenhuisvesting op de Trim-locatie.

In bijlage 5 is een uitgebreide beschrijving van de gebeurtenissen rondom Koningshof opgenomen.

4.4 Inwonersinitiatief MFA De Tynje

Inwoners van Tynje hebben hun krachten gebundeld om gezamenlijk een multifunctionele accommodatie (MFA) te realiseren. De wens is om het dorps huis, de scholen en de gymzaal te vernieuwen en combineren in een MFA. In 2009 werd dit al in de dorpsvisie als speerpunt benoemd. Uit de dorpsvisie 2018-2022 blijkt dat MFA de Tynje nog steeds een wens is. Tussen 2009 en 2014 heeft de ideeënfase plaatsgevonden, blijkt uit het interview met de initiatiefnemers. Meerdere ideeën zijn toentertijd besproken. In 2014 heeft de gemeenteraad de pilot waarbij het dorp plannen maakt voor de realisatie van de MFA goedgekeurd.

De initiatiefnemers van het plan vormen de regiegroep. Zij hebben een aantal werkgroepen met elk een eigen specialisme, zoals zorg/welzijn en financiering. Hier zitten verenigingen en andere betrokken partners in, die daar kennis en ervaring over hebben.

4.4.1 Ervaringen initiatiefnemers en gemeentelijke organisatie

In de interviews komt naar voren dat zowel vanuit de gemeentelijke kant als de kant van de regiegroep de onderlinge samenwerking als positief wordt ervaren. Doordat het een relatief veelomvattend project was voor inwoners om zelf tot uitvoering te brengen, was het belangrijk dat de gemeente ondersteuning bood. De waarde hiervan zat met name in de kennis die de gemeente heeft over de procesmatige kant en hun juridische en financiële kennis, blijkt uit interviews. Vanuit de gemeente is er continu één verantwoordelijke op het project gezet die bij de bijeenkomsten met de regiegroep aanwezig was. De regiegroep heeft bij de start een projectplan opgesteld, waarin onder andere de gemeentelijke kaders zijn vastgesteld. Naast het aanwijzen van een ambtelijk contactpersoon is er ook een verantwoordelijk wethouder aangewezen voor dit traject.

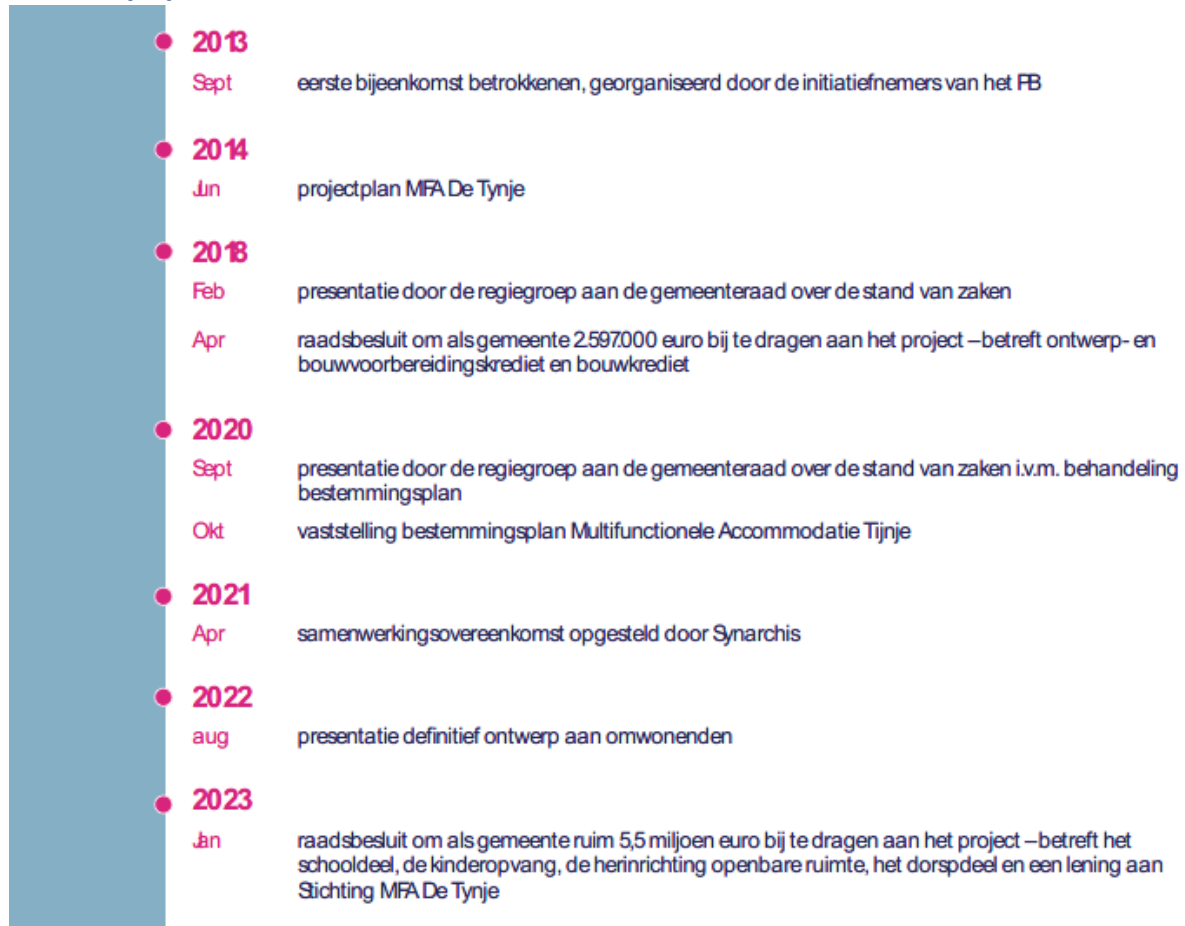
De regiegroep heeft extern betrokkenen en de raad op de hoogte gehouden middels nieuwsbrieven. Daarnaast heeft de regiegroep meerdere malen presentaties aan de raad gegeven over de voortgang van het project. In de nieuwsbrieven wordt de voortgang van het traject besproken, maar bijvoorbeeld ook welke hulp er nog nodig is. Deze nieuwsbrieven zijn zowel aan geïnteresseerde bewoners gestuurd als aan de ambtelijke organisatie. De communicatie richting externen is altijd door de regiegroep gedaan. Aan het begin van het traject zijn externe partners wisselend meegenomen in de plannen en de terugkoppeling hiervan. Er komt in de interviews naar voren dat de volgorde waarin verschillende partijen werden meegenomen in planvorming niet altijd logisch was. Hierdoor ontstonden strubbelingen. De tussenkomst van Synarchis - een extern bemiddelingsbureau - lijkt hierin een omslagpunt te hebben veroorzaakt. Externe partners ervaren daarna een verbetering in de communicatie en informatievoorziening.

Vanuit omwonenden is er weinig weerstand tegen het project. Er is één bezwaar ingediend over de verkeerssituatie. De gemeente heeft hier vervolg aan gegeven door een groep van bewoners samen te stellen die samen met de gemeente de situatie is gaan onderzoeken. Tijdens de bijeenkomsten voor omwonenden zijn omwonenden met name geïnformeerd over de plannen. Er was veel ruimte om mee te denken, maar de besluiten werden door de regiegroep in samenwerking met de gemeente genomen. Een punt wat regelmatig aan de orde is gekomen is de locatie van de te realiseren MFA, blijkt uit interviews. De omwonenden hebben het gevoel hier geen inspraak in gehad. Van de bewonersbijeenkomsten werd altijd een terugkoppeling gegeven aan omwonenden.

Het initiatief van de dorpsbewoners heeft tot een grootschalig project geleid waar veel actoren bij betrokken zijn geraakt. Het hele project is niet altijd gemakkelijk verlopen. Duidelijke afspraken en ondersteuning van de gemeentelijke organisatie zijn van groot belang om de verschillende actoren goed samen te laten werken en zicht te houden op de doelen van het project. Deze bevindingen komen ook in de interviews duidelijk naar voren.

Binnen de regiegroep was voldoende capaciteit en expertise voor het opzetten van dit traject, wordt in interviews aangegeven. Tegelijkertijd wordt ook uitgelegd dat de regiegroep grotendeels uit vrijwilligers bestaat die deze werkzaamheden naast hun dagelijks leven uit moeten voeren. De regiegroep mist hierdoor soms slagkracht en daarmee voortgang. Ook stellen meerdere gemeentelijke en externe betrokkenen de vraag of de gemeente bij een project van deze schaal wel van inwoners mag verwachten dat zij hier de leidende rol in hebben. Er is in alle interviews veel bewondering uitgesproken over de wijze waarop de regiegroep dit project leidt.

4.4.2 Tijdlijn



In Bijlage 6 is een uitgebreide beschrijving van de gebeurtenissen rondom MFA De Tynje opgenomen.

5. Bestuurlijk samenspel

In dit hoofdstuk beschrijven we het bestuurlijk samenspel in de gemeente Opsterland. Er is aandacht voor de manier waarop de raad kaders stelt en de rol die de raad inneemt bij de uitvoering van participatietrajecten. In dit hoofdstuk worden de volgende deelvragen beantwoord:

7. *Welke rol speelt de raad bij inwonersinitiatieven en hoe geeft hij deze rol vorm?*
12. *Hoe ervaren college en ambtelijke organisatie de inwonersinitiatieven? En wat zijn de verschillen in hun beleving met de beleving van inwoners?*
13. *Wat zijn wensen, verwachtingen en ambities voor de toekomst van de gemeente op het gebied van inwonersinitiatieven?*

De bevindingen uit dit hoofdstuk worden niet aan het normenkader getoetst, omdat dit kader enkel normen stelt over het beleid en de participatiepraktijk.

5.1 Belangrijkste bevindingen

De samenwerking tussen college en ambtelijke organisatie én initiatiefnemers wordt wisselend ervaren. Korte lijnen en een open faciliterende houding van de gemeente worden als positief ervaren. De procedurele aanpak binnen de gemeentelijke organisatie zorgt voor het grootste verschil in beleving tussen initiatiefnemers en de ambtelijke organisatie. Het opzetten en uitvoeren van grote trajecten kost veel tijd, omdat er veel procedures bij komen kijken. Daarnaast voeren initiatiefnemers projecten uit naast hun normale leven, wat voor vertraging kan zorgen.

De rol van de raad bij inwonersinitiatieven is niet vastgelegd in beleid en wordt zodoende ad hoc ingevuld. De raad volgt grotere participatietrajecten via informatie uit de samenleving of het college. Hij opereert voornamelijk vanuit zijn volksvertegenwoordigende rol.

5.2 Ervaringen van de ambtelijke organisatie en het college bij inwonersinitiatieven

Gemeentelijke procedures

In de interviews komt meerdere malen naar voren dat er veel energie in de dorpen zit. Wel wordt er aangegeven dat er een verschil merkbaar is tussen de werkwijze en procedures binnen de gemeente en de leefwereld van inwoners. Duidelijke verwachtingen aan de voorkant scheppen over de besluitvormingsprocedures en termijnen die hiermee samenhangen kan hieraan bijdragen. Uit de interviews met ambtelijk betrokkenen blijkt dit een spanningsveld te zijn. Enerzijds willen zij inwoners de kans bieden en tijd geven om ideeën te ontwikkelen. Dit was ook één van de aanbevelingen in de evaluatie 'gekanteld werken'. Anderzijds willen ze zo snel mogelijk duidelijkheid geven over kaders, zodat inwoners niet met andere verwachtingen aan een traject beginnen. De ambtelijke organisatie vindt het lastig het juiste moment aan te wijzen waarop de gemeente regie moet nemen op inwonersinitiatieven. Dit blijkt ook uit de evaluatie van gekanteld werken.

Ambtelijke behoeften om inwonersinitiatieven te faciliteren

In de interviews komt de wens vanuit de ambtelijke organisatie naar voren om één of enkele documenten te hebben die ondersteuning bieden bij het opzetten en uitvoeren van participatietrajecten. Zo wordt een voorbeeld van een checklist genoemd waar puntsgewijs zaken staan waar rekening mee gehouden moet worden wanneer een initiatief vanuit de samenleving bij de gemeente binnenkomt. Ook wordt aangegeven dat het hebben van uitgangspunten kan helpen. Tegelijkertijd wordt ook gesteld in interviews dat er geen wens is voor uitgebreid beleid, omdat de trajecten die voortkomen uit inwonersinitiatieven uniek zijn en daarmee vragen om maatwerk.

College en inwonersinitiatieven

Het college van Opsterland merkt dat de houding en behoefte van inwoners ten opzichte van participatie verandert. Het is een uitdaging voor de gemeente om verschillende doelgroepen te

bereiken. Het college vindt invloed van inwoners belangrijk: het wordt waardevol gevonden het perspectief van inwoners mee te nemen in beleid en uitvoering. Echter, dit perspectief wordt vaak door een beperkte groep inwoners geboden. In de interviews wordt gesteld dat er wel wordt geprobeerd meer verschillende doelgroepen te bereiken, juist ook groepen die niet uit zichzelf naar de gemeente toekomen.

De gemeente wil gaan werken met dorpswethouders. Dit houdt in dat de wethouders bepaalde dorpen onder hun verantwoordelijkheid krijgen. Hiermee kan de connectie met de dorpen versterkt worden vanuit het dagelijks bestuur. Gedurende de onderzoeksperiode, in november 2022, is dit in werking getreden. In een bijeenkomst met de Plaatselijk Belangen heeft het college van B&W dit aangekondigd.

De kracht van de mienskip

Zoals benoemd is de kracht van de mienskip belangrijk in de gemeente Opsterland. Met de komst van de Omgevingswet komt dit nog meer centraal te staan. Uit het interview met ambtelijk betrokkenen blijkt dat er zorgen zijn over de grote verantwoordelijkheden die hiermee bij inwoners wordt gelegd. Gemeentelijke projecten duren vaak lang. Dit kan van inwoners die initiatieven naast hun dagelijkse leven oppakken, veel vragen.

5.3 Rol van de raad bij inwonersinitiatieven

Contact tussen inwoners, ambtelijke organisatie en gemeenteraad

In Opsterland zijn er korte lijntjes, niet alleen tussen inwoners en ambtelijke organisatie maar ook tussen inwoners en de gemeenteraad. De raad van Opsterland heeft daardoor veel en gemakkelijk contact met de samenleving. Hierdoor weet de raad goed wat er speelt. Tegelijkertijd is het belangrijk te beseffen dat de inwoners die de raad actief betrekken en weten te vinden, niet de stem vertegenwoordigen van alle verschillende inwoners.

In de interviews komt naar voren dat de raad inwonersinitiatieven nauwgezet volgt. De raad wordt graag betrokken en stelt dan ook regelmatig vragen over de voortgang van participatietrajecten. De raad wordt voornamelijk betrokken en geïnformeerd door het college bij trajecten met veel impact, zoals MFA De Tynje, Koningshof, Sportcentrum Kortezwaag en Multifunctioneel Centrum De Skâns in Gorredijk.

Doordat de gemeente Opsterland geen vastgesteld participatiebeleid kent en ook geen richtlijnen voor eigen participatie is het werk van de gemeenteraad op het gebied van participatie vrij ad hoc. Bij langdurige trajecten of trajecten met veel impact wordt de gemeenteraad actief geïnformeerd, maar er is niet altijd helder zicht op het samenspel in participatie tussen raad, college en organisatie. De gemeenteraad komt hierdoor vaak aan de hand van concrete situaties en voorbeelden in beeld en stuurt niet op beleidskaders. Het college legt hierop dus ook geen verantwoording op af. De gemeenteraad is zodoende vooral vanuit zijn volksvertegenwoordigende taak aan de slag en niet vanuit zijn kaderstellende en controlerende taak.

De raad weet wat er speelt als het projecten betreft die veel impact hebben. Voor projecten met een budget van boven € 500.000 wordt de raad sinds eind 2022 ieder kwartaal geïnformeerd via een projectrapportage. Er is geen vast proces over de informatievoorziening van het college aan de gemeenteraad voor overige projecten. De gemeenteraad wordt dan betrokken en geïnformeerd op projectbasis, zowel door de ambtelijke organisatie als door betreffende initiatiefnemers..

6. Toetsing normenkader

In dit hoofdstuk worden de bevindingen getoetst aan het normenkader, waarna de beoordeling wordt toegelicht. Deze toetsing is als volgt:

	voldaan
	deels voldaan
	niet voldaan
	niet van toepassing of niet beoordeeld

			Algemeen beleid	Koningshof	MFA
Beleid & Kaders (mogelijkheden)	Ambities & Doelen	1. Er is sprake van een beleidskader / overkoepelende participatiestrategie			
		2. in het beleid zijn inhoudelijke (kwalitatief beter beleid) én procesmatige doelen (goed proces) van overheidsparticipatie benoemd			
		3. Het beleid richt zich op regisseren, stimuleren, faciliteren van inwonersinitiatieven			

Proces & Uitvoering	Kaders	4. Het beleidskader / strategie gaat in de volgende aspecten van het inwonersinitiatieven <ul style="list-style-type: none"> • waarom (doel) • wie (doelgroep) • wat (fase / niveau / beïnvloedbare ruimte) • wanneer (momenten) en • hoe (processtappen) 			
		5. In het beleid is sprake van een omslag van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits' (in de geest van de Omgevingswet)			
		6. Het beleid redeneert van 'buiten naar binnen'			
	Werkwijze	7. Het project heeft impact op de leefomgeving			
		8. Actoren (raad, college, partijen, inwoners) worden actief betrokken			
		9. Er is helderheid over rollen en verantwoordelijkheden van betrokkenen			
10. Er is sprake van ondersteuning met tijd, ruimte en middelen (interne organisatie) door de gemeente					

Communicatie met initiatiefnemers	11. Er is adequate informatievoorziening vanuit de gemeente: vooraf, tijdens en achteraf (duidelijk, volledig, tijdig en compleet)			
	12. Er is gedurende het project sprake van regelmatig contact en interactie over de voortgang richting externe én interne stakeholders (ambtelijke organisatie, college, raad)			
Samenwerken	13. In de samenwerking werkt het principe 'van buiten naar binnen' door			
	14. Houding en werkwijze van college en raad zijn adequaat: open & duidelijk, respectvol, betrokken & oplossingsgericht, eerlijk & betrouwbaar			
	15. Er is sprake van een evenwichtige afweging van het algemeen belang en het individueel belang			
Monitoring & evaluatie	16. Het college houdt zicht op de voortgang			
	17. De gemeente neemt een houding aan van een lerende organisatie			
	18. Er wordt (zo nodig tussentijds en) na afronding van het project geëvalueerd			

Resultaat	Doeltreffendheid	19. Door de werkwijze wordt de burgerkracht vergroot			
		20. De inbreng van inwoners wordt meegenomen in de besluitvorming			
	Beleving	21. Er is openheid over de beleving van intern én extern betrokkenen			
		22. Er is openheid over hoe inhoudelijk én procesmatige resultaten beleefd worden			

Ambities & Doelen

- Ad. 1. Opsterland kent geen participatiebeleid dat is vastgelegd in een beleidsdocument. In de drie formulieren worden aparte voorwaarden en spelregels gesteld voor betreffende initiatieven. Er is geen overkoepelende strategie die hierboven hangt.
- Ad. 2. Opsterland heeft geen inhoudelijke en procesmatige doelen opgesteld voor overheidsparticipatie. Bij de drie formulieren wordt wel omschreven wat de mogelijkheden zijn, maar niet wat de gemeente hiermee beoogt. In het coalitieakkoord 2018-2022 wordt wel uitgebreid op het Right to challenge ingegaan en gesteld dat dit moet leiden tot "een samenleving die de handen uit de mouwen wil steken om onze gemeente nog mooier en beter te maken!".
- Ad. 3. Met de formulieren en de structuur van de Plaatselijk Belangen heeft de gemeente wel een duidelijke structuur voor het stimuleren en faciliteren van inwonersinitiatieven. De initiatieven die via de formulieren binnenkomen worden op basis van het onderwerp bij de betreffende ambtenaar neergelegd. Deze ambtenaar is verantwoordelijk voor het faciliteren, stimuleren en eventueel het regisseren van een initiatief. Daarnaast borgt de ambtelijke organisatie de initiatieven die op andere manieren binnenkomen door een structureel ambtelijk overleg hiervoor in te plannen. Door dit overleg kunnen vergelijkbare initiatieven aan elkaar gelinkt worden. Er is dan wel geen expliciet overkoepelend participatiebeleid geschreven, maar met de inzet van de formulieren en het standaard ingevoerde ambtelijk overleg over binnengekomen initiatieven is er wel degelijk sprake van impliciet beleid en voldoet de gemeente aan deze norm.

De gemeente heeft geen eenduidige werkwijze om kaders te geven aan inwonersinitiatieven. Voor Koningshof zijn vooraf geen kaders meegegeven of afspraken op papier gemaakt. Wel is er een ambtelijk contactpersoon aangewezen voor Koningshof, maar deze is gedurende de loop van het traject

verscheidene keren gewisseld tot aan de zomer van 2019. Uit het interview met de stichting en het gesprek met de portefeuillehouder en ambtelijke organisatie komt naar voren dat het uitspreken van de verwachtingen en verantwoordelijkheden voorafgaand aan het project had kunnen zorgen voor een beter verloop van het proces. Bij MFA De Tynje is een projectplan opgesteld door de regiegroep waarin onder andere de gemeentelijke kaders zijn vastgesteld. Naast het aanwijzen van een ambtelijk contactpersoon, die ook onderdeel van de regiegroep was, is er ook een wethouder aangewezen die verantwoordelijk was voor dit traject.

Kaders

- Ad. 4. Zoals eerder benoemd heeft Opsterland geen overkoepelend beleidskader. In de verschillende formulieren komen deze aspecten wel naar voren.
- Ad. 5. De kaders, geformuleerd in de formulieren, kunnen het handelen in de geest van de Omgevingswet stimuleren; van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits'. Doordat er geen overkoepelende spelregels zijn wordt er op voorhand ook niets uitgesloten. Opsterland biedt per traject maatwerk. Daarnaast nodigen de afgelopen drie coalitieakkoorden de samenleving actief uit om met ideeën te komen. Met de verschillende formulieren en Plaatselijk Belangen reikt de gemeente naar inwoners, maar de gemeente vraagt dorpen ook om te kijken wat ze zelf kunnen doen. In het coalitieakkoord 2018-2022 bespreekt de coalitie dit onder het principe "voor wat hoort wat".

De ambtelijke organisatie heeft met haar houding ten opzichte van de inwonersinitiatieven uit de casussen gewerkt in de geest van de toekomstige Omgevingswet: van 'Nee, tenzij...' naar 'Ja, mits...'. De gemeente reageerde positief op initiatieven die binnenkomen. De personen bij wie de formulieren binnenkwamen zorgden dat deze opvolging kregen en dat ze doorgestuurd werden naar de juiste plek in de organisatie. Deze onderlinge afspraken zijn niet op papier vastgelegd, maar werken in de praktijk goed. Bij het initiatief MFA De Tynje is dit ook gebleken. De regie heeft continu bij de initiatiefnemers gelegen, waarbij de gemeente een faciliterende rol had. Bij het initiatief van Stichting Koningshof is ook geprobeerd van 'buiten naar binnen' te werken met de 'Ja, mits' houding die de Omgevingswet vraagt. Door de tussenkomst van het Didam-arrest kon deze aanpak niet worden voortgezet en heeft de gemeente het traject overgenomen.

- Ad. 6. De gemeente Opsterland heeft de ambitie van 'buiten naar binnen' te werken; dit houdt in dat de gemeente sterk de samenwerking opzoekt met de samenleving en hen ook ruimte biedt om ideeën te ontplooiën voor de gemeente. Uit de coalitieakkoorden, het ontwikkelingstraject 'gekanteld werken/ werken in een netwerksamenleving' en de interviews blijkt een grote wil om inwoners te betrekken en dit al in een vroeg stadium te doen.

Proces en uitvoering

- Ad. 7. De initiatieven Koningshof en MFA de Tynje lopen nog, daarom kennen we de uiteindelijke impact op de leefomgeving nog niet. Het initiatief van Stichting Koningshof heeft (nog) geen impact op de leefomgeving en het is nog onduidelijk of en in welke mate hun plan doorwerkt in de aanbesteding die de

gemeente gaat doen. Het initiatief MFA De Tynje heeft in de toekomst waarschijnlijk een grote invloed op de leefomgeving van het dorp. Als de plannen worden verwezenlijkt zullen twee scholen samenvoegen en verenigingen en andere partners een gezamenlijke locatie krijgen.

- Ad. 8. Bij zowel MFA De Tynje als Koningshof zijn de raad, het college, de ambtelijke organisatie en inwoners en andere externe betrokkenen actief betrokken door de initiatiefnemers.
- Ad. 9. De gemeentelijke organisatie heeft vanaf de start van de trajecten Koningshof en MFA de Tynje een faciliterende rol aangenomen. MFA de Tynje is positief over de rol van de ambtelijke organisatie, met name vanwege de ambtelijke betrokkenheid bij de regiegroep. Door de structuur van de regiegroep met daaronder de werkgroepen was de rolverdeling helder. Stichting Koningshof heeft het gevoel dat de gemeente meer had kunnen meebewegen, zowel in de snelheid van het proces als met de inhoudelijke plannen van de stichting. Hier zijn geen afspraken gemaakt over de onderlinge rolverdeling.
- Ad. 10. De gemeente Opsterland heeft een dorpencoördinator. Deze faciliteert contact tussen de inwoners en Plaatselijk Belangen en de gemeente. Daarnaast is er binnen de gemeente een structureel overleg waarbij er wordt gezorgd dat inwonersinitiatieven die niet via de formulieren binnenkomen toch op de juiste plek binnen de ambtelijke organisatie terecht komen. Bij zowel het initiatief van Koningshof als MFA De Tynje is een ambtelijk contactpersoon aangewezen. Bij het initiatief Koningshof vonden er tot de zomer van 2019 veel wisselingen plaats in de ambtelijke ondersteuning. MFA de Tynje heeft wel stabiele en duurzame ambtelijke ondersteuning gekregen.
- Ad. 11. De gemeente heeft geen rol gehad in de informatievoorziening naar inwoners, maar wel richting initiatiefnemers. De gemeente heeft invulling aan deze rol gegeven door een contactpersoon aan te wijzen bij beide projecten. Toch ervaart stichting Koningshof de informatievoorziening en de communicatie als teleurstellend. MFA de Tynje heeft op regelmatige basis overleg met de ambtelijk contactpersoon en ervaart de samenwerking en communicatie als positief. Binnen de gemeente, tussen inwoners, ambtelijke organisatie en de gemeenteraad, zijn de lijnen kort.
- Ad. 12. Zowel bij Stichting Koningshof als bij MFA De Tynje is er gedurende het traject regelmatig contact geweest met de ambtelijke organisatie, het college en de raad. De initiatiefnemers waren hier zelf proactief in. De stichting Koningshof ervoer weinig constructieve medewerking vanuit de gemeente, mede door personele wisselingen bij de gemeente. De regiegroep van MFA De Tynje heeft wel positieve ervaringen wat betreft het contact en de interactie. Daarnaast hebben beide groepen initiatiefnemers extern betrokkenen via nieuwsbrieven en informatieavonden op de hoogte gehouden.
- Ad. 13. De gemeente Opsterland heeft de ambitie om van 'buiten naar binnen' te werken. Zij stonden open voor de initiatieven, zowel in houding als in ondersteuning. Gemeentelijke procedures blijken echter tijdrovend. En, bij ruimtelijke opgaven moet aan veel (spel)regels worden voldaan. Dit kan ervoor zorgen dat initiatiefnemers afhaken. Doordat aan de voorkant van trajecten vaak niet duidelijk is welke stappen moeten worden doorlopen en wat daarbij komt kijken, kan dit initiatiefnemers overvallen en demotiveren om hun initiatief voort te zetten.
- Ad. 14. De ambtelijke organisatie en de raad hebben over het algemeen een open en betrokken houding. De ervaringen met betrekking tot de houding van de gemeente ten opzichte van initiatiefnemers verschillen. Bestuursleden van Stichting Koningshof hadden meer ondersteuning en duidelijker afspraken gewild. De regiegroep MFA De Tynje is te spreken over de samenwerking ondanks dat het soms langer duurde dan zij zouden willen.

- Ad 15. Zowel de initiatiefnemers van Koningshof als van MFA De Tynje streven een maatschappelijk belang na. Dit betekent niet per definitie dat het in het algemeen belang is dat de gemeente deze plannen faciliteert. De raad dient af te wegen of deze trajecten in het algemeen belang zijn of kaders te bieden waarin het college en de ambtelijke organisatie deze afweging maken. Bij beide trajecten is de raad op de hoogte gehouden en heeft de raad gekozen voor de lijn van het college en de ambtelijke organisatie en niet actief bij te sturen.
- Ad. 16, 17 en 18. Het evalueren van initiatieven gebeurt niet standaard. Bij de casussen Koningshof en MFA De Tynje is ook geen tussentijdse evaluatie geweest. In de interviews kijken alle betrokkenen wel reflectief op het traject terug, maar dit wordt niet op procesmatige basis gedaan; zo worden deze lessen nergens vastgelegd of gedeeld. Omdat beide casussen nog niet zijn afgerond, is nog niet duidelijk of na afloop geëvalueerd wordt.

Resultaat

- Ad. 19. Burgerkracht is het vermogen van burgers om op eigen initiatief – vaak met hulp van de overheid Is – zelf maatschappelijke problemen aan te pakken. Bij het initiatief Koningshof is dit uiteindelijk niet gebeurd, wel bij MFA De Tynje
- Ad. 20. Het initiatief Koningshof is gestopt, het is nog onduidelijk of en in welke mate hun plan doorwerkt in de aanbesteding. De visie vanuit de regiegroep van MFA de Tynje is continu leidend geweest in het project.
- Ad. 21 en 22. De beleving van de initiatiefnemers en de ambtelijke organisatie varieert per initiatief. Doordat er niet geëvalueerd wordt, is ook niet duidelijk hoe inhoudelijke en procesmatige resultaten beleefd worden. Uit de interviews komt naar voren dat de initiatiefnemers van MFA De Tynje de tijdsinspanning en procesmatige kant van het traject hebben onderschat. Bij Koningshof was de ervaring dat het proces langzamer verliep dan gewenst.

Bijlage 1: overzicht gesprekspartners

Functie
Bestuursleden Stichting Koningshof
Adviseur duurzaamheid
Beheerder natuur, groen en landschap
Bestuursondersteuner
Bestuurs- en directieadviseur
Beleidsadviseur dorpen
Projectleider (alleen schriftelijke input)
Regiegroep MFA De Tynje
Ambtelijk betrokkene regiegroep MFA De Tynje
Wethouder
Accountmanager ontwikkelinitiatieven
Inwoner Tijnje
Huisvestingsadviseur Okander
Bestuurder Comprix
Voorzitter voetbalclub Tynje
Directeur basisschool De Opstekker

Plaatselijk Belang	Functie
Bakkeveen	Bestuurslid PB
Jonkersland	Bestuurslid PB
Frieschepalen	Bestuurslid PB
Nij Beets	Bestuurslid PB
Ureterp	Bestuurslid PB
Hemrik	Bestuurslid PB
Siegerswoude	Bestuurslid PB
Tijnje	Bestuurslid PB
Wijnjewoude	Bestuurslid PB
Beetsterzwaag-Olterterp	Bestuurslid PB

Bijlage 2: bronnen en literatuur

Aanleiding

- Fledderus, Joost. (2016). User Co-Production of Public Service Delivery: Effects on Trust. Proefschrift.

Hoofdstuk 1: Kaders in beeld

- Coalitieakkoord 2022-2026
- Coalitieakkoord 2018-2022
- Coalitieakkoord 2014-2018
- Gemeente Opsterland. *Initiatief in de openbare ruimte*. Geraadpleegd via <https://www.opsterland.nl/initiatief-in-de-openbare-ruimte#:~:text=Voor%20een%20initiatief%20in%20de,inzaaien%20van%20'wilde%20bermen'>.
- Gemeente Opsterland. Heeft u een idee? Right to challenge. Geraadpleegd via <https://www.opsterland.nl/heeft-u-een-idee-right-to-challenge>.
- Gemeente Opsterland. *Stem van Opsterland*. Geraadpleegd via <https://stemvan.opsterland.nl/>.
- Informatiepunt Leefomgeving. *Aan de slag met participatiebeleid*. Geraadpleegd via <https://iplo.nl/participatieomgevingswet/participatiebeleid/>.
- Gemeente Opsterland. (6 juni 2018). Raadsinformatiebrief Project Kansen voor Beetsterzwaag: proces in 2 sporen.
- Gemeente Opsterland. Procesverloop project Kansen voor Beetsterzwaag.
- Gemeente Opsterland. Raadsvoorstel Aanwijzen locatie kindcentrum Beetsterzwaag en beschikbaar stellen kredieten om volgende fase project Kansen voor Beetsterzwaag uit te werken, 1 juli 2019.
- Gemeente Opsterland. Opbrengst Evaluatie gekanteld werken.
- VNG. Wat is het Right to Challenge en waar komt het vandaan? Geraadpleegd via <https://vng.nl/artikelen/wat-is-het-right-to-challenge-en-waar-komt-het-vandaan>
- Regio Deal Zuidoost Friesland. *Geweldig Gorredijk*. <https://www.regiodealzuidoostfriesland.nl/geweldig-gorredijk/>

Hoofdstuk 2: Participatie in de praktijk

- Speeltuinen Beetsterzwaag. *Speeltuin It Merkelân*. Geraadpleegd via <http://www.speeltuinenbeetsterzwaag.nl/speeltuin-it-merkelan/>
- Gorredijk, een impuls aan het heden en verleden, p.1.
- Stichting Koningshof. *Wie zijn wij*. Geraadpleegd via https://stichtingkoningshof.nl/?page_id=226

Koningshof

- Website Stichting Koningshof. Geraadpleegd via www.stichtingkoningshof.nl
- Gemeente Opsterland. *Brief raad Opsterland Project Koningshof 2 juli 2022*. Geraadpleegd via <https://opsterland.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/8574e93a-ca2a-4d55-9509-b8d39ea03133?documentId=df8f59b9-73fc-4b27-8433-9cc2114640ea&agendaltemId=fbe16470-df28-4d3c-8b47-8d88413c18f9>
- Gemeente Opsterland. *Brief raad Opsterland Project Koningshof 4 juli 2022*. Geraadpleegd via <https://opsterland.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/8574e93a-ca2a-4d55-9509->

b8d39ea03133?documentId=df8f59b9-73fc-4b27-8433-9cc2114640ea&agendaltemId=fbe16470-df28-4d3c-8b47-8d88413c18f9

- Nieuwsbrieven Stichting Koningshof.
- Brief van initiatiefnemers aan college van B&W, Beetsterzwaag, 9 april 2019.
- Gemeente Opsterland, "Verzoek gronden locatie De Trime", 16 juli 2019.
- Inspreektekst stichting Koningshof, 16 november 2019, <https://opsterland.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/e2c2d489-c627-4f70-9193-e76dc23a5386?documentId=62ec51cf-1e1b-48c2-adb1-ff1567edd95e&agendaltemId=a2af4db3-9cf0-44cc-8c90-a9e353554b7d>
- Gemeente Opsterland. Reactie op principeverzoek Koningshof, 9 juli 2021.
- Stichting Koningshof. *Brief principeverzoek*, 19 mei 2021.
- Concept-verslag video overleg Koningshof met de gemeente, 8 december 2021.
- Gemeente Opsterland. (14 maart 2022). Schriftelijke reactie n.a.v. overleg van 17 februari 2022.
- Gemeente Opsterland. *Memo Koningshof aan de gemeenteraad*, 5 oktober 2022. Geraadpleegd via <https://opsterland.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/8574e93a-ca2a-4d55-9509-b8d39ea03133?documentId=af1bb9c6-aedf-4c56-804c-eb81a7f32779&agendaltemId=fbe16470-df28-4d3c-8b47-8d88413c18f9>
- Brief. Aan de commissie bezwaarschriften Opsterland, 23 augustus 2022.
- Hulsing, J. Plannenmakers vrezen einde seniorenhofje, 2 november 2022. Leeuwarder Courant.
- Gemeente Opsterland. *Mw Franssen inspraak notitie*, 31 oktober 2022. Geraadpleegd via <https://opsterland.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/8574e93a-ca2a-4d55-9509-b8d39ea03133?documentId=25c7b311-1ce0-4d41-99a0-99cca9408936&agendaltemId=fbe16470-df28-4d3c-8b47-8d88413c18f9>

MFA De Tynje

- Website MFA De Tynje. Geraadpleegd via <http://pbt.tynje.nl/mfa/>
- Dorpsvisie De Tynje 2018-2028.
- Gemeente Opsterland. *Projectplan MFA De Tynje*, 3 juni 2014.
- Gemeente Opsterland. SO Fasedocument MFA De Tynje, 2020.
- Multifunctionele Accommodatie Tynje. *Toelichting*. Geraadpleegd via http://ruimtelijkeplannen.opsterland.org/9AE1FD73-B318-4D22-8FAB-252A21E99EEE/t_NL.IMRO.0086.15BPMFA-0201.html
- Facebookpagina MFA De Tynje. Geraadpleegd via <https://www.facebook.com/MFADeTynje/>
- Powerpoint. Informatieavond MultiFunctionele Accommodatie De Tynje, 31 augustus 2022.
- Powerpoint. Informatieavond MultiFunctionele Accommodatie De Tynje, 23 september 2013.
- Powerpoint. MultiFunctionele Accommodatie De Tynje, 19 februari 2018.
- Powerpoint. Informatieavond MultiFunctionele Accommodatie De Tynje, 21 september 2020.
- Gemeente Opsterland. Raadsinformatiebrief Voortgang project MFA De Tynje, 8 december 2020.
- Gemeente Opsterland. Vaststelling bestemmingsplan Multifunctionele Accommodatie Tynje, 5 oktober 2020.
- Gemeente Opsterland. Informeren raad over voortgang MFA De Tynje, 10 december 2021.
- Gemeente Opsterland. *Kredietaanvraag MFA De Tynje*, 16 januari 2023.

Bijlage 2 Overige initiatieven

- Code Hans. Geraadpleegd via <https://codehans.nl/codehans>

- WEN. Geraadpleegd via <https://www.wen.fr/over-ons/>
- Gemeente Opsterland. *Wijnwoude geselecteerd als 'proeftuin' voor aardgasvrij wonen!*, 9 december 2020. Geraadpleegd via <https://www.opsterland.nl/wijnwoude-geselecteerd-als-proeftuin-voor-aardgasvrij-wonen>
- Gemeente Opsterland. *Wethouder Anko Postma*. Geraadpleegd via <https://www.opsterland.nl/wethouder-anko-postma>
- Bakkeveen.nl Geraadpleegd via <https://www.bakkeveen.nl/bakkeveen/cooperatie-duurzaam-bakkeveen/>
- Stichting Moai Wenplak Terwispel. *Oprichting Stichting Moai Wenplak Terwispel*, 31 mei 2021. Geraadpleegd via <https://www.terwispel.info/wp-content/uploads/2021/10/Statuten-stichting-Moai-Wenplak-Terwispel.pdf>
- Tijdlijn project MFA Gorredijk. (2017).
- Mienskip Gorredijk. Geraadpleegd via <https://www.mienskip-gorredijk.com>
- Waldnet. Raad vindt risico's Mienskipplan Kortezwaag te groot, 15 februari 2022. Geraadpleegd via https://www.waldnet.nl/wn/nieuws/70142/Raad_vindt_risicos_Mienskipplan_Kortezwaag_te_groot.html
- [Statuten-stichting-Moai-Wenplak-Terwispel.pdf](#)

Right to challenge

- Movisie, Vilans, LSA. In opdracht van het ministerie van VWS. Kompas Right to Challenge in Wmo, p.2.
- Van der Houwen, Andrea. "Dierenweide Leeuwenkuil maakt doorstart dankzij twee ondernemers". *Hart van Lansingerland*, 23 november 2017. Geraadpleegd via <https://www.hartvanlansingerland.nl/nieuws/algemeen/135121/dierenweide-leeuwenkuil-maakt-doorstart-dankzij-twee-ondernemers>
- Stichting Duurzaam Ommerkanaal neemt bermbeheer over: 'Mooie vorm van participatie'. *VechtdalCentraal*, 1 februari 2020. Geraadpleegd via <https://www.vechtdalcentraal.nl/2020/02/stichting-duurzaam-ommerkanaal-neemt-bermbeheer-over-mooie-vorm-van-participatie/>
- Simons, Merten. Bewoners nieuwbouwwijk in Zutphen beheren zelf de gloednieuwe jachthaven in hun wijk, 21 Maart 2021. *De Stentor*. Geraadpleegd via https://www.destentor.nl/zutphen/bewoners-nieuwbouwwijk-in-zutphen-beheren-zelf-de-gloednieuwe-jachthaven-in-hun-wijk~a9b94dcc/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F&cb=33273a739e4b1c622d480c4a7f02b25a&auth_rd=1
- Gemeente Rotterdam. *Right to challenge*. Geraadpleegd via <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/right-to-challenge/>

Bijlage 3: Overzicht geïnventariseerde inwonersinitiatieven

In deze bijlage wordt een aantal inwonersinitiatieven beschreven die zijn opgehaald via het invulformulier dat is uitgezet bij de ambtelijke organisatie en de gemeenteraad en online onderzoek naar inwonersinitiatieven in Opsterland. De initiatieven bieden een beeld bij welke (soort) initiatieven er in Opsterland spelen. Er is geen nadere documentanalyse uitgevoerd en er zijn geen interviews gehouden.

1. De Roekenbosk

In de Roekenbosk (Beetsterzwaag) werd een werkgroep opgericht door drie inwoners om de openbare ruimte op te fleuren. Zij hadden het doel het groen in de doodlopende straat licht op te knappen. De drie buurtbewoners hebben gezamenlijk een plan uitgewerkt en de buurt hierbij nauw betrokken. Hierbij hebben ze hulp gekregen van verschillende partijen, waaronder de gemeente Opsterland. Het hoofd van de groenafdeling van de gemeente heeft de bewoners ondersteund. De financiering van het initiatief wordt door Plaatselijk Belang Beetsterzwaag en de Stichting Van Teyens Fundatie geboden.

2. Boomgaard Beetsterzwaag

In Beetsterzwaag is ook door inwoners op eigen initiatief een boomgaard aangelegd. Buurtbewoners hebben deze boomgaard achter hun huizen gecreëerd. Dit initiatief werd door de gemeente welwillend ontvangen. Wel droegen bewoners financieel zelf een deel bij.

3. Plaatselijk Belang Ureterp

Plaatselijk Belang van Ureterp heeft in samenwerking met de gemeente bloeiende kruiden gepland. De gemeente heeft een aantal gazonpercelen de zode voorzichtig afgeschrapt. Het Plaatselijk Belang heeft deze grasvelden met jaarrond bloeiende inheemse kruiden ingezaaid.

4. Initiatief van de jeugd van Gorredijk voor het maken van een fijne hangplek bij de waterplas aan Wetterwille

Twee groepen jongeren in Gorredijk zijn met het initiatief gekomen om recreatievoorzieningen te realiseren aan het open water de Wetterwille, beter bekend als 'it gat' in de omgeving. In samenwerking met Code Hans, een creatieve welzijnsorganisatie die de behoeften en initiatieven van inwoners centraal zet, zijn ze aan de slag gegaan om een projectplan inclusief begroting te ontwikkelen. Echter het voornemen, uitgesproken in november 2021, om de buurt bij de plannen te betrekken is niet waargemaakt. De gemeente is zelf aan de slag gegaan met de basis van het plan door enkele recreatievoorzieningen bij de plas te realiseren.

5. Verduurzaming Dorpshuis en Sportaccommodatie in 't Paradyske in Langezwaag

Omnisportvereniging Langezwaag heeft de gemeente benaderd voor budget om sportaccommodatie 't Paradyske, tevens het dorpshuis van Langezwaag, te verduurzamen. De verenging ontving van de gemeente een bijdrage van 50.000 euro.

6. Dorpsenergiecoöperatie WEN initieert het energieneutraal maken van het dorp en buitengebied van Wijnjewoude

In 2015 is WEN, dorpsenergiecoöperatie Wijnjewoude Energie Neutraal, door een groep actieve bewoners opgericht om hun droom, het energieneutraal maken van het dorp en buitengebied van Wijnjewoude, na te jagen.

In april 2021 is de proeftuin officieel geopend. Hierbij ontving ieder Wijnjewoudster adres een waardebon van 2000 euro om aan zelf te kiezen energiebesparende maatregelen te besteden. In mei 2021 riep de gemeente via dewebsite inwoners van Wijnjewoude op deel te nemen aan de werkgroep Leefbaarheid 2.0 om mee te denken over de route naar groen gas.

7. Stichting Moai Wenplak in Terwispel

Op 31 mei 2021 is de Stichting Moai Wenplak Terwispel opgericht. Deze stichting heeft als doel woongelegenheden te bevorderen voor personen uit elke leeftijdsgroep door middel van het realiseren van voldoende bestemmingsplannen, bouw kavels en zo nodig (tijdelijke) woningbouw en woningbezit in Terwispel, zodat ontwikkeling van betaalbare woningen in zowel huur- als koopsector gestimuleerd en gerealiseerd wordt, waarmee de leefbaarheid van het dorp blijft behouden en bevordert. De voorzieningen -zowel koop- als huurwoningen- zijn bedoeld voor inwoners uit Terwispel en niet inwoners met een maatschappelijke binding tot Terwispel Het plan gaat over 26 nieuwbouwwoningen waarvan zes huurappartementen in de sociale sector en waarvan vier 'echte' starterswoningen.

8. Plan voor de Skâns/ multifunctioneel centrum (MFC) in Gorredijk

De Skâns in Gorredijk is een centrum waar theater, sport en andere bijeenkomsten plaatsvinden. De gemeente en inwoners zijn het eens dat de Skâns toe is aan vernieuwing. Op 16 november 2015 besloot de raad verder te werken aan een plan voor een MFC in Gorredijk, gesitueerd bij de Burgemeester Harmsma School. Later blijkt dat dit plan vanwege een financiële tegenvaller is opgezegd door het College. Echter, de gemeenteraad is daar niet tijdig over geïnformeerd.

In juni 2019 besluit de gemeenteraad dat de toekomst van De Skâns in handen wordt gelegd van Mienskip Gorredijk. De initiatiefgroep Mienskip Gorredijk zet zich vanaf dit moment in voor een fusie van twee basisscholen in Gorredijk en de combinatie hiervan met het culturele centrum De Skâns en sportcentrum Kortezwaag.

In september 2022 besluit de gemeenteraad om de regie naar zich toe te trekken, dit leidt tot een raadsconferentie op 7 december waarna een werkgroep wordt gevormd die een quickscan locatieonderzoek laat uitvoeren naar de toekomst van de Skâns. De uitkomsten van het locatieonderzoek zijn op 20 februari besproken in een oriënterende raadsbijeenkomst waarbij het voorstel is om door te gaan met de opties; nieuwbouw op de huidige locatie of verhuizen nabij de BHS Gorredijk.

9. Mienskip Gorredijk over de toekomst van Sportcentrum Kortezwaag

In 2008 waren er de eerste gesprekken over de toekomst van Sportcentrum Kortezwaag. Veel onderzoeken en plannen volgden maar tot op heden is er nog geen enkel plan uitgevoerd. Ondertussen staat het groot onderhoud al zo'n 15 jaar stil. Het streven is om uiterlijk eind 2022 te starten met een aanbesteding, zodat de bouw/renovatie van de sporthal kan starten in het eerste kwartaal van 2023. In februari 2022 sneuvelt het Mienskipplan Kortezwaag. Een meerderheid van de gemeenteraad vindt de risico's te groot.

10. Plaatselijk Belangen

Voorbeelden van inwonersinitiatieven die via de Plaatselijk Belangen zijn binnengekomen: de buitenfitness in Hemrik, het aanleggen van een eigen glasvezelnetwerk in Jonkersland, het verlichten van een pad in Nij Beets, het realiseren van een weggeefkast in Tijnje, het gezamenlijk onderhouden van groen in Ureterp, het aanleggen van een jeu de boules baan in Bakkeveen en het maken van vuilnisbackstickers met de maximaal toegestane snelheid op de weg.

Bijlage 5: Casusbeschrijving De Koningshof

1. Initiatief Koningshof

Het idee voor Koningshof ontstond in 2018. Toen twee scholen in Beetsterzwaag (De Trime en De Paedwizer) samen gingen, kwamen twee mogelijke locaties voor bebouwing vrij. De initiatiefnemers van het Koningshof zagen dit als een moment om in te spelen op de vergrijzing in het dorp en de behoefte aan woningen voor 55-plussers, om zo de doorstroom op de woningmarkt te bevorderen.

2. Tijdlijn

In juni 2018 hadden de initiatiefnemers een gesprek met de wethouder over hun idee voor levensloopbestendige woningen in Beetsterzwaag. In dit gesprek zijn geen toezeggingen gedaan. Daarnaast hebben de initiatiefnemers de verschillende fracties van de gemeenteraad op de hoogte gebracht van hun plannen. Vervolgens hebben de initiatiefnemers samen met ambtenaren van de gemeente deze plannen verder doorgesproken. De ambtenaren met wie de plannen zijn besproken leverden ook een bijdrage aan de informatieavond die de initiatiefnemers op 12 maart 2019 organiseerden. Deze avond werd door ongeveer 200 inwoners bezocht. Na afloop van deze bijeenkomst hielden de initiatiefnemers in maart 2019 een enquête onder inwoners, om te inventariseren hoeveel inwoners werkelijk belangstelling zouden hebben. En, om de woonwensen van inwoners in kaart te brengen. Hieruit bleek dat er redelijk veel belangstelling was voor het initiatief vanuit bewoners. In de tweede nieuwsbrief (november 2019) kondigen de initiatiefnemers aan dat zij een stichting hebben opgericht om het project voort te zetten, genaamd Stichting Koningshof. Deze keuze is gemaakt om in de toekomst rechtshandelingen te kunnen verrichten en om een serieuze gesprekspartner te zijn voor de gemeente. In deze nieuwsbrief delen zij ook mee een klankbordgroep op te richten om tot een gedragen plan te komen. Deze groep betreft een tiental mensen die zich spontaan bij de informatieavond in maart hebben opgegeven.

De initiatiefnemers stuurden op 9 april 2019 een brief naar het college van burgemeester en wethouders. Ze noemen de uitkomsten van de bovengenoemde enquête en de belangstelling op de informatieavond als bewijs dat de behoefte voor een alternatieve woonvorm groot is en vragen het college, middels een principeverzoek, om met de Stichting in gesprek te gaan over de invulling van deze woonvorm op locatie "De Trime". Daarnaast verzoeken zij dat deze locatie beschikbaar gehouden wordt voor het initiatief van de stichting. De gemeente stuurde op 17 juli een reactie dat deze toezegging niet zonder meer gedaan kon worden. Tijdens een oriënterende raadsbijeenkomst op 16 november 2019 sprak de stichting in. Hierin geeft zij aan dat er nog geen duidelijkheid is over de locatie. In een gesprek dat Stichting Koningshof op 18 november 2019 met wethouders Postma en Jonkman hadden, werd alsnog toegezegd de locatie van "De Trime" voor een jaar beschikbaar te houden voor de stichting, tot 1 januari 2021. Dit werd later verlengd tot 1 april 2021, in verband met de coronacrisis.

Op 29 oktober 2020 zijn de eerste plannen voor bouw met de gemeente besproken. Deze plannen betroffen een hofje met een binnentuin, waarin woningen gebouwd konden van 90 m² tot 120 m². Om kosten te besparen, geeft de stichting aan eraan te denken meer woningen te bouwen dan eerder bedacht. In een nieuwsbrief geeft de stichting aan dat het contact met gemeente moeizaam verloopt, voornamelijk vanwege de reactietijd van de gemeente. Als voorbeeld noemt de stichting dat het twee maanden duurde om antwoord te krijgen op haar vraag over de prijs van de grond. In dezelfde nieuwsbrief laat de stichting weten dat Stichting KUUB (een professionele organisatie om CPO-projecten te ondersteunen) is gevraagd om het bestuur van Stichting Koningshof professioneel te

ondersteunen. Daarnaast hebben er gesprekken plaatsgevonden met de Bouwgroep Dijkstra-Draisma.

Over het eerste plan voor het stedenbouwkundige ontwerp was de gemeente niet positief, voornamelijk vanwege het aantal te bouwen woningen. Om het project inclusief te maken voor verschillende inkomens, was het nodig meer typen woningen te laten bouwen. Op 15 april 2021 werd een vernieuwd plan gepresenteerd aan wethouder Postma, wethouder Jonkman en hun ambtelijke adviseurs.

9 juli 2021 gaf de gemeente in reactie op het principeverzoek dat Stichting Koningshof op 25 juni 2021 indiende in principe goedkeuring voor de bouw van 26 woningen onder bepaalde voorwaarden. Hierbij hielden ze nog wel een slag om de arm omdat het bestemmingsplan het realiseren van woningen op de gewenste plek niet toeliet. Om toch woningbouw mogelijk te maken, zou de gemeenteraad worden verzocht voor deze locatie een nieuw bestemmingsplan vast te stellen. In november van dat jaar werd gezamenlijk door de betrokken partijen (Stichting Koningshof, Stichting KUUB, Bouwgroep Dijkstra Draisma en architectenbureau KAW) een presentatie gehouden voor belangstellenden over de plannen voor het woonproject. In verband met corona waren dit twee sessies, waarbij bij beide sessies ongeveer 50 belangstellenden aanwezig waren. Tijdens de presentatie werden de stedenbouwkundige schetsen en de diverse woontypes getoond. Daarnaast werd de planning voor het project besproken. De gemeente had binnen deze bijeenkomst geen rol.

Ondanks de grote inzet van de stichting is het inwonersinitiatief een halt toegeroepen. Zoals de stichting in hun tiende nieuwsbrief schrijft: "De huidige stand van zaken is: Einde verhaal". Dit is een indirect gevolg van de uitspraak van de Hoge Raad (het Didam-arrest). Gemeenten mogen bij vastgoedprojecten niet langer grond één-op-één verkopen aan een betrokken projectontwikkelaar. Zij dienen gelijke kansen te bieden en mogen daarom niet met één partij een contract sluiten zonder andere partijen een kans te bieden om hun interesse te tonen. Na het vastlopen van de bestemmingsplanprocedure begin 2022 door het 'Didam-arrest' van de Hoge Raad kwam de gemeente met het idee om het plan over te nemen, omdat het Didam-arrest dan niet zou gelden. Echter, de initiatiefnemers van Stichting Koningshof zagen dit niet zitten omdat het overnemen van het plan door de gemeente naast de grote teleurstelling andere nadelen met zich mee bracht, zoals dat de gewenste voorrang voor de eigen (oudere) inwoners van Beetsterzwaag niet door de gemeente kon worden toegezegd. Daarnaast wilde Stichting Koningshof graag de vinger aan de pols kunnen houden.

Op 14 maart 2022 geeft de gemeente twee mogelijkheden aan Stichting Koningshof:

- Het door u opgestelde stedenbouwkundig plan wordt gerealiseerd door de projectontwikkelaar die naar aanleiding van een nog op te starten aanbestedingsachtige procedure het project gegund krijgt; of
- Er wordt een aanbestedingsachtige procedure georganiseerd voor het ontwikkelen van een project van 24 seniorenwoningen op deze locatie. Geïnteresseerde projectontwikkelaars worden uitgenodigd zelf een stedenbouwkundig plan voor het project te ontwerpen. U bent dan in de gelegenheid in te schrijven met uw stedenbouwkundige plan. Dit betekent dan wel dat dit plan voor uw rekening en risico wordt uitgevoerd.

Stichting Koningshof heeft hierop gereageerd met een brief. Hierin beschrijven zij dat hun project past binnen de uitgangspunten van het coalitieakkoord. Daar wordt uitgegaan van de kracht, bevoegdheid en leiderschap van de mienskip. Na het Didam-arrest bleek dat er aan de voorkant criteria opgesteld

dienden te worden voor de verkoop van de grond. Stichting Koningshof schrijft dat er ambtelijk geen voorstellen zijn gedaan om te komen tot criteria. Stichting Koningshof is teleurgesteld in de gemeente dat zij afzien van de uitvoering van het project door de stichting en vinden de onderbouwing van de gemeente hiervoor onvoldoende. Met de geboden optie 2 wordt te veel gevraagd van de mienskip, volgens de stichting. Dit omdat het opnemen van de rol van projectontwikkelaar door de stichting, zoals optie twee voorstelt, zowel qua kosten als qua inzet een grote investering is. Hierbij eindigen ze de brief met het volgende: "Hoewel het bestuur het gehele traject tot nu toe in relatie tot de gemeente gedurende 4 jaar als zeer teleurstellend heeft ervaren, heeft het zich steeds ingezet voor het doel om vanuit de gemeenschap te komen tot het realiseren van woningen voor 55-plussers, in eerste instantie voor de inwoners vanuit Beetsterzwaag, die kleiner willen gaan wonen waardoor de doorstroming bevordert wordt en jonge gezinnen een plekje kunnen vinden in Beetsterzwaag. Het bestuur hoopt dan ook dat het college en de raad het burgerinitiatief niet alleen omarmen maar er ook gezamenlijk handen en voeten aan weten te geven."

Na het Didam-arrest heeft de gemeente Opsterland van een aantal projecten een kennisgeving gepubliceerd op advies van de huisadvocaat, om zo af te tasten of een aanbesteding bij deze projecten nodig was naar aanleiding van het arrest. Het plan van Stichting Koningshof werd niet gepubliceerd, omdat "De Trime" werd gezien als locatie waarbij gelijk moest worden gekozen voor aanbesteding. De gemeente vond het risico te groot dat andere geïnteresseerden zich zouden melden en heeft daarom voorgesteld het initiatief over te nemen, blijkt uit een memo van 5 oktober 2022. De stichting geeft echter in hun nieuwsbrief van november 2022 aan dat zij zelf en ook de gemeente baat zou hebben bij duidelijkheid over eventuele geïnteresseerden. Stichting Koningshof heeft nadrukkelijk verzocht het plan wel te publiceren om de belangstelling in kaart te brengen, en dit is uiteindelijk ook gebeurd in de SA!. Naar aanleiding van het publiceren van de kennisgeving op 6 april 2022 meldden zich twee partijen, waardoor er een aanbestedingsprocedure moest plaatsvinden. Stichting Koningshof heeft geen rol meer bij de aanbesteding. Opsterland neemt het plan van de Stichting wel als uitgangspunt bij het opstellen van het bestemmingsplan, maar het is geen eis in de aanbesteding. Op 23 augustus 2022 heeft Stichting Koningshof een bezwaarschrift bij de gemeente ingediend tegen het besluit van het college om een aanbestedingsprocedure in te richten. Stichting Koningshof verwijt de gemeente dat ze niet alle mogelijkheden en argumenten hebben onderzocht die de Stichting aan hen heeft voorgelegd. De Stichting stelt hierbij dat het besluit van het college in strijd is met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De gemeente wil Stichting Koningshof na de aanbesteding een klankbordrol geven. Tijdens het aanbestedingsproces ziet de gemeente geen inhoudelijke rol voor de stichting, om de mogelijkheid tot partijdigheid te voorkomen. De stichting vindt dit niet voldoende. Zij willen dat hun toekomstige rol als voorwaarde in de aanbesteding wordt opgenomen. Uit de tiende nieuwsbrief van stichting Koningshof blijkt dat zowel bij de gemeente als de stichting teleurstelling heerst dat het inwonersinitiatief, ondanks dat het plan als uitgangspunt dient voor de aanbesteding, niet tot een succesvol vervolg heeft geleid voor de stichting. De stichting schrijft in hun laatste (tiende) nieuwsbrief het volgende: "Het vertrouwen in de gemeente is gezakt tot het nulpunt. En daar houdt het voor ons op!".

In totaal heeft Stichting Koningshof via elf nieuwsbrieven belangstellenden geïnformeerd. Hier komt ook uitgebreid het contact met de gemeente aan bod. Stichting Koningshof is gefrustreerd en teleurgesteld betreffende dit contact. De stichting geeft in de nieuwsbrieven voorbeelden van momenten waarop de gemeente langzaam reageert. Verder laat de stichting in een nieuwsbrief uit november 2022 weten dat gebrek aan antwoord van de gemeente op brieven van de stichting ervoor zorgden dat het vertrouwen in het college gedaald is. Wel was er in die periode wekelijks telefonisch

contact tussen de gemeente en de stichting Koningshof, aldus de gemeente. Betrokkenen geven daarnaast aan dat er vaak wisselingen in personeel plaatsvonden gedurende het traject, waardoor het initiatief steeds moest worden toegelicht aan een andere ambtenaar. Dit belemmerde het proces en zorgde voor frustratie. Stichting Koningshof houdt de gemeente deels verantwoordelijk voor de vertraging gedurende het traject.

3. Kaders stellen en verwachtingen managen

Uit interviews komt naar ook voren dat duidelijke afspraken aan de voorkant over de verwachtingen en rollen van initiatiefnemers en de gemeente kunnen zorgen voor een beter werkbaar proces. De stichting had graag meer ondersteuning gekregen van de gemeente, bijvoorbeeld in de vorm van een overeenkomst met de gemeente, om meer financiële zekerheid te hebben. Dit in verband met de hoge investeringen die een project als Koningshof met zich meebrengt. Zo heeft de stichting gevraagd om financiering voor een flora en fauna onderzoek, waarop zij geen schriftelijk antwoord heeft ontvangen. In een van de nieuwsbrieven verwijst de stichting naar een deel van het coalitieakkoord waarin het college aangeeft goede plannen te gaan faciliteren met geld en kennis.

Het Didam-arrest vermoeilijkt het contact tussen de gemeente en de stichting. Zo waren de gemeente en de stichting het niet eens over het al dan niet publiceren van het initiatief op locatie De Trime. Daarnaast is de stichting van mening dat er eerder objectieve, toetsbare criteria hadden moeten worden opgesteld, waaraan plannen van andere geïnteresseerden in de grond "De Trime" konden worden getoetst. In een van de nieuwsbrieven geeft de stichting aan dat zij criteria heeft aangereikt, maar hier vanuit de gemeente geen reactie op heeft gekregen.

4. Politiek-bestuurlijk samenspel

Stichting Koningshof heeft op hun site de communicatie met zowel college als raad gebundeld. De stichting heeft tot twee keer toe een brief aan de raad gestuurd, in september 2019 en juli 2022. In beide brieven wordt er een beroep gedaan op de politiek om inwoners serieus te nemen en te reageren op hun verzoeken.

Daarnaast zijn er vier brieven naar het college gestuurd en heeft het college ook vier brieven terug gestuurd. Gezien de naderende Omgevingswet heeft het college haast met het ontwikkelen van de locatie 'De Trime', waar de stichting haar plan heeft gesitueerd.

Op 31 oktober 2022 heeft mevrouw Franssen-Eikema, voorzitter van Stichting Koningshof, ingesproken tijdens een raadsbijeenkomst. Hierin beschrijft zij het verloop van het traject en benoemt zij de wensen van de stichting voor de toekomst. In haar inspraak notitie staat dit als volgt beschreven:

"U als raad kunt het vertrouwen in de gemeente teruggeven door het college opdracht te geven alsnog uitvoering te geven aan het project met inachtneming van het vastgestelde stedenbouwkundig ontwerp en de vastgestelde uitgangspunten; door het college opdracht te geven de andere belangstellenden mede te delen dat hun plannen niet voldoen aan de vastgestelde uitgangspunten; de stichting tegemoet te komen door de opgelopen vertragingsschade (zoals de verwachte prijsstijgingen) voor haar rekening te nemen; de betreffende schade te laten vast te stellen door een onafhankelijke deskundige."

Deze raadsbijeenkomst werd afgesloten met het voorstel om een motie waarin de raad samen met het college en eventueel Stichting Koningshof criteria op gaat stellen voor het vervolg van de aanbestedingsprocedure.

5. Betrokken actoren

Stichting Koningshof heeft voor dit initiatief contact gezocht met verschillende actoren. De belangrijkste actor is de gemeentelijke organisatie geweest. Met de ambtenaren en portefeuillehouder heeft veel overleg plaatsgevonden. De initiatiefnemers hebben belanghebbenden in dit project op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen door middel van nieuwsbrieven en bijeenkomsten. Daarnaast hebben de initiatiefnemers regelmatig de raad(sfracties) en het college betrokken. De ambtelijke organisatie en portefeuillehouder waren niet aanwezig bij informatiebijeenkomsten voor bewoners en hebben geen grote rol gehad bij het betrekken van inwoners bij het project.

Vanuit de gemeente is een contactpersoon aangewezen voor het project Koningshof. Hiermee was er een aanspreekpunt die het proces kon faciliteren vanuit de gemeente. Door veranderingen van het personeel is deze contactpersoon verschillende keren gewisseld. Dit heeft het traject vertraagd, blijkt uit interviews.

Er is ook een klankbordgroep opgesteld, nadat een aantal belangstellenden aangaven mee te willen denken. De rol van de klankbordgroep was om het bestuur te adviseren en er hebben regelmatig gesprekken plaatsgevonden tussen het bestuur en de klankbordgroep. Drie jaar na de start van het project, eind 2021, waren een aantal leden van de klankbordgroep afgehaakt. Er is toen een oproep geplaatst onder geregistreerde belangstellenden voor nieuwe klankbordgroepleden. Vier mensen reageerden hierop.

Daarnaast is er aan het begin van het traject contact geweest met zorginstelling ZuidOostZorg. Dit ontstond door de raakvlakken van het initiatief Koningshof met de ontwikkeling binnen de zorginstelling om wonen en zorg te scheiden. Deze samenwerking zou kunnen leiden tot de realisatie van een woonvorm aan de Commissieweg. Omdat de plannen van Zuid Oost Zorg nog in de voorbereidende fase zitten, geeft Stichting Koningshof in haar tweede nieuwsbrief aan vast te houden aan de locatie van "De Trime". Het contact met het bestuur van ZuidOostZorg blijft wel bestaan. Ook heeft Stichting KUUB een rol gespeeld. Deze stichting begeleidt organisaties met het bouwen van woningen en groepsprojecten. KUUB was aanwezig op de bewonersbijeenkomst waar de stedenbouwkundige schets en diverse woontypes werden getoond.

In de vierde nieuwsbrief van de stichting uit maart 2020 laat de stichting weten dat er oriënterende gesprekken plaatsvinden met bouwgroep Dijkstra-Draisma om samen het project uit te voeren. De ontwikkelaar was net als KUUB aanwezig op de presentatie van de stedenbouwkundige schets op 2 november 2021.

Bijlage 6: Casusbeschrijving MFA De Tynje

1. Initiatief MFA De Tynje

Inwoners van Tynje bundelen hun krachten om gezamenlijk een multifunctionele accommodatie (MFA) te realiseren. De wens is om het dorps huis, de scholen en de gymzaal te vernieuwen en combineren in een MFA.

2. Tijdlijn

Het initiatief voor MFA De Tynje is begonnen vanuit de lange termijnvisie voor het dorp, opgesteld vanuit het Plaatselijk Belang met verschillende groepen uit het dorp. Hierbij kwam duidelijk naar voren dat beide schoolgebouwen en met name de gymzaal aan vernieuwing toe waren. In 2009 werd dit al in de dorpsvisie als speerpunt benoemd.

De ideeënfase voor MFA De Tynje vond plaats tussen 2009 en 2014. Eind 2013 is het dorp serieus met het plan aan de slag gegaan en hebben zij mensen bij elkaar geroepen om te sparren. De eerste bijeenkomst voor betrokkenen is georganiseerd op 23 september 2013, door de initiatiefnemers van het Plaatselijk Belang. Het doel van de avond was om de ontwikkelingen in het dorp verder toe te lichten en gezamenlijk inspiratie op te doen voor een vervolgtraject om een MFA te realiseren. Het Plaatselijk Belang van Tynje was voornemens dit in samenwerking met het dorp en de gemeente te doen.

Daarna is het traject langzaam opgestart en met pieken en dalen vervolgd. Vanuit het dorp is vanaf het begin de structuur neergezet met een regiegroep, die het proces en de plannen bewaakt, en werkgroepen.

Deze groepen zijn rond 2014 ontstaan en hebben de volgende structuur:

- / Werkgroep educatie: zorgen voor goed onderwijs in de komende 40 jaar
- / Werkgroep zorg/welzijn: aanbieden optimale zorg
- / Werkgroep financiering: financiering van de MFA
- / Werkgroep exploitatie: exploitatie van de MFA
- / Werkgroep ontwerp/bouw: ontwerp en realisatie van een slim, functioneel en exploitabel gebouw
- / Regiegroep: verantwoordelijk voor besluitvorming

In 2014 heeft de gemeenteraad de pilot waarbij het dorp plannen maakt voor de realisatie van de MFA goedgekeurd.

Op 19 februari 2018 heeft de regiegroep de stand van zaken gepresenteerd aan de gemeenteraad. In 2020 is het SO (schetsontwerp) Fasedocument opgesteld. Hierin wordt gesteld dat er naar wordt gestreefd om ieder kwartaal een nieuwsbrief uit te brengen voor bewoners en de gemeenteraad. De ambtelijke organisatie wordt middels een overleg (eens per zes weken) geïnformeerd door de regiegroep. Op 5 oktober 2020 presenteert de regiegroep een update over het traject aan de gemeenteraad in verband met het vaststellen van het bestemmingsplan. Vervolgens is het bestemmingsplan op 5 oktober 2020 door de raad vastgesteld.

Tussen 2020 en 2022 is de regiegroep bezig geweest om het schetsontwerp te ontwikkelen tot een definitief ontwerp voor de MFA.

Het definitieve ontwerp is op 31 augustus 2022 gepresenteerd aan betrokkenen. In de uitnodiging op hun Facebook-pagina en nieuwsbrief staat het volgende: "Tijdens de realisatie wordt een groot beroep gedaan op vrijwilligers en ook na de realisatie. Want het wordt een MFA De Tynje door de Tynje en voor de Tynje. Ook hier is slogan "Alleen lukt niets, maar samen lukt alles" nog altijd van toepassing!" Daarnaast is tijdens deze presentatie ook het gehele proces en de planning toegelicht aan aanwezigen.

Op 16 januari 2023 besluit de raad in te stemmen met het voorstel voor de kredietaanvraag van om ruim 5,5 miljoen euro bij te dragen aan het project (o.a. voor de school, de kinderopvang en de herinrichting van de openbare ruimte).

3. Kaders stellen en verwachtingen managen

In de regiegroep zit, naast de dorpsleden, één ambtenaar van de gemeente Opsterland als linking pin tussen gemeente en de regiegroep. In het 'Projectplan MFA De Tynje', opgesteld door de regiegroep, zijn onder andere de gemeentelijke kaders vastgesteld. Hierbij wordt kort toegelicht vanuit welke financiële, juridische, technische en beleidsmatige kaders de projectgroep moet werken. Ook wordt gesteld dat inzet vanuit de gemeente nodig is om het project te laten slagen. Daarnaast is afgesproken dat de regiegroep de beslisdocumenten voorlegt aan het college. De regiegroep heeft hierbij een vaste wethouder aangewezen gekregen, in eerste instantie was dat de wethouder onderwijshuisvesting. Later is het project bij wethouder Anko Postma ondergebracht. De verantwoordelijk wethouder vertegenwoordigt de regiegroep bij raadsbehandeling van de beslisdocumenten.

Er is in het 'Projectplan MFA De Tynje' niet beschreven of en hoe de regiegroep en de gemeente het dorp gaan betrekken anders dan in de werkgroepen.

4. Politiek-bestuurlijk samenspel

De raad is regelmatig over het project geïnformeerd. Via raadsbrieven en presentaties werd de raad op de hoogte gesteld van de ontwikkelingen, zowel door de regiegroep als door het college.

5. Betrokken actoren

Naast de werkgroepen geven achttien partners hun medewerking, zoals, fysiotherapie Gorredijk en gymnastiekvereniging Tijnje. Bijna alle partners die zijn gevraagd deel te nemen hebben dat gedaan, blijkt uit het interview met de regiegroep. Een knelpunt wat in de samenwerking met partners naar voren is gekomen, is de lange duur van het traject. Dit maakt het lastig om verbinding te houden met alle partners. Leden van de regiegroep zitten soms met tweede of derde generatie bestuursleden van verenigingen om tafel. In het begin zaten de scholen in de werkgroep educatie. Later, na het haalbaarheidsonderzoek, is Comprix als vertegenwoordiger van de twee scholen in het project gestapt.

De samenwerking met Stichting Comprix is de grootste uitdaging van het traject gebleken. Over de plannen voor het gebouw was de samenwerking goed, maar het liep vast bij het gesprek over eigendom en beheerstructuur, blijkt uit interviews met betrokkenen bij het MFA. Comprix bouwt vaker scholen en is een vaste werkstructuur gewend met vaste adviesbureaus. De regiegroep werkte op een minder procesmatige wijze dan Comprix gewend was. De regiegroep heeft bewust voor deze soepelere werkvorm gekozen, blijkt uit interviews met de initiatiefnemers. De hoop was dat het traject hierdoor sneller zou verlopen. De verschillende manieren van werken, soepel tegenover procesmatig, leverde een verschil van inzicht op over de gewenste werkstructuur. Op 24 november 2020 heeft

Stichting Comprix zich uit de pilot onttrokken vanwege een verschil in inzicht over de te hanteren werkwijze. Het inschakelen van externe hulp van huisvestingsadviesbureau Synarchis, heeft tot een verbetering van de samenwerking tussen de regiegroep en Comprix geleid. Het college heeft voor de externe hulp van Synarchis extra budget bij de gemeenteraad gevraagd. De gemeenteraad is aan dit verzoek tegemoet gekomen.

Naast de vele overleggen met de betrokken organisaties zijn ook omwonenden betrokken. Zo is het schetsontwerp met de bewoners besproken en is er een inloopavond gehouden. Alle bijeenkomsten voor omwonenden zijn geleid door de regiegroep. De betrokken ambtenaar dacht hierbij mee over de opzet, maar de regie van de avond lag bij het dorp, blijkt uit interviews.

Bijlage 7 Right to Challenge

Leren van anderen: hoe gaan andere gemeenten om met het Right to challenge?

In opdracht van het ministerie van VWS (volksgezondheid, welzijn en sport) is een kompas voor het Right to challenge ontwikkeld: "Dit kompas is voor gemeenten en buurtinitiatieven die interesse hebben in de werking van het Right to challenge en willen onderzoeken of het Right to challenge een antwoord kan bieden op vragen over een nieuw samenspel tussen inwoners en de lokale overheid." Er zijn in Nederland een paar bekende voorbeelden van succesvolle Right to challenge initiatieven. Zo hebben ondernemers in de gemeente Lansingerland het beheer van een dierenweide succesvol overgenomen. In de gemeente Ommen is het bermbeheer overgedragen aan een door inwoners opgerichte Stichting. En in Zutphen beheren inwoners zelf de jachthaven.

Een gemeente die vanaf het begin actief met Right to challenge bezig is, is Rotterdam. In de gemeente Rotterdam zijn een aantal inwonersinitiatieven via het Right to challenge tot een succesvol vervolg gebracht. Om de samenleving te enthousiasmeren met meer van dit soort initiatieven te komen hebben ze een filmpje gemaakt waarin ze het Right to challenge toelichten en voorbeelden geven. Een aantal leerpunten, relevant voor het opstarten van Right to challenge, die Rotterdam uit een onderzoek naar het Right to challenge haalt is:

- Het organiseren van een 'challenge start up' lijkt een goede investering om de communicatie en samenwerking tussen de gemeente en initiatiefnemers te stroomlijnen. Het moet daarbij gaan over; het proces, wie verantwoordelijk is voor welk onderdeel, hoe de taakverdeling is en ook wat het budget is. Hoe meer aan de voorkant geregeld kan worden hoe minder ruis in de communicatie en samenwerking later plaatsvindt.
- Initiatiefnemers van challenges moeten niet belast worden met het nadenken over ambtelijke beleidsthema's en bureaucratische schotten. Het nadenken over de precieze plaatsing van een challenge binnen de verschillende diensten/ clusters moet overgelaten worden aan medewerkers van de gemeente.
- Wat betreft de begeleiding van een challenge is er behoefte aan een functionaris die in een vroeg stadium initiatiefnemers praktisch kan bijstaan, kan adviseren en of ook kan afwijzen.
- Eén van de meest genoemde ergernissen bij initiatiefnemers van zowel de gemeentelijke als de proefchallenges is, dat het allemaal zo lang duurt. Dat het hollen of stilstaan is en dat er vooral hard gelopen moet worden als vragen van de gemeente beantwoord moeten worden, maar dat het vaak stilstaan is als dat andersom is.