

Burgerinitiatief loont!

Zelfstandig aanbesteden door
wijk- en dorpsorganisaties



Burgerinitiatief loont!

Zelfstandig aanbesteden door
wijk- en dorpsorganisaties

Tekst: Peter Veen

Uitgave: Gemeente Emmen, dienst Gebied

November 2009



Inhoudsopgave

Vooraf	5
Zelf aanbesteden door dorps- en wijkorganisaties	9
Stads- en plattelandsproblematiek	11
Emmen Revisited	12
35 Erkende Overlegpartners	13
Wijk- en dorpsbudgetten	14
Structuur gemeente Emmen	15
De huidige werkwijze van de EOP's	17
Negen cases	19
De meest opvallende elementen	39
Mogelijkheden en beperkingen	41
Visie EOP's op zelfstandig aanbesteden	45
Conclusies	47
Tot slot: elf vragen en antwoorden	48
Succesfactoren	51



Een bijzonder goede samenwerking!

'Samen, vanuit de gedachte dat alle mensen individueel en in gezamenlijkheid verantwoordelijkheid moeten nemen voor de samenleving en voor de keuzes die voortdurend gemaakt moeten worden om de samenleving leefbaar te houden. Samen, omdat de overheid het niet alleen kan en dus een appèl doet op mens en maatschappij om kansen te grijpen en problemen op te lossen. Samen, omdat de gemeente steeds meer op eigen kracht moet presteren. Dat lukt beter als we onze krachten bundelen. De fracties willen dit doen vanuit het vertrouwen dat inwoners, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties daaraan een wezenlijke bijdrage kunnen en willen leveren.'

Deze alinea komt uit het Bestuursakkoord 2006-2010. Het spreekt mij bijzonder aan, omdat het exact het belang van wijk-, buurt- en burgerparticipatie aangeeft. Samen is het kernwoord. Zo werken wij veel samen met de Erkende Overlegpartners (EOP's) in de gemeente. Deze overlegpartners vertegenwoordigen de inwoners uit een dorp, wijk of buurt. Zij zijn de vaste en één van de belangrijkste (zo niet dé belangrijkste) gesprekspartners van de gemeente.

Bij vrijwel alles wat er in hun dorp, wijk of buurt gaat gebeuren, worden de leden van de Erkende Overlegpartners betrokken. Zij vormen daarmee de schakel tussen de gemeentelijke organisatie en haar ruim 109.000 inwoners.

De laatste jaren hebben we als gemeente veel bereikt door samen te werken met de Erkende Overlegpartners. Daar ben ik uitermate trots op. We maken niet alleen beleid vóór onze inwoners, maar vooral samen mét onze inwoners. Al vroeg in het proces van beleid maken gaan we (via de Erkende Overlegpartners) in gesprek met bewoners om te bekijken wat zij willen en hoe wij dat kunnen verwerken in onze plannen.

Ik spreek de hoop uit dat we in de toekomst nog meer samen kunnen denken en werken met de EOP's. Tot slot wens ik u veel leesplezier. Laat u inspireren om het SAMEN te doen!

Met vriendelijke groet,
Jenne Holman
Wethouder gemeente Emmen



In actie met burgers!

Deze uitgave is een gevolg van het initiatief 'In actie met burgers!' van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten). Het Emmense project 'Zelfstandig aanbesteden door wijk- en dorpsorganisaties' is gehonoreerd omdat het een van de meest vernieuwende was. Het project hoort bij de derde generatievorm van burgerparticipatie. Op verzoek van de gemeente Emmen heeft de Stichting voor Beleidsanalyse en Bestuursondersteuning StiBaBo onderzoek gedaan naar de juridische mogelijkheden van het zelf aanbesteden van werken door Erkende Overlegpartners (EOP's).

Dit boekje is een verkorte uitgave van dit onderzoek. In het onderzoek is veel gebruik gemaakt van interviews. Als in deze tekst gesproken wordt over 'interviews', 'de interviewer' en 'de geïnterviewde' verwijst dat naar het grote onderzoek dat hieraan vooraf ging.

De gemeente Emmen is veel dank verschuldigd aan de geselecteerde EOP's die zo openhartig hebben meegewerkt: de Erkende Overlegpartners van Angelslo, Emmer-Compascuum, Foxel, Nieuw Amsterdam/Veenoord, Woonparc Sandur, Schoonebeek, Weerdinge, Weiteveen en Zwartemeer.



Zelf aanbesteden door dorps- en wijkorganisaties

In iedere gemeente worden grote bedragen uitgegeven aan het onderhoud en het vernieuwen van straten, fietspaden, speelvoorzieningen, groenstroken, parkeerplaatsen, enzovoorts. Vaak is het regulier onderhoud dat volgens schema wordt uitgevoerd. Soms is het onderhoud dat gedaan wordt na overleg met de bevolking.

De gemeente Emmen werkt al jaren met een systeem waarin wijk- of buurtverenigingen steeds meer verantwoordelijkheid krijgen voor hun eigen omgeving. Per wijk en dorp zijn in het verleden representatieve wijk- of dorpsverenigingen erkend door de gemeenteraad als Erkende Overlegpartner (EOP). Sinds 2005 krijgen zij allemaal een eigen budget dat - binnen een aantal spelregels - naar eigen inzicht besteed kan worden aan verbetering van de wijk of het dorp. De besteding gaat vanzelfsprekend in nauw overleg met de gemeente en tot nu toe zorgt de gemeente ook voor het beheer van het geld en de aanbesteding en uitvoering van de gekozen projecten. Maar er zijn gevallen waarin de 35 EOP's vinden dat ze de aanbesteding sneller en goedkoper zelf kunnen doen. Maar... Kan dat? Mag dat? Kunnen ze dat aan?

Of anders gezegd: hoe zelfstandig kunnen en mogen wijk- en dorpsorganisaties aanbesteden? Onder welke voorwaarden kan de gemeente dat toestaan? Hoe krijgen wijk- en dorpsorganisaties zoveel

mogelijk financiële ruimte, zonder daarbij inhoudelijk, administratief, technisch en organisatorisch overbelast te raken?

Deze uitgave geeft zo goed mogelijk antwoord op deze vragen. Vanzelfsprekend is de informatie gebaseerd op de situatie in de gemeente Emmen, maar er is zoveel mogelijk rekening gehouden met de vraagstelling van andere gemeenten. Eerst wordt de situatie van de gemeente Emmen kort getypeerd en wordt er uitgelegd wat een Erkende Overlegpartner is. Daarna leest u hoe het toegaat bij 9 van de 35 EOP's en hoe de huidige werkwijze wordt beschreven, aangevuld met cijfers over bestedingen en budgetten. Tenslotte wordt aangegeven in hoeverre de Erkende Overlegpartners (EOP's) de door de gemeente toegekende budgetten zelfstandig mogen aanbesteden.

Deze uitgave is geschreven op basis van een zeer uitgebreid rapport. Dus hebt u aanvullende vragen of bent u benieuwd naar alle details? Lees dan ook het onderzoeksrapport Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen (uitgave 2009, 158 pagina's).

Het volledige rapport is gratis te downloaden via de website www.emmen.nl. Vragen en reacties zijn welkom via: R.Potgieter@emmen.nl.



Stads- en plattelandsproblematiek

De gemeente Emmen bestaat uit een middelgrote stedelijke kern plus een tiental grote en kleine dorpen in een uitgestrekt landelijk gebied. De gemeente heeft 109.000 inwoners en hoort daardoor bij de G27, de 27 grootste steden van Nederland. Tegelijkertijd is Emmen de meest dunbevolkte grote stad van Nederland. Gerekend naar het aantal inwoners staat Emmen op plaats 24, gerekend naar de oppervlak op plaats 4.

De gemeente Emmen bestaat uit een bijzondere combinatie van stad en platteland. Dat heeft als belangrijkste voordeel dat er volop ruimte is voor omvangrijke industrieterreinen, ruim opgezette nieuwbouwwijken en toeristische attracties (Dierentuin, het Veenpark, Parc Sandur, etc.). Maar er zijn ook nadelen. Door de grote oppervlak en het grote aantal kernen moet Emmen veel voorzieningen zoals voetbalvelden, sporthallen, buurthuizen en gemeentelijke wegen in stand houden. De plaats Emmen heeft een rol als grote stad met centrale voorzieningen zoals een cultuurcentrum, maar kent daardoor ook bijbehorende grotestadsproblematiek op het gebied van bijvoorbeeld sociale veiligheid, verkeersveiligheid, inrichting en gebruik van de openbare ruimte, overlast en sociale samenhang.

Rond de grote kern ligt een uitgestrekt en relatief dunbevolkt landelijk gebied. De gemeente Emmen heeft daardoor ook direct te maken met de plattelandsproblematiek, met onderwerpen als recreatie en toerisme, economische ontwikkeling buitengebieden, veiligheid, leefbaarheid, natuur- en waterbeheer, duurzaamheid, dreigende krimp en het verdwijnen van voorzieningen in de dorpen.

Een beetje historie

Emmen is de belangrijkste kern van Drenthe. Tussen 1850 en 1920 was de veenontginning een bloeiende bedrijfstak. Omdat dit meer werk met zich meebracht dan de boerenbevolking van Emmen aankon, kwamen er immigranten uit diverse landstreken en Duitsland om het veen te ontginnen. Het hoogtepunt van die activiteit lag tijdens de Eerste Wereldoorlog omdat Nederland toen afgesloten raakte van alternatieve brandstoffen. Na 1920 stortte de bedrijfstak snel in en verarmde de streek. In die tijd was er langdurige structurele werkloosheid. Pas na de Tweede Wereldoorlog kwam er industrie in Emmen. Die industrie heeft ook de situatie in de veengebieden sterk verbeterd.

Ook vandaag nog signaleren we door de vroegere migratie twee culturen in de gemeente. De oorspronkelijke Drentse zandcultuur is wat afwachtend en gesloten. Deze cultuur komt niet snel in opstand, maar gaat ongezegd haar eigen gang. De cultuur in de veenkoloniën is meer direct en open en wordt wel omschreven als een frisse, ondernemingsgezinde, open cultuur met gezonde antipathie tegenover gezag. Voor de eerste cultuur zijn heldere afspraken nodig, voor de tweede is herhaald overleg nodig. Voor beide culturen geldt dat het vertrouwen met de overheid opgebouwd moet worden.

Het gemeentehuis is in de grootste kern gevestigd. De fysieke ligging leidt ertoe dat de andere kernen zich wel eens afvragen of er in het gemeentehuis wel genoeg aandacht is voor de omringende gebiedsdelen.

Emmen Revisited

In de jaren negentig is een start gemaakt met Emmen Revisited. Emmen Revisited is een methode waarmee de wijkvernieuwing in de drie naoorlogse wijken Emmerhout, Angelslo en Emmermeer is aangepakt. Deze aanpak wordt sinds 2008 gefaseerd uitgerold naar alle dorpen en andere wijken.

Emmen Revisited is een samenwerkingsverband tussen de gemeente Emmen en de woningcorporaties Lefier, Domesta en Woonservice Drenthe. Voor Emmen Revisited is een programmabureau opgezet dat tot doel heeft wijk- en dorpsvernieuwingsprogramma's te begeleiden. Emmen Revisited doet dat in nauw overleg met de EOP's, de andere samenwerkingsorganisaties in een wijk of dorp en de bewoners. Op wijk- en dorpsniveau spelen de wijk- en dorpsorganisaties een belangrijke rol bij deze samenwerking, net als de welzijnsinstelling Sedna en de politie. Afhankelijk van de problematiek kunnen bijvoorbeeld ook een school of zorginstelling meedoen aan de samenwerking. De bewoners worden betrokken bij alle onderdelen van de besluitvorming. Niet als inspreker, maar als volwaardig partner met een eigen deskundigheid,

eigen verantwoordelijkheden en een eigen beslissingsbevoegdheid. De bewoners hebben invloed op alle niveaus. Ze worden individueel aangesproken als het gaat om de directe woonomgeving en ze hebben een beslissende stem in de besluitvorming. Via wijk- en dorpsorganisaties zijn de bewoners ook medeverantwoordelijk voor de inhoud van wijkprogramma's. Bewoners dragen structureel bij aan de plannen.

Alle besluiten worden dankzij deze benadering altijd gedragen door alle partijen. Illustratief is dat er zolang Emmen Revisited loopt alle bezwaren van betrokken bewoners tegen sloop, renovatie en nieuwbouw in onderling overleg zijn opgelost. En dat terwijl er zeer ingrijpende maatregelen zijn genomen.

De aanpak van Emmen Revisited trekt door de specifieke benadering van bewoners landelijk veel aandacht. Het Rijk en verschillende provincies en gemeenten volgen de ontwikkelingen op de voet en zijn enthousiast over de mogelijkheden en de resultaten. Meer informatie over de specifieke aanpak is te vinden op www.emmenrevisited.nl en in de uitgave 'Tijdens de verbouw gaat de verkoop door'.

35 Erkende Overlegpartners

De gemeente Emmen telt 35 Erkende Overlegpartners (EOP's). Dat zijn vrijwilligersorganisaties die de bewoners van een dorp of wijk vertegenwoordigen. Deze dorps-, wijk- of belangenverenigingen zijn door de raad van de gemeente Emmen erkend volgens artikel 2 lid 1 van de Verordening op de overlegstructuren (1999). De EOP's zijn daardoor bevoegd om aanbevelingen te doen en vragen te stellen aan de gemeenteraad en het college. Het gaat daarbij vooral om specifieke aangelegenheden voor hun dorp, kern, wijk of buurt. Daarnaast heeft het gemeentebestuur zich verplicht om vroegtijdig advies in te winnen bij de EOP's bij vraagstukken rond ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, openbare werken en verkeersvoorzieningen. Verder is het college verplicht alle informatie te geven die een EOP nodig kan hebben voor het geven van advies. Als het college een besluit over de genoemde terreinen voorlegt aan de gemeenteraad, krijgt de raad ook inzage in het EOP-advies. Als het college afwijkt van het advies van de EOP, moet het college haar besluit motiveren.

In 1999 zijn er door de gemeenteraad twaalf kernen en buurtschappen, vijf wijken, zeven kleine dorpen, vier

middelgrote dorpen en drie grote dorpen aangewezen. Deze hebben allemaal een vereniging die fungeert als EOP. Sindsdien zijn er vier EOP's bijgekomen, onder andere door de bouw van twee nieuwe wijken.

Eigen budget

Sinds 2006 krijgen de EOP's in de gemeente Emmen een eigen budget. Dit budget kan gebruikt worden voor het uitvoeren van allerlei projecten, bijvoorbeeld voor het organiseren van activiteiten die de sociale cohesie bevorderen, fysieke maatregelen of onderhoud.

Praktisch betekent dit bijvoorbeeld de aanleg van speelvoorzieningen, aanleg van fietspaden en voetpaden, plaatsen van bordjes voor wandelroutes, de aanschaf van reflecterende huisnummers, het vervroegd uitvoeren van onderhoud of het verbeteren van de beplanting in het openbaar groen. Het kunnen beschikken over een eigen budget stimuleert ook de zelfwerkzaamheid van bewoners. In verschillende buurten en dorpen hebben bewoners op eigen kracht bijvoorbeeld achterpadverlichting aangelegd.

Wijk- en dorpsbudgetten

De participatie van burgers neemt af. Dat is de maatschappelijke tendens. Omdat steeds minder mensen actief zijn in kerken, politieke partijen, sportclubs, enzovoorts, zijn er steeds minder plaatsen waar burgers elkaar ontmoeten en meedoen aan de samenleving. Een van de nieuwe mogelijkheden om participatie weer te stimuleren is het instellen van wijk- en dorpsbudgetten. Het idee hierachter is dat de gemeente geld geeft aan wijk- en dorpsorganisaties die daarmee initiatieven van burgers kunnen realiseren. De wijk- en dorpsorganisaties bestaan uit vrijwilligers.

Over het algemeen worden er drie generaties burgerparticipatie onderscheiden. De eerste generatie is inspraak waarbij mondige burgers afdwongen dat ze mochten reageren op overheidsbeleid. De tweede generatie was daarop een reactie; de inspraak werd vooral tegenspraak, was weinig effectief en leidde tot onvrede en ontevreden insprekers. Vandaar dat de laatste jaren gezocht is naar mogelijkheden van interactieve beleidsvorming, waarbij burgers in een vroege fase meedenken met het beleid. Dit resulteert in de derde generatie burgerparticipatie, waarbij burgers de mogelijkheid krijgen zelf het heft in handen te nemen.

Voorbeelden van projecten die vallen onder de derde generatie burgerparticipatie zijn de aanpak van Emmen Revisited bij het ontwikkelen van wijk- en dorpsprogramma's en het instellen van EOP-budgetten in de gemeente Emmen.

De achterliggende gedachte is dat mensen bereid zijn te participeren als ze kunnen meebeslissen over praktische problemen die hen diep raken. Als ze ervan overtuigd zijn dat hun inzet ertoe doet, zetten ze zich graag in voor hun gemeenschap. Een wijk- of dorpsbudget is dan een middel om mensen te activeren en op die manier een bijdrage te leveren aan het oplossen van de grotestads- en plattelandsproblematiek. Een voorwaarde is natuurlijk wel dat het budget ruim genoeg is om praktische problemen ook inderdaad te kunnen oplossen.

Overigens wordt er nationaal (en internationaal) op veel meer plaatsen op een vergelijkbare manier gewerkt, bijvoorbeeld in Deventer, Dordrecht, Groningen, Gouda, Hoogeveen, Zaanstad en Zwolle. Wel bestaat de indruk dat de gemeente Emmen bij de koplopers hoort.

Het doel van de wijk- en dorpsbudgetten en het zelfstandig aanbesteden door de EOP's is daarmee bij te dragen aan het oplossen van kleine en grote problemen die te maken hebben met de grotestads- en plattelandsproblematiek. Heel concreet betekent dit:

- een bijdrage leveren aan de buurt op het gebied van fysieke inrichting, veiligheid, onderwijs, kinderopvang en sociale infrastructuur
- versterken van het sociaal en politiek vertrouwen
- het goedkoper en sneller uitvoeren van het werk
- het stimuleren van zelfwerkzaamheid.

Structuur gemeente Emmen

De gemeente Emmen werkt hard aan bewonersparticipatie op alle niveaus. Een aantal jaren geleden is daarom de gemeentelijke organisatie gekanteld met de bedoeling de samenwerking tussen burgers en ambtenaren te verbeteren. Ook de interne samenwerking is hierdoor beter geworden. Er wordt nu gewerkt met vijf diensten die elk een eigen werkgebied hebben.

De dienst Beleid bijvoorbeeld houdt zich bezig met alle beleidsontwikkeling, de dienst Gebied is verantwoordelijk voor al het beheer en onderhoud. Het voordeel van deze structuur is dat integraal beleid beter mogelijk is. De medewerkers van de dienst Beleid werken in toenemende mate op basis van de wijk- en dorpsprogramma's in het kader van Emmen Revisited. Daarnaast zoeken ambtenaren meer contact met burgers. Hierbij spelen de Erkende Overlegpartners een belangrijke rol.

Zij zijn een belangrijk aanspreekpunt van medewerkers van de diensten. De EOP's - en ook individuele burgers - kunnen via een teamleider een verzoek voorleggen aan de verantwoordelijke ambtenaren. Dat hoeft dus niet meer altijd volgens de lange route via de gemeenteraad of het college. De gemeente Emmen kiest ervoor om wijken en dorpen meer invloed te geven op de inrichting van de eigen omgeving. Zo nodig mag daarbij best iets minder aandacht aan efficiëntie gegeven worden. Ambtenaren zijn tot op zekere hoogte gemandateerd om direct uitvoering te verlenen aan verzoeken van EOP's. Bij conflicten beslist uiteindelijk de wethouder; deze blijft verantwoordelijk.

Het EOP-budgettenbeleid wordt gedragen door een grote inzet van het college en een gedreven, praktisch ingestelde ambtelijke top. Het budgettenbeleid wordt raadsbreed gesteund.



De huidige werkwijze van de EOP's

Afhankelijk van het inwonertal mag iedere EOP jaarlijks 10.000 tot 50.000 euro besteden. Voor de gemeente Emmen met 35 EOP's is dat een substantieel bedrag van ongeveer zeven ton euro per jaar. De EOP's besteden dit budget naar eigen inzicht. Wel gelden er een aantal voor de hand liggende spelregels:

- de leefbaarheid van dorp of wijk moet versterkt of tenminste in stand worden gehouden
- er zijn geen alternatieve middelen voorhanden
- de uitgave mag het beleid of de onderhoudsplanning van de gemeente of een andere overheid niet doorkruisen
- het bedrag blijft drie jaar beschikbaar, als het daarna nog niet is uitgegeven of geoormerkt, vloeit het terug naar de algemene middelen van de gemeente
- de EOP mag de budgetten gedurende drie jaar opsparen.

Procedure project

Een EOP legt een project altijd eerst voor aan de teamleider van de dienst Gebied. Die controleert zo nodig met ambtenaren van verschillende afdelingen of het project voldoet aan de eisen. De gemeente kan reageren met een akkoord, een negatief advies of een verbod. Een verbod en een negatief advies kunnen voorzien zijn van een advies over hoe de doelstelling van dat specifieke project op een andere manier toch gehaald kan worden. Als de gemeente een positief of negatief advies geeft, heeft de EOP in beginsel het laatste woord. De teamleiders worden door de EOP's zo vroeg mogelijk benaderd zodat de EOP's geen energie steken in een kansarm project. De EOP-besturen hebben ook direct overleg met opzichters. In dat overleg wordt bepaald welke zaken de opzichter gaat oppakken. De budgetten geven de besturen ook de mogelijkheid direct met ambtenaren te onderhandelen.

Als de EOP akkoord is, zorgt de gemeente in principe voor een begroting, de aanbesteding en de (begeleiding van de) uitvoering. Soms stelt de gemeente extra eisen, waardoor er vertraging kan optreden of het project duurder wordt. Er zijn geen afspraken over wie die

eventuele meerkosten moet betalen. Tot nu toe neemt de gemeente dit soort extra kosten voor haar rekening. Het uitgangspunt daarbij is dat de veroorzaker van de meerkosten die ook moet betalen.

Gemeente beheert, besteedt aan en betaalt

Het budget dat de EOP's toegewezen krijgen, wordt beheerd door de gemeente. De EOP's kunnen hun wensen duidelijk maken, daarna zorgt de gemeente voor de uitwerking van de plannen, de aanbesteding en de betaling. Het beschikbare budget wordt dus door de gemeente aanbesteed, uitgegeven en financieel verantwoord. Het enige geld waarover de EOP's direct kunnen beschikken zijn de onkostenvergoedingen voor hun vergaderingen; daarover moeten ze vanzelfsprekend rekening en verantwoording afleggen. Om alvast inzicht te geven in de bedragen die met dit beleid gemoeid zijn en de aard van de bestedingen, staat op de volgende pagina een tabel met een overzicht van de negen EOP's die verderop in de tekst uitgebreid getypeerd worden. De hoogste budgetten worden gereserveerd voor het verbeteren van wegen, fiets- en voetpaden en het plaatsen van speelvoorzieningen. In de praktijk blijkt dat het meeste geld wordt uitgegeven aan speelvoorzieningen en leefbaarheid in het openbaar gebied.

Zelf doen is goedkoper en sneller

In een onderzoek (2007) hebben verschillende EOP-besturen aangegeven dat ze liever zelf de aanbesteding regelen. De reden daarvoor is heel simpel. De EOP-besturen verwachten dat ze dit goedkoper en sneller kunnen dan de gemeente. De gemeente Emmen geeft graag ruimte aan dit idee en ziet het als een volgende stap in het proces om burgers meer te betrekken bij hun woonomgeving. Maar mag het ook? Of zijn er juridische of andere regels die het zelfstandig aanbesteden door EOP's onmogelijk maken? Wat zijn de gevolgen voor de verhouding tussen de gemeente en EOP's? En hoe werken die EOP's eigenlijk in de praktijk?

Tabel 1: Totaal besteding 9 geselecteerde EOP's 2006-2008	Wensen	%	Gerealiseerd	%
Groenonderhoud	€ 28.000,00	5%	€ -	0%
Verbeteren wegen, fiets- en voetpaden	€ 118.695,32	21%	€ 34.658,12	14%
Parkeerplaatsen	€ 44.872,00	8%	€ 30.631,00	13%
Leefbaarheid openbaar gebied	€ 16.400,00	3%	€ 39.407,05	16%
Speeltoestellen	€ 115.695,00	21%	€ 45.496,00	19%
Cultureel programma	€ 29.354,72	5%	€ 5.349,72	2%
Bewonerscommunicatie	€ 12.000,00	2%	€ 1.667,19	1%
Zelfwerkzaamheid	€ 11.400,00	2%	€ 849,15	0%
Sociale veiligheid	€ 22.557,28	4%	€ 8.676,55	4%
Jongerenvoorzieningen	€ 21.407,11	4%	€ 8.500,00	4%
Schilderswerk	€ 7.500,00	1%	€ 7.500,00	3%
Verkeersveiligheid	€ 11.700,00	2%	€ 11.068,00	5%
Verwijsborden	€ 7.500,00	1%	€ 4.000,00	2%
Kinderboerderij	€ 27.819,68	5%	€ 10.339,37	4%
Muziekkoepeel	€ 4.950,00	1%	€ 8.545,11	4%
Sportfaciliteiten	€ 41.027,00	7%	€ 1.383,00	1%
Verplaatsing kunstwerk grensgangers	€ 4.516,00	1%	€ 3.085,00	1%
Dorpshuis	€ 8.249,36	1%	€ 9.240,35	4%
Overig	€ 18.629,85	3%	€ 9.153,46	4%
Totaal	€ 552.273,32	100%	€ 239.549,07	100%

Tabel 1: Totaal besteding 9 geselecteerde EOP's 2006-2008

Negen cases

Om een indruk te geven van hoe een EOP werkt en wat er speelt, worden 9 van de 35 EOP's nader belicht. Dit geeft een goed beeld van wat de vrijwilligers van wijk- en dorpsorganisaties kunnen en willen. De informatie is vooral gebaseerd op interviews met leden van het bestuur van wijk- en dorpsverenigingen. De EOP's zijn zo gekozen, dat de resultaten en inzichten ook relevant zijn voor andere plaatsen in Nederland.

De wijk Angelslo is een van de wijkvernieuwingswijken. Parc Sandur is een nieuwe wijk die veel kenmerken heeft van een Vinex-wijk. De dorpen Schoonebeek en Weiteveen waren voor 1998 een zelfstandige gemeente en zijn extra interessant voor gemeentes die te maken hebben met herindelingen. Nieuw-Amsterdam/Veenoord is een dubbeldorp. Weerdinge is een klein dorp in buurt van de grote kern Emmen. Foxel is een moeilijk bereikbaar dorp. Emmer-Compascuum is een groot dorp. Zwartemeer is een middelgroot dorp met als bijzonderheid dat er een gekozen dorpsraad is.

Tabel 2: Geselecteerde wijken	Inwoners	Typering volgens verordening (1999)	Perifeer t.o.v. Emmen	Perifeer t.o.v. hoofdwegennet	Type
Angelslo	7.863	Wijk van Emmen	-	-	60-er jaren wijk
Emmer Compascuum	5.690	Groot dorp	Ja	Ja	Veenkoloniaal dorp, veen, tegen Duitse grens
Foxel	484	Kern/buurtschap	Ja	Ja	Veenkoloniaal dorp, veen, tegen Duitse grens
Nieuw-Amsterdam/Veenoord	7.150	Groot dorp	-	-	Twee veenkoloniale dorpen
Parc Sandur	2.286	Wijk van Emmen	Ja	-	jaren 90-wijk
Schoonebeek	5.032	Middelgroot dorp	Ja	Ja	Lintdorp in beekdal
Weerdinge	599	Kern/buurtschap	-	Ja	Brinkdorp, zand
Weiteveen	1.750	Klein dorp	Ja	Ja	Veenkoloniaal dorp, veen, tegen Duitse grens
Zwartemeer	3.109	Middelgroot dorp	Ja	-	Veenkoloniaal dorp met gekozen dorpsraad, tegen Duitse grens

Tabel 2: Geselecteerde wijken

Tabel 3: Uitgavenpatroon 2006-2008, bron: gemeente Emmen, mei 2009									
Bedragen in €	Angelslo	Emmer-Compasuum	Foxel	Nieuw Amsterdam/Veenoord	Parc Sandur	Schoonebeek	Weerdinge	Weiteveen	Zwartemeer
Budget	96.423	76.869	43.650	112.074	47.715	82.014	44.520	45.651	60.027
Nog te besteden	77.879	42.967	1.410	70.957	28.122	82.014	29.919	20.524	28.493
Uitgegeven	18.544	33.902	42.240	41.117	19.593	-	14.601	25.128	31.534
Geworven fondsen	-	-	-	-	-	-	1.050	-	-
Geoomerkt	90.328	52.470	1.410	96.057	36.622	82.014	-	20.651	32.633
Percentages									
Uitgegeven	19%	44%	97%	37%	41%	0%	33%	55%	53%
Geoomerkt	94%	68%	3%	86%	77%	100%	0%	45%	54%
Besteding	113%	112%	100%	122%	118%	100%	33%	100%	107%

Tabel 3: Uitgavenpatroon 2006-2008, bron: gemeente Emmen, mei 2009

Angelslo

Angelslo is volgens de CBS-normen een matig stedelijke wijk. Het is een jaren zestig wijk, die gebouwd is om de bevolkingsgroei op te vangen die samenging met industrialisatie en verstedelijking. De bevolking is voor een groot deel in de wijk blijven wonen. Angelslo is qua bevolkingsopbouw dan ook de oudste wijk van de onderzochte EOP's. Het gemiddelde inkomen ligt iets onder het gemiddelde van Emmen. In Angelslo wonen 15% niet-westerse allochtonen. Met zes procent van de inwoners is de Turkse groep veruit de grootste. In de buurt van de wijk is een vestiging van de hogeschool Stenden, daardoor wonen in de wijk ook veel studenten.

Informeel contact

Angelslo is een van de drie wijken waar Emmen in 1997 is gestart is met wijkvernieuwing volgens de aanpak van Emmen Revisited. De wijk heeft een redelijk groot winkelcentrum. De Wijkvereniging Angelslo heeft een kantoor in het winkelcentrum Angelslo. In overleg met de winkeliersvereniging is besloten dat het toilet van dit kantoor gebruikt kan worden als openbaar toilet. Het kantoor wordt bovendien gebruikt als wijkpost door de welzijnsinstelling Sedna. In het kantoor zijn verder een balie en een vergaderruimte. Hierdoor is niet alleen informeel contact tussen de medewerkers van Sedna en de belangenvereniging gegarandeerd, maar kunnen medewerkers van Sedna vaker de wijk in doordat ze de post niet constant hoeven te bemensen. De wijkvereniging stuurt een medewerker van Buurtsupport aan. Medewerkers van Buurtsupport zijn werkzoekenden die met behoud van uitkering aanvullende werkzaamheden verrichten in de eigen omgeving, zoals klein onderhoud, zwerfvuil opruimen of andere kleine karweitjes die de buurt verbeteren.

Drie buurtbesturen

Het wijkbestuur van de Wijkvereniging Angelslo bestaat uit drie buurtbesturen die elk verantwoordelijk zijn voor twee van de zes buurten. Die zes buurten bestaan uit een ontsluitingsstraat en de zijstraten daarvan. Uiteindelijk moet elke ontsluitingsstraat een eigen bestuur krijgen. Het wijkbestuur telt twaalf leden, het is nog niet gelukt om allochtone bestuursleden te vinden. De blanke samenstelling van het bestuur baart het bestuur geen zorgen. Ze erkent dat het moeilijk is jongeren en allochtone bestuursleden te vinden, maar omdat de bestuurders heel zichtbaar en bekend zijn, weten ook die groepen het bestuur wel te vinden. "Soms groeten ze me, hé Cees, en dan weet ik niet eens wie het is", aldus de secretaris, "ik groet dan vriendelijk terug". De huidige voorzitter en secretaris zetten zich enorm in voor de buurt. Ze zijn ieder ongeveer twintig uur per week bezig met de wijkvereniging. Beiden zijn gepensioneerd en hebben ervaring in het werken voor overheidsorganisaties.

Besteding EOP-budgetten

Het besteden van de EOP-budgetten gaat niet vlot. Het totale budget is na drie jaar ruimschoots geoormerkt, maar slechts 19% daarvan is gerealiseerd. Het wijkbestuur lijkt enigszins gefrustreerd over de snelheid van verwerkelijking van de plannen. In oktober 2007 waren plannen ingediend voor speelvoorzieningen, pas in december 2008 werden die afgerond. Ook de aanbesteding van extra parkeerplaatsen kost de gemeente gauw vier maanden. Zelf denken ze het sneller te kunnen. Zelf aanbesteden zou bovendien het voordeel hebben dat ze als wijkbestuur op de hoogte zijn van de voortgang van de uitwerking van plannen. Wijkbestuursleden worden door omwonenden

aangesproken op de voortgang. In de praktijk houden ambtenaren van de gemeente het bestuur niet altijd op de hoogte.

Zelfstandig aanbesteden

De wijkvereniging ziet goede mogelijkheden voor zelfstandig aanbesteden. Ze denken de noodzakelijke extra administratieve lasten te kunnen dragen. Zo merkten ze bijvoorbeeld dat de medewerker van Buurtsupport slechts 3.800 uur werkte in plaats van de door de gemeente betaalde 4.800 uur. Het bestuur is een belangrijke informatiebron voor politie en welzijnsorganisatie Sedna. Het bestuur is nagenoeg altijd vertegenwoordigd op het maandelijkse Uitvoeringsoverleg ("Ik moet ziek zijn als ik daar niet heen ga"). In het Uitvoeringsoverleg wordt de

problematiek van de wijk besproken op straatniveau en soms zelfs op huisnummerniveau. Overlastsituaties worden door dit overleg vroeg gesignaleerd en aangepakt.

De wensen van Angelslo zijn vooral een beter onderhoud van wegen en de aanleg van parkeerplaatsen. Verder wil men aandacht voor speelvoorzieningen en groenonderhoud. De wijkvereniging is erin geslaagd om het totaalbedrag voor meer dan 100% te oormerken. Nog niet alle projecten zijn gerealiseerd. De uitgaven van de speeltoestellen zijn vrijwel volledig gedaan. Speeltoestellen worden gerealiseerd in samenwerking met de gemeente. Het plaatsen van speeltoestellen is een gemeenschappelijke inspanning van de gemeente en de wijkvereniging. Beiden dragen geld bij, de gemeente laat het uitvoeren.

Tabel 4: Totaal uitgaven 2006-2008 Angelslo	Wensen	%	Gerealiseerd	%
Groenonderhoud	€ 9.000,00	9%	-	0%
Verbeteren wegen, fiets- en voetpaden	€ 21.423,00	22%	€ 5.465,00	30%
Parkeerplaatsen	€ 18.000,00	18%	-	0%
Leefbaarheid openbaar gebied	€ 3.000,00	3%	€ 629,05	3%
Speeltoestellen	€ 12.000,00	12%	€ 11.972,00	65%
Cultureel programma	€ 3.000,00	3%	-	0%
Clusteractiviteiten	€ 9.000,00	9%	-	0%
Zelfwerkzaamheid	€ 9.000,00	9%	-	0%
Sociale veiligheid	€ 6.000,00	6%	-	0%
Jongerenontmoetingsplaats	€ 7.500,00	8%	-	0%
Overig	-	0%	€ 449,46	2%
Totaal	€ 97.923,00	100%	€ 18.515,51 (19%)	100%

Tabel 4: Totaal uitgaven 2006-2008 Angelslo

Emmer-Compasuum

Vereniging van verenigingen

Verenigingenvereniging Dorpsbelangen Emmer-Compasuum heeft volgens haar website 26 leden:

- ANBO
- BCO
- Buurt en huurdersvereniging Nieuw Leven
- Buurtvereniging de Viersprong
- Buurtvereniging Leversbrug
- Buurtvereniging Munsterscheveld
- Buurtvereniging Ons Dorp
- Compascumer Muzikanten
- E.C. Sjoelers
- Gymnastiekvereniging Unido
- Handbalvereniging DOS
- Handelsvereniging Hermes
- Hengelsportvereniging Sport en Vriendschap
- Katholiek Vrouwengilde
- LR en PC de Runderuiters
- LT Compas (tennis)
- Muziekvereniging DES
- Shantykoor de Rundezangers
- SMCC (Stichting Maatschappelijk en Cultureel Centrum)
- Stichting Dierenweide de Ruif
- Stichting Kulturele Kommissie
- Stichting Sociaal Cultureel Werk
- Tafeltennisvereniging Olympia '54
- Veur elk wat wils (koor)
- Voetbalvereniging CEC
- Volleybalvereniging SSS
- Zwembad Emmer-Compasuum

Emmer-Compasuum is een voormalige veenkolonie. Van oorsprong is het een bebouwd lint langs drie kanalen: De Runde, Hoofdkanaal en Oosterdiep. Waar de drie linten bijeenkomen, is de kern van het dorp. Emmer-Compasuum ligt op een kilometer van de grens met Duitsland en op twee kilometer van de provincie Groningen. De oostelijke Drentse Veenkoloniën zijn aangelegd in een tijd dat de prijs van turf al behoorlijk daalde.

Vanaf het begin was het daardoor een arme streek en dat is het ook gebleven. Tussen de drie linten is een drietal kleine wijken gebouwd in de jaren zestig tot en met negentig. Net als Nieuw-Weerdinge is Emmer-Compasuum een belangrijke kern in het noordoostelijke kwadrant van de gemeente Emmen (De Monden).

Dorpsbelangen

Dorpsbelangen Emmer-Compasuum beschikt over een groot gebouw in het centrum van het dorp. Er is een druk verenigingsleven en de bestuursleden kunnen niet door het gebouw lopen zonder te groeten of een kort praatje te maken. Emmer-Compasuum heeft een wat oudere bevolking. Mogelijk is dit veroorzaakt doordat oudere mensen uit de kleinere kernen in de omgeving wegtrekken naar een hoofdkern met meer voorzieningen. Er zijn 26 verenigingen en stichtingen lid van de vereniging Dorpsbelangen Emmer-Compasuum. Hierdoor heeft Dorpsbelangen een uitgebreid netwerk in de dorpsgemeenschap. Toch maakt men zich zorgen over het vinden van nieuwe bestuursleden, vooral jongere. Sportverenigingen hebben vaak wel jongere bestuurders, maar ze stromen volgens het dorpsbestuur niet door naar Dorpsbelangen.

Een extra bestuurslaag?

Er worden geen bestuursverkiezingen gehouden en volgens het bestuur is dat ook niet nodig. Dorpsbelangen is volgens hen niet een extra bestuurslaag en de behandelde onderwerpen zijn niet politiek. Dat valt overigens te betwijfelen. Er zijn soms meningsverschillen met het gemeentebestuur en dan gaat het wel degelijk om politieke vragen, zoals welk groen opgeofferd mag worden voor parkeerplaatsen. Tot nu toe is het bestuur er altijd uitgekomen met de dorpsbewoners. Het bestuur kan vergeleken worden met een afspiegelingscollege. Daarbij wordt ernaar gestreefd om zoveel mogelijk politieke stromingen op te nemen in het college, in tegenstelling tot het tegenwoordig wat meer gebruikelijke meerderheidscollege.

Het bestuur van Dorpsbelangen vindt dat er teveel wordt vergaderd. Wel is men tevreden over de directe contacten met de gemeente en met hun eerste aanspreekpunt: de teamleider. Verder zou men een beter overzicht willen hebben van de structuur van de gemeente en hoe de EOP's daarbinnen functioneren. Dat het bestuur dit overzicht niet heeft, moet wel betekenen dat het voor meer mensen onoverzichtelijk is.

Geen kwade bedoeling

Dorpsbelangen mist vaak de kennis om invloed te krijgen op de planvorming. Ambtenaren worden weliswaar geacht alle beschikbare informatie openbaar te maken, maar ambtenaren zijn volgens het dorpsbestuur niet altijd neutraal. Sommige van hen hebben een eigen belang of willen hun zin doordrijven.

Verder kan de gemeente als geheel andere prioriteiten stellen dan dorpsbewoners zouden doen. Daar zitten volgens het dorpsbestuur geen kwade bedoelingen achter. Ze zien het als een logisch gevolg van de positie van waaruit iemand denkt.

Om meer invloed te krijgen, heeft Dorpsbelangen meer kennis van zaken nodig. Die kan niet worden ingehuurd van het wijkbudget, omdat het geld dan te snel op zou zijn. Het zou goed zijn als daar een apart budget voor kwam.

Besteding EOP-budget

Bijna de helft van het budget is in Emmer-Compasuum uitgegeven. Daarmee zitten ze dichtbij het gemiddelde van de gemeente. Aan sommige onderwerpen is meer uitgegeven dan het begrootte bedrag. Gaandeweg worden de plannen aangepast en aangezien niet alles wordt besteed, kan budget dat voor het ene doel was begroot aangewend worden voor een ander doel. Net als bij vrijwel alle andere EOP's is het totale budget voor de eerste drie jaar geormerkt. Het budget is volgens het bestuur te klein om echt prioriteiten te kunnen stellen; het zou groter moeten zijn. Nu is het beperkt tot een bankje hier, een stukje groen daar, wat parkeerplaatsen en wat speeltoestellen. Het bestuur acht zich goed in staat om zelf het werk aan te besteden en ze is daar ook voorstander van, op voorwaarde dat er geen BTW betaald hoeft te worden.

Tabel 5: Totaal 2006-2008 Emmer-Compasuum	Wens	%	Gerealiseerd	%
Onderhoud wegen	€ -	0%	€ 1.077,60	3%
Afvalbakken en bankjes	€ 4.750,00	6%	€ 6.478,00	18%
Speeltoestellen	€ 17.095,00	22%	€ 2.095,00	6%
Cultureel programma	€ 4.250,00	5%	€ 4.150,00	12%
Verkeersveiligheid	€ 11.700,00	15%	€ 8.068,00	23%
Gymlokaal	€ 5.000,00	6%	€ 4.000,00	11%
Kinderboerderij	€ 20.000,00	26%	€ 774,69	2%
Muziekkoepeel	€ 4.950,00	6%	€ 8.545,11	24%
Sportfaciliteiten	€ 8.000,00	10%	€ -	0%
Overig	€ 2.220,20	3%	€ -	0%
Totaal	€ 77.965,20	100%	€ 35.188,40 (44%)	100%

Tabel 5: Totaal 2006-2008 Emmer-Compasuum

Foxel

De verbouwing

Dorpsbelangen Foxel had een verbouwing van €100.000 georganiseerd. De planning was rond, de aannemer stond gereed, de financiering was rond op één onderdeel na. Want de gemeente had weliswaar € 25.000 toegezegd, maar wilde eerst voor € 4.000 een haalbaarheidsonderzoek laten doen. Het bestuur vond dat niet alleen 'zonde geld', maar had een probleem omdat daardoor de planning mis zou lopen en de subsidie van het Oranjefonds niet zou doorgaan. Het Oranjefonds eiste dat het project voor een bepaalde datum zou starten. Het ontbreken van deze subsidie (€ 20.000) zou een onoplosbaar gat in de financiële planning slaan. Men was al naar het gemeentehuis gegaan om de wethouder een brief ter hand te stellen, maar dat was mislukt. Na dit interview werd de wethouder wel op de hoogte gesteld van de problematiek en is het probleem opgelost.

26

Foxel heeft 480 inwoners. Ongeveer 80 inwoners zijn lid van de vereniging. Het dorp loopt niet leeg. De bevolkingsopbouw laat zien dat er vrij veel mensen in de middelste leeftijdscategorie zijn en dat er ook relatief veel kinderen zijn. Het inkomen is laag, maar het percentage actieven is het hoogste van de onderzochte EOP's. Foxel is een van de kleinere kernen dichtbij Emmer-Compasuum, zodat de bevolkingsopbouw wellicht verklaard kan worden door het vertrek van oudere en meer hulpbehoevende bejaarden naar de grotere kern. Foxel ligt erg aan de buitenrand, achter Emmer-Compasuum, maar is desondanks zeker niet onvindbaar. Al veertien jaar lang wordt jaarlijks het Rundefestival georganiseerd, een concert waar naar schatting 2.000 mensen op af komen. Daarnaast kent Foxel de Akkerbouwdag met circa 1.500 bezoekers. "Ze komen zelfs helemaal van Utrecht vandaan! Boterhammetje mee", aldus de bestuursleden, "sommigen zijn verbaasd dat er geen entree geheven wordt, maar we organiseren het met vrijwilligers, dan kan er veel."

Directe stijl

Kenmerkend voor hoe sommige bestuursleden van Dorpsbelangen Foxel communiceren, is de opening van een brief aan de Provinciale Staten: "Geachte statenleden, Om niet nogmaals uit te moeten leggen wat bij ons het probleem is, heb ik de brief welke ik op 3 december 2001 naar u heb gestuurd bijgevoegd." Tijdens het interview werd de interviewer in de plaatselijke versie van het Drents/Gronings te woord gestaan, hoewel hij zijn vragen in het Nederlands stelde. Daar is niets mis mee. Het is een andere cultuur, niet een gebrek aan cultuur. Wie hun taal verstaat, merkt dat er heel goed kan worden samengewerkt, maar ook dat men in staat is scherp te onderhandelen. De centrumplaats Emmen en een aantal dorpen daaromheen worden "het zand" genoemd. De oorspronkelijke cultuur is daar Drents: gemoedelijk, wat afwachtend en niet snel op de voorgrond tredend. Foxel hoort bij "het veen" en is meer assertief, ondernemender en misschien enigszins wantrouwend tegenover een overheid. Bij de start van het interview werd deze beschrijving bevestigd. Het bestuur van Foxel gebruikte het interview om hun ontevredenheid over een actuele zaak te uiten, tegelijkertijd werden de onderzoekers hartelijk en open ontvangen. Men was niet tegen de gemeente, men was direct en strijdvaardig.

Het dorpsverenigingsbestuur bestaat uit een zeer diverse groep mensen. Het opleidingsniveau wisselt, de leeftijdsopbouw is van dertig tot jong gepensioneerd. De dorpsvereniging is trots op wat bereikt is en is vastberaden om nog meer te bereiken. Het is behalve een zeer actief bestuur, ook een gezelligheidsvereniging: "in bestuursvergaderingen komt na de pauze de borrel op tafel."

Voorstander van zelf aanbesteden

Het bestuur is duidelijk over zelf aanbesteden. Ze zijn groot voorstander, sterker, ze doen het soms al. Toen bij een bestratingsproject rond het verenigingsgebouw naar hun zin te weinig vierkante meter bestraat zou worden, hebben ze zelf tweedehands straatstenen geregeld en is er meer bestraat dan de gemeente oorspronkelijk van plan was. De straatstenen komen overigens van een herbestrating in het centrum (De Weiert) van de gemeente. Hieruit blijkt dat de vrijwilligers van Dorpsbelangen beter in staat zijn stenen van de gemeente te hergebruiken, dan de gemeente zelf. Een bestuurslid formuleert het als volgt: "Ambtenaren hebben minder tijd voor een project dan wij. Dat is geen kritiek. Dat is gewoon een feit. Iemand van de gemeente die bezig is met een project voor ons, moet meerdere projecten tegelijk doen, terwijl wij ons kunnen concentreren op één project."

Een bijzonder punt is dat EOP's uit het kwadrant De Monden elkaar budget lenen. De EOP van Roswinkel wilde een stuk weg aanleggen, maar kwam geld tekort voor de laatste vijftig meter weg. Foxel heeft hen toen budget geleend; een jaar later is dat terugbetaald uit het budget van Roswinkel. Omgekeerd heeft Foxel budget geleend voor de aanleg van wc's in hun dorpscentrum. Uiteraard gebeurt dit met medeweten van de gemeente. Het is een van de mogelijkheden om EOP-budgetten in te zetten.

Besteding EOP-budget

Uit de tabel blijkt dat Foxel haar budget meer dan volledig uitgegeven heeft. Het meeste geld besteedt Foxel in en rond het buurtgebouw. Bij de parkeerplaatsen gaat het om bestrating rond het buurtgebouw.

Tabel 6: Totaal 2006-2008 Foxel	Wensen	%	Gerealiseerd	%
Groenonderhoud	€ -	0%	€ 500,00	2%
Parkeerplaatsen rond dorpshuis	€ 14.310,00	55%	€ 14.310,00	55%
Dorpshuis	€ 8.348,72	32%	€ 9.264,71	36%
Overig	€ 3.318,65	13%	€ 2.000,00	8%
Totaal	€ 25.977,37	100%	€ 26.074,71 (100%)	100%

Nieuw-Amsterdam/Veenoord

Verslavingszorg

Op een bepaald moment merkten bewoners in Nieuw-Amsterdam/Veenoord dat De Bree verslaafde mensen zou gaan opvangen. De buurt stelde Plaatselijk Belang op de hoogte. Plaatselijk Belang vroeg aan het college of dat hiervan op de hoogte was. Dat was niet het geval, maar het college kon het niet tegenhouden omdat het volgens het bestemmingsplan toegestaan was. Plaatselijk Belang heeft een intermediaire rol gespeeld tussen het gemeentebestuur en de bewoners, terwijl het gemeentebestuur een vergelijkbare rol speelde tussen De Bree en Plaatselijk Belang. De goede verhoudingen tussen Plaatselijk Belang en het college hebben geholpen om de zaak te sussen. De gemeente heeft alle voorwaarden gesteld, die ze kon en moest stellen, waaronder een goede brandvergunning. Bestuursleden van Plaatselijk Belang hebben persoonlijk gecontroleerd of aan al die eisen gevolg gegeven was.

28

Nieuw-Amsterdam en Veenoord zijn twee veendorpen die tegen elkaar aan gegroeid zijn. Tot 1998 lag Veenoord in de gemeente Sleen, maar bij de laatste gemeentelijke herindeling is het aan de gemeente Emmen toegevoegd. Het tweelingdorp ligt goed bereikbaar aan de vierbaansweg A37 (Hoogeveen - Duitse snelweg A31). Deze laatste weg loopt langs de Nederlandse grens en verbindt Noord-Duitsland met het Ruhrgebied. Nieuw-Amsterdam/Veenoord is van de onderzochte dorpen het meest stedelijke (matig stedelijk). Het percentage niet-westerse allochtonen is laag (2%). Het inkomen is aan de lage kant en de leeftijdsopbouw lijkt te duiden op een vergrijzingsproblematiek over tien, twintig jaar. Op dat punt is Nieuw-Amsterdam/Veenoord niet uitzonderlijk binnen de gemeente Emmen.

Subsidie vragen bij de EOP?

Het bestuur van de EOP Nieuw-Amsterdam/Veenoord stelt zich misschien wel het meest op als extra bestuurslaag. Hun opstelling bij de verslavingszorg is

hiervan een voorbeeld, net als de opstelling bij de subsidie aan het Van Goghmuseum en het Natuurbad De Zandpol. Het bestuur vindt het Van Goghmuseum belangrijk voor de plaats en wil een project wel subsidiëren op de voorwaarde dat het museum een projectplan en een begroting indient. Dit lijkt sterk op een normale subsidieaanvraag. Ook Natuurbad De Zandpol moet een projectplan indienen. Bijzonder hierbij is dat het Natuurbad in een ander EOP-gebied ligt. De verklaring waarom toch subsidie gegeven wordt, is dat veel inwoners van Nieuw-Amsterdam en Veenoord dit bad bezoeken.

Meer verantwoordelijkheid

Het bestuur is voorstander van zelfstandig aanbesteden. Als de gemeente iets uitvoert, duurt dat behoorlijk lang. Het dorpsbestuur denkt dat de realisering sneller gaat als ze zelf aanbesteedt. Ook vraagt men zich af of de gemeente wel de scherpste prijs bedingt. Het dorpsbestuur staat niet afwijzend tegenover het meedoen met door de gemeente afgesloten raamcontracten. Men vindt het belangrijk dat er een keuze mogelijk blijft. Als een raamcontract inderdaad leidt tot lagere prijzen, ontstaat de mogelijkheid om te kiezen en wordt tegelijkertijd een lagere prijs mogelijk.

De voorzitter van Plaatselijk Belang Nieuw-Amsterdam/Veenoord dreigde op een bepaald moment met opstappen. De reden was dat de werkgroep Beeldkwaliteit Grijs van de gemeente, met daarin op persoonlijke titel twee leden van Erkende Overlegpartners, geen invloed zou krijgen op de beeldkwaliteit van een infrastructurele maatregel. De voorzitter kreeg het gevoel dat de functie van de EOP beperkt zou worden tot het bestemmen van het budget. De gemeente stelde hierna een gesprek voor, waarin overeenstemming werd bereikt. Dit is een interessant incident: het EOP-bestuur wil zich niet beperken tot het bedenken van bestemmingen voor de budgetten. Ze wil meer verantwoordelijkheden op zich nemen.

Besteding EOP-budget

Nieuw-Amsterdam/Veenoord heeft net als veel andere EOP's moeite gehad om in de eerste twee jaar het budget uit te geven. In 2008 is pas 37% uitgegeven. Tijdens het interview geeft het bestuur aan dat het de gemeente soms wel meer dan een jaar kost om een project te realiseren. De wensen overschrijden het feitelijke budget. Dat is geen probleem, zolang het totale wensenpakket niet wordt uitgevoerd.

Er is meer dan 100% van het budget geormerkt. Bijzonder is dat Plaatselijk Belang Nieuw-Amsterdam/Veenoord haar budget deels wil doorgeven aan andere organisaties, zoals het Natuurbad Zandpol, het Van Goghmuseum en de Historische Vereniging Molenvrienden. Het natuurbad zal als het aan de voorwaarden voldoet ook budget ontvangen van EOP Zandpol (€ 8.000) en EOP Schoonebeek (€ 5.000).

Tabel 7: Totaal 2006-2008 N. Amsterdam/Veenoord	Wens	%	Gerealiseerd	%
Groenonderhoud	€ 11.000,00	9 %	-	0 %
Onderhoud wegen	€ 2.000,00	2 %	-	0 %
Parkeerplaatsen	€ 12.372,00	10 %	€ 7.431,00	17 %
Speeltoestellen	€ 33.500,00	28 %	€ 25.000,00	56 %
Cultureel programma	€ 20.604,72	17 %	€ 604,72	1 %
Sociale veiligheid	€ 2.557,28	2 %	€ 100,00	0 %
Verkeersveiligheid	-	0 %	€ 3.000,00	7 %
Natuurbad Zandpol	€ 15.000,00	13 %	-	0 %
Overige sportfaciliteiten	€ 10.000,00	8 %	€ 633,00	1 %
Dorpssecretaresse	€ 5.000,00	4 %	-	0 %
Overig	€ 7.000,00	6 %	€ 7.500,00	17 %
Totaal	€ 119.034,00	100 %	€ 44.268,72 (37 %)	100 %

Tabel 7: Totaal 2006-2008 Nieuw-Amsterdam/Veenoord

Woonparc Sandur

UMTS mast

KPN wilde in 2005 een UMTS-mast plaatsen op het golfterrein bij de ingang van Parc Sandur. De gemeente had er al een vergunning voor afgegeven. Er kwam een kink in de kabel omdat bewoners gingen protesteren en omdat de eigenaar van het golfterrein geen toestemming gaf. Hij was niet op de hoogte gesteld. Momenteel zijn er besprekingen over de bouw van een uitkijktoren bij de Rietplas, waarop UMTS-antennes geplaatst kunnen worden. Dit idee wordt gedragen door de EOP Parc Sandur. De EOP Rietlanden is bezorgd dat de bezoekers van de toren in de tuinen van Rietlanden kunnen kijken. Er komt nu een overleg met de gemeente, beide EOP-besturen en KPN.

De wijk Woonparc Sandur ligt direct naast het recreatieoord Parc Sandur. Het centrum van de wijk bestaat uit een supermarkt, horecavoorzieningen en een sportcomplex dat de bewoners van het Woonparc Sandur delen met vakantiegangers van het recreatiepark. Hetzelfde geldt voor de overige voorzieningen, zoals het golfterrein en de Rietplas. Verder zijn er vrijwel geen voorzieningen. De wijk is nieuw en in korte tijd gebouwd. In 1999 woonden er 85 mensen in de wijk. Als de wijk af is - in 2004 - is dat aantal gegroeid tot 2.209.

Parc Sandur heeft overeenkomsten met een Vinex-wijk. Oorspronkelijk was de wijk bedoeld voor senioren, maar er zijn juist gezinnen gaan wonen. De wijk heeft daardoor een jonge bevolking. Slechts 7% van de bewoners is ouder dan 65, dat is het laagste van alle onderzochte wijken en dorpen. De wijk ligt ver weg van de overige delen van Emmen. De afstand naar het centrum van Emmen is over de weg zo'n acht kilometer. Woonparc Sandur heeft een goede aansluiting op de snelweg Hoogeveen-Duitsland, maar de route naar Emmen is omslachtig.

Wat niet kan, kan niet

In Woonparc Sandur is wel een wijkvereniging, maar het is niet makkelijk om een wijkgevoel op te bouwen. De wijk is nieuw, heeft geen school en er zijn nauwelijks verenigingen waar buurtbewoners elkaar kunnen ontmoeten. Vrijwel iedereen werkt buiten de wijk en het centrum wordt bevolkt door een groot aantal toeristen. Volgens het bestuurslid van de vereniging is er dan ook geen sprake van een samenleving; "het is los zand". Bestuursleden vinden het moeilijk en mensen haken af omdat procedures met de gemeente zo lang duren. "Als het bestuur een besluit neemt en de teamleider zegt dat hij het zal laten uitvoeren, kan het nog jaren duren voordat er iets gebeurt." EOP-besturen zouden graag een cultuur zien van 'u vraagt - wij draaien', maar zo ver gaat het niet. Het is 'u vraagt - wij onderzoeken' oprecht alle mogelijkheden, maar wat niet kan, kan niet'.

Drenten doen niet zo moeilijk

De gemeente had in overleg met bewoners en de EOP besloten speeltoestellen te plaatsen. Het pakte anders uit dan verwacht: "Drenten doen niet zo moeilijk, maar Rotterdammers en Hagenaars zijn anders. Die zeggen dat ze in Drenthe wonen en dus niets hoeven te accepteren. Er hoeft er maar één te zijn." De bouwwerkzaamheden worden stilgelegd - nadat er zand is gestort om speeltoestellen te plaatsen - vanwege het protest van een enkele bewoner. De toestellen zouden geplaatst worden in de buurt van zijn woning. Er wordt opnieuw onderzocht of er een oplossing is die door iedereen wordt geaccepteerd.

Toch boekt de EOP wel successen. Zo lijkt de komst van een UMTS-mast een succesverhaal te worden, zijn er op initiatief van de EOP boeien aangeschaft voor gebruik bij zeilwedstrijden en heeft de EOP een goede rol gespeeld bij klachten over een mountainbikeroute.

Een bewoner was boos omdat hij het onnodig vond de mountainbikeroute door het bos te leiden. De EOP bracht de bewoner in contact met de mountainbikevereniging, waardoor er begrip ontstond en de bewoner later zelfs lid van de vereniging werd.

Goedkoper en sneller

Het EOP-bestuur is een van de EOP's die al zelfstandig aanbesteedde voordat het gemeentebestuur werd. Zo heeft de EOP zelf voor € 800 boeien gekocht voor gebruik bij zeilwedstrijden. Het EOP-bestuur schat in dat ze hierdoor goedkoper en sneller geweest zijn: "Als de gemeente ze had gekocht, hadden ze zomaar € 4.000 kunnen kosten." Het EOP-bestuur heeft geprobeerd om in contact te komen met de besturen van omliggende EOP's.

Ze nodigden de besturen uit van Erica, Zuidbarge en Oranjedorp. Het werd een gezellige avond. Aan het eind nam een van de andere EOP's de kurk mee en gaf daarmee aan de bijeenkomst van het volgende jaar te willen organiseren. Dat is nooit gebeurd. Het jaar daarop nodigde Parc Sandur de anderen opnieuw uit, maar dit keer kon niemand.

Besteding EOP-budget

Het budget is niet volledig besteed. Er is besloten het geld te reserveren voor een voetbalveld. Het probleem is dat dit voetbalveld op het terrein van Landal ligt (de eigenaar van het recreatiepark). Aangezien die bezig is het park te verkopen, liggen de onderhandelingen over het voetbalveld stil.

Tabel 8: Bestedingswensen Parc Sandur	Wens	%	Gerealiseerd	%
Verbeteren wegen, fiets- en voetpaden	€ 5.215,00	13%	€ -	0%
Leefbaarheid openbaar gebied	€ 1.000,00	2%	€ -	0%
Bewonerscommunicatie	€ 3.000,00	7%	€ 1.667,19	9%
Zelfwerkzaamheid	€ 2.400,00	6%	€ 849,15	4%
Sociale veiligheid	€ 14.000,00	35%	€ 8.576,55	44%
Jongerenvoorzieningen	€ 13.907,11	34%	€ 8.500,00	43%
Overig	€ 1.000,00	2%	€ -	0%
Totaal	€ 40.522,11	100%	€ 19.592,89	100%

Tabel 8: Bestedingswensen Parc Sandur

Schoonebeek

Voetpad naar school

Bij de openbare school wil het EOP-bestuur een paadje laten aanleggen. Een van de ouders heeft een aannemersbedrijf en kan dat uitvoeren. Volgens het bestuur is het niet meer dan logisch dat hij het ook uitvoert. Hij kan het voor de helft van de normale prijs doen en zal voor de school van zijn eigen kinderen zeker kwaliteit leveren. Overigens vindt men dat dit een uitzondering moet blijven. Normaal moeten er altijd meerdere offertes worden gevraagd: "dat is niet anders dan als je voor jezelf iets zou aanschaffen."

Schoonebeek was tot 1998 een zelfstandige gemeente. Het Schoonebeekerdiep of de Grenzaa is de zuidgrens van de gemeente Emmen; deze beek is ook de grens met Duitsland. Schoonebeek ligt samen met Nieuw-Schoonebeek aan de Europaweg. Het beekdal ligt ten zuiden van die weg. Schoonebeek zelf is één van de oudste veenaftgravingen van Drenthe. Na de Tweede Wereldoorlog werd er olie gevonden en geëxploiteerd; een belangrijke economische impuls voor het dorp. De NAM heeft woningen, scholen, zwembaden en andere voorzieningen gebouwd voor haar werknemers.

Oud-ambtenaar

Dorpsbelangen Schoonebeek is een vereniging. De voorzitter is een gepensioneerde ambtenaar. De gemeente heeft de vereniging getipt dat hij wellicht wel iets voor de gemeenschap zou willen doen. Daarna is hij gevraagd voorzitter te worden. Het blijkt dat de gemeente soms tips geeft over kandidaten voor het bestuur en contacten legt, maar daarmee houdt haar bemoeienis met de samenstelling van besturen van EOP's op. Overigens is de voorzitter de enige (oud) ambtenaar in dit bestuur.

Veel overlegsituaties

Het bestuur vindt het aantal overleggen wel veel. Er is minimaal iedere maand contact met de gemeente. Drie keer per jaar is er platformoverleg en iedere EOP krijgt tenminste jaarlijks bezoek van de burgemeester en de wethouder die de EOP's in zijn portefeuille heeft. Daar komen soms weer extra overleggen bij, zoals een monitoroverleg en een verkeersoverleg. Het bestuur gaat altijd met twee man naar het uitvoeringsoverleg.

De schouw wordt zeer positief gewaardeerd. Omdat de EOP-Schoonebeek over een groot gebied gaat, duurt de schouw twee dagen. In verschillende buurten lopen verschillende bewoners mee. In totaal hebben dertig mensen meegedaan aan de schouw met als resultaat zes A-viertjes met zaken die aangepakt moesten worden. Volgens de voorzitter had het direct effect en is een aantal zaken snel opgepakt. Dorpsbelangen Schoonebeek maakt ook enthousiast gebruik van de mogelijkheid om in samenwerking met Emmen Revisited een dorpsprogramma te maken.

Op het maximum

Het bestuur van de EOP Schoonebeek geeft de indruk van een enthousiast bestuur dat desondanks tegen het maximum aanzit van wat ze aankan. Ze gaat daardoor keuzes maken. Wel meedoen aan overleggen, wel meedoen aan het dorpsprogramma, maar zich niet opstellen als doorgeefluik van klachten van dorpelingen. Klachten worden doorverwezen naar de gemeente.

Dorpsbelangen Schoonebeek wil zelf aanbesteden en ziet mogelijkheden voor kleine projecten. Ze hebben er geen behoefte aan het geld op hun rekening te krijgen. Ook ziet het bestuur geen voordeel meer als er dan BTW

betaald zou moeten worden. Met andere woorden: het dorpsbestuur wil wel, maar de administratieve verantwoordelijkheid en de financiële lasten moeten niet groter worden. Men heeft er begrip voor dat de gemeente een vetorecht heeft bij het besteden van de budgetten.

Besteding EOP-budget

Het budget vindt men voldoende. Op 1 januari 2008 was er nog niets uitgegeven, vooral omdat het eerste jaar niet benut kon worden door allerlei aanloopproblemen. Volgens de regels blijft het budget maximaal drie jaar staan en het zou daarom volledig terugvloeien naar de gemeente. Omdat het geld geoormerkt is, blijft het wel beschikbaar voor de EOP Schoonebeek.

Tabel 9: Totaal 2006-2008 Schoonebeek	Wens	Gerealiseerd*	% wens	% gerealiseerd
Groenonderhoud	€ 8.000,00	€ -	9%	0%
Verbeteren wegen, fiets en voetpaden	€ 29.514,00	€ -	33%	0%
Leefbaarheid openbaar gebied	€ 5.700,00	€ -	6%	0%
Speeltoestellen	€ 35.000,00	€ -	40%	0%
Sportfaciliteiten (natuurbad Zandpol)	€ 5.000,00	€ -	6%	0%
Overig	€ 5.000,00	€ -	6%	0%
Totaal	€ 88.214,00	€ -	100%	0%

**Inmiddels is een groot deel van het geld besteed*

Tabel 9: Totaal 2006-2008 Schoonebeek

Weerdinge

Paaltje

De aansluiting Buiskoolstraat - Emmerhoutstraat is door de gemeente versmald. Dorpsbelangen heeft daarbij een negatief advies uitgebracht, omdat grote landbouwwerktuigen er niet langs zouden kunnen. De gemeente hield echter voet bij stuk. Toen het trottoir steeds stuk werd gereden, verscheen er een paaltje. Nadat ook dat paaltje vele malen omver is gereden, heeft de gemeente de strijd opgeven.

Weerdinge is een esdorp op de Hondsrug en zou daarom een forensenplaats voor Emmen kunnen zijn. Die verwachting komt niet echt uit. Bij de inkomensverdeling zitten de inwoners aan de hogere kant van de onderzochte dorpen, maar ze springen er niet uit. Niemand van het bestuur komt oorspronkelijk uit Weerdinge. Wel uit het Westen, uit Emmen en uit Nieuw-Weerdinge. Voor sommigen was de bestuurstaak een manier om contacten te leggen. Een van de geïnterviewden stelde dat wie niet in Weerdinge geboren was, nooit een Weerdinger zou worden. Dit werd door andere bestuurders bestreden.

Geen westerling

Er is een zekere geslotenheid in Weerdinge, maar nieuwkomers kunnen wel centrale posities verwerven in het vrijwilligersleven. Het dorp heeft een open sfeer, je moet echter geen westerling zijn. Een westerling is niet zozeer iemand die uit het westen van Nederland komt; een westerling is iemand die teveel noten op zijn zang heeft en er weinig voor terug doet. Er werd gesteld dat westerlingen mensen zijn die op hoge toon klagen over het lawaai van landbouwwerktuigen en de stank van mest, terwijl ze niet meedoen in de dorpsgemeenschap. Het doet er in deze definitie dus niet toe waar westerlingen echt vandaan komen.

Wij schreeuwen niet zo hard

Plaatselijk Belang Weerdinge is een vereniging. Voor de aanleg van een multifunctionele speelplaats tussen de school en het dorps huis is een werkgroep gevormd, waar de sportverenigingen van het dorp (tennis en voetbal) en het jeugdwerk in zitten. Het is een groot project, waarvan de uitwerking op dit moment nog niet vast staat. Weerdinge is een van de EOP's die aan de EOP Roswinkel budget heeft geleend voor een maatregel ter verbetering van een verkeersdoorstroming. Dat gebeurt alleen in het kwadrant De Monden, stelt men. Het is het eerste kwadrant dat als zodanig actief is en de contacten onderling zijn goed. "Laatst fietste de voorzitter van Nieuw-Weerdinge langs en dan maken we even een praatje. Kunnen we kleine zaken regelen", aldus de voorzitter van Weerdinge. Er zou een andere cultuur heersen in het kwadrant: "wij schreeuwen niet zo hard." Weerdinge hoort bij 'het zand' en de rest bij 'het veen'.

Het bestuur van Weerdinge heeft ambtenaren van de gemeente opgevoed in het EOP-budgetmodel. Toen het systeem nog niet zo lang was ingevoerd, wilden ambtenaren budget hebben voor het leggen van stoeptegels die door boomwortels omhoog gedrukt waren. Daar was het EOP-budget niet voor, stelde het bestuur, en aangezien het gemeentebestuur dat onderschreef komen er sindsdien geen ambtenaren meer langs om geld uit het EOP-budget te halen. Onderhoud in de openbare ruimte blijft een gemeentelijke taak.

Voorstander van zelfstandig aanbesteden

De dorpsbestuursleden zijn voorstander van zelfstandig aanbesteden. Het is ook al gedaan bij de aanschaf van bordjes met reflecterende huisnummers. Diverse andere EOP's in landelijk gebied overwegen om ook dit soort bordjes te laten plaatsen. De gemeente had

al dergelijke bordjes in Zuidbarge laten plaatsen, maar die van Weerdinge waren goedkoper. “Het was een bedrijf uit Noord-Holland, je belt wat, vraagt wat, zoekt wat op internet. Wij kunnen heel goed zelf inkopen.” In het bestuur zitten onder meer ondernemers en oud-ondernemers. Men vraagt zich af waarom de gemeente bij wegaanleg zo graag gebruik maakt van gecertificeerde bedrijven. Die zijn duurder, maar wat is de meerwaarde van die certificering? Bij een werk ging het gecertificeerde bedrijf failliet, waarna een bedrijf zonder certificaat de klus afmaakte. Omdat ze al zelfstandig hebben aanbesteed, zijn ze zeker voorstander van een goede regeling op dit punt. Ze willen geen last hebben van Europese aanbestedingsregels en niet BTW-plichtig worden.

Het geld hoeft ook niet op hun rekening te komen, want ‘we zijn geen boekhouders’.

Besteding EOP-budget

Weerdinge is de enige van de onderzochte EOP's waarvan niet het totale budget is geormerkt. Wel is het bestuur bezig met een ambitieus plan om een multifunctionele speelplaats voor het dorps huis en de plaatselijke school te bouwen. Voor dit plan wordt een belangrijk deel van het budget ingezet; ook worden aanvullende fondsen gezocht. Als dat plan doorgaat, haalt Weerdinge zeker de eis om het volledige budget te oormerken. Behalve naar de reflecterende huisnummers, gaat er ook veel geld naar het verbeteren en het aanleggen van wandelroutes langs het dorp.

Tabel 10: Bestedingen 2006-2008 Weerdinge	Wens	%	Gerealiseerd	%
Verbeteren wandelpaden en -routes	€ 15.353,00	57%	€ 2.615,52	21%
Leefbaarheid openbaar gebied	€ 1.950,00	7%	€ 300,00	2%
Speeltoestellen	€ 600,00	2%	€ 2.600,00	20%
Cultureel programma	€ 1.500,00	6%	€ 595,00	5%
Reflecterende huisnummers	€ 6.500,00	24%	€ 5.625,90	44%
Dorps huis	€ 825,00	3%	€ 900,00	7%
Overig	€ -	0%	€ 76,50	1%
Totaal	€ 26.728,00	100%	€ 12.712,92 (48%)	100%

Tabel 10: Bestedingen 2006-2008 Weerdinge

Weiteveen

Abri

Langs een buslijn was een halte zonder abri. In Weiteveen zijn twee bushaltes met abri's, maar aangezien die betaald worden door de reclame die erop staat, begrijpt het bestuur dat het te duur is om meer abri's in Weiteveen te plaatsen. Er kijken te weinig mensen naar. Een mevrouw wilde desondanks dat er toch een abri geplaatst zou worden, want dan kon haar dochter droog staan. Vervoersmaatschappij Connexion verwees naar de gemeente en de gemeente verwees naar de EOP Weiteveen. Die zou het met hun budget kunnen betalen. De EOP heeft de vrouw moeten teleurstellen. De EOP had er geen geld voor over.

Weiteveen is eigenlijk een combinatie van twee veenkoloniën. De bevolking in het oostelijk deel is katholiek van oorsprong en afkomstig uit Duitsland; de bevolking in het westelijk deel is protestant en komt oorspronkelijk uit Schoonebeek. Weiteveen is een van de laatste veenkoloniën van Drenthe en dus van Nederland. De bevolking vergrijsst. De woningcorporatie Lefier heeft een onderzoek laten uitvoeren naar de behoefte aan opvang in het verzorgingshuis. Op grond daarvan is ruimte gecreëerd in het Veltmanhuis (verzorgingshuis). Mensen blijven echter langer thuis wonen, zodat het Veltmanhuis naar andere bewoners is gaan zoeken. Een gevolg daarvan is dat ouderen niet acuut opgevangen kunnen worden. Na overleg tussen het EOP-bestuur en het Veltmanhuis is er noodopvang geregeld.

Geen verschil tussen stichting en vereniging

Weiteveen had oorspronkelijk een Stichting Dorpsbelangen. Deze stichting moest een vereniging worden toen de gemeente Schoonebeek bij Emmen werd gevoegd. Alleen de zestien bestuursleden zijn lid van de vereniging, want anders mogen ze geen bestuurslid zijn. Er is dus nauwelijks verschil tussen de

vroegere stichting en de huidige vereniging.

Het bestuur is samengesteld uit bestuursleden van alle in het dorp aanwezige verenigingen. Daardoor ontstaat eenzelfde getrapte figuur als bijvoorbeeld in Emmer-Compasuum. Een verschil is dat het in Weiteveen wat informeler is geregeld. De verenigingen als zodanig zijn geen lid van de vereniging Dorpsbelangen, maar hun bestuursleden wel. De contacten met de bewoners worden door deze structuur niet gewaarborgd.

Officieel mag een bestuurslid niet langer dan twee termijnen van vier jaar zitten. Daar houdt het zittende bestuur zich niet aan. Een van de bestuursleden zit binnenkort 25 jaar. Het dagelijks bestuur bestaat uit vijf leden. Het vinden van vertegenwoordigers van verenigingen gaat in een enkel geval wat moeizaam. Degenen die wel willen zijn vaak op meerdere plekken actief als vrijwilliger en zijn daardoor niet altijd beschikbaar. Het bestuur accepteert dat een bestuurslid vaak niet kan, als hij maar wel komt als er iets op de agenda staat dat zijn vereniging aangaat.

Het bestuur van Dorpsbelangen is voor dorpsbewoners laagdrempelig. Soms bellen mensen liever met de secretaris dan met de politie of de gemeente. De secretaris stuurt ze dan door naar de juiste instantie. In de regel gaat de secretaris niet in op het verzoek van de bewoner om namens hem met een instantie te bellen. Een uitzondering is gemaakt voor een bewoner die in paniek was, toen is de politie gebeld.

Contacten met de gemeente

De contacten met de gemeente vindt men redelijk. Toen Weiteveen nog in de gemeente Schoonebeek lag, woonde het college alle openbare vergaderingen bij. Destijds was Weiteveen een van de drie grote kernen van de gemeente; nu is het binnen de 35 EOP's een middelgrote. Toch komen ook hier de burgemeester

en een wethouder jaarlijks op bezoek. De contacten met de gemeente lopen verder via de teamleider. Het dorpsbestuur is hierover tevreden.

Ze krijgen niet altijd alles wat ze willen. Zo is men al twee jaar bezig met het regelen van een onderkomen voor de jeugdsoos. De oorspronkelijke plannen kostten € 300.000. Aangezien de gemeente € 50.000 beschikbaar wilde stellen, zag het bestuur zelf ook wel in dat het gat wat groot was. Ze konden het uiteraard niet uit het eigen budget betalen. Er wordt nu gezocht naar andere oplossingen in samenwerking met de ijsvereniging. Een bewoner van Weiteveen vindt dat de Zuidersloot, de straat langs de zuidkant van het dorp, beter onderhouden moet worden. Het bestuur heeft van de gemeente echter vernomen dat groot onderhoud voor 2010 gepland staat. Dan houdt men ook op om verder aan te dringen en legt het bestuur aan de bewoner uit dat hij geduld moet hebben.

Zelf aanbesteden niet verplicht

Weiteveen zegt dat ze ervaring heeft met zelfstandig inkopen. Ze hebben een aantal fietsplaatsen bij het jeugdhonk aangelegd. Ze hebben zelf materialen gekocht en vrijwilligers geregeld en het vervolgens in elkaar gezet. Het kostte € 1.500. Het bestuur schat in dat als de gemeente het zou hebben gedaan het drie maal zoveel gekost zou hebben. Hoewel het uitmondde in een geslaagd feest, vonden ze het organiseren een zware klus. Daardoor lijkt het bestuur wat huiverig om opnieuw zelfstandig te gaan aanbesteden. Ze zijn er wel voor dat het kan, maar het moet niet verplicht worden.

Besteding EOP-budget

Weiteveen heeft veel geld en energie gestoken in de aanleg van een fietspad bij de sportvelden. Volgens de gegevens van de gemeente volgt er nog een rekening voor de post speeltoestellen. Veel van wat Weiteveen wilde bereiken zit in de pijplijn of is gerealiseerd.

Tabel 11: Bestedingen 2006-2008 Weiteveen	Wens	Gerealiseerd	%wens	%gerealiseerd
Verbeteren wegen, fiets en voetpaden	€ 25.000,00	€ 25.000,00	77%	99%
Speeltoestellen	€ 7.500,00	€ -	23%	0%
Overig	€ -	€ 127,50	0%	1%
Totaal	€ 32.500,00	€ 25.127,50	100%	100%

Tabel 11: totaal bestedingen 2006-2008 Weiteveen

Zwartemeer

Een brug in Zwartemeer

Dorpsbelangen Zwartemeer wilde dat er een brug geschilderd zou worden. Ze hadden al een aannemer uit het dorp geselecteerd, die het voor € 5.000 wilde doen. De gemeente vond dat echter niet goed. De aannemer had niet de juiste certificaten en bepaalde milieumaatregelen waren niet in de offerte opgenomen. De gemeente vond een aannemer die het voor € 14.000 wilde doen. Toen die eenmaal aan de slag was, zagen de dorpsbewoners dat deze aannemer evenmin de benodigde maatregelen trof. Zij belden met de gemeente en die vroeg om uitleg aan de aannemer. De aannemer gaf aan dat hij er nog niet aan toe gekomen was, maar dat hij het zeker zou doen. Volgens dorpsbewoners heeft de aannemer de maatregelen nooit genomen en heeft de gemeente niet ingegrepen. De gemeente is er oprecht van overtuigd dat er wel afdoende maatregelen genomen zijn. 'Anders waren we wel gebeld door het waterschap.'

38

Parkeerplaatsen

De dorpsraad wilde tien parkeerplaatsen aanleggen. Een plaatselijke stratenmaker maakte een offerte voor € 3.000 per stuk. Voor € 5.000 extra bezorgde hij ook stenen. Het af te voeren zand zou ter plekke gebruikt kunnen worden voor een verhoging. Dat zou een flinke besparing zijn, omdat afvoer van grond kostbaar is. De gemeente accepteerde dit bod niet. De parkeerplaatsen konden volgens de gemeente wel voor € 11.000 per stuk worden aangelegd, dus voor € 110.000 in totaal. Dit betekende dat dit boven het budget van Zwartemeer uit steeg. De parkeerplaatsen zijn niet aangelegd.

Zwartemeer is een veenkolonie dicht bij de grens met Duitsland. Het heeft een goede wegverbinding dankzij de snelweg A37 die Hoogeveen met de Duitse snelwegen verbindt. Net als Weiteveen hoort Zwartemeer bij de laatste veenontginningen. Ten zuiden van Zwartemeer ligt een deels onontgonnen hoogveengebied, het natuurpark Bargerveen.

Eén partij

Zwartemeer heeft - net als Erica - nog een dorpsraad. De raad wordt elke vier jaar gekozen tijdens de verkiezingen voor de Provinciale Staten. Volgens de voorzitter werkt dat uitstekend. Bij de laatste verkiezingen deed slechts één partij mee: Plaatselijk Belang. Politieke partijen mogen niet mee doen, maar in het verleden vormde een buurtvereniging ook een partij. De voorzitter is groot voorstander van de deelname van meer partijen. Het beeld bestaat dat de verkiezingen voor de dorpsraad een verhogend effect hebben voor de opkomst voor de Statenverkiezingen. Omdat kiezers voor de dorpsraad komen stemmen, zouden ze en passant ook stemmen voor de provinciale verkiezingen. Dit idee wordt niet gestaafd door de feiten. De opkomst voor de Provinciale Staten voor de hele gemeente Emmen is hoger dan die voor de beide dorpen met dorpsraden. Het beeld wordt dus niet bevestigd.

Elfhonderd enquêtes

De dorpsraad voelt zich verantwoordelijk voor andere verenigingen en stichtingen in het dorp. Onlangs is een bestuurscrisis bij de stichting voor de kinderboerderij opgelost door de dorpsraad. Men was bezig met een nieuw ontwerp voor de kinderboerderij en kwam daar niet goed uit. De voorzitter van de dorpsraad is nu ook voorzitter van de kinderboerderij. Er is een plaatselijke architect ingeschakeld die wordt bijgestaan door een gepensioneerde architect van de Emmer diertuin. De gemeente had de dorpsraad getipt dat de diertuinarchitect misschien wel interesse had om te helpen bij de kinderboerderij in Zwartemeer. De dorpsraad heeft ook de Dorpspiegel georganiseerd. Dat was een enquête die werd uitgevoerd door een commissie van acht man. Zij hebben, met hulp van dertig vrijwilligers, de enquête huis aan huis bij twaalf- tot dertienhonderd adressen laten bezorgen. Diezelfde vrijwilligers hebben de enquêtes ook weer opgehaald, waardoor er een respons was van elfhonderd enquêtes.

Het idee voor de methode en de vraagstelling kwam, aldus de voorzitter, van een dorp in Noord-Brabant. Het doel was om na te gaan wat de bewoners in de toekomst met het dorp willen. Door dit resultaat heeft de gemeente Zwartemeer aangewezen als een van de nieuwe Emmen Revisited dorpen. De dorpsraad is hierover zeer verheugd.

Ambtenaren en dorpsraadsleden

De dorpsraad wordt bijgestaan door twaalf regio-vertegenwoordigers, ook vrijwilligers. Die zijn er gekomen, nadat de dorpsraad ontdekte dat ze bij problemen nauwelijks anders reageerden dan de gemeente. Als er ergens een gat in de weg zat, kwamen de dorpsraadsleden langs en die constateerden dan, ja, inderdaad een gat. En deden verder niets, want er waren andere prioriteiten. De regiovertegenwoordigers kunnen in dit soort gevallen een prioriteit vaststellen, waarbij meegewogen wordt hoe hinderlijk het voor bewoners is. Ambtenaren en - zo erkent de voorzitter van de dorpsraad - zelfs dorpsraadsleden, kunnen niet altijd goed schatten hoeveel last burgers hebben van een probleem. Via de regiovertegenwoordigers wordt de dorpsraad ondersteund bij het inschatten van de ernst van de problematiek.

Drie teamleiders en twee opzichters

De dorpsraad heeft elf bestuursvergaderingen en vijf tot zes openbare vergaderingen per jaar. Op die openbare vergaderingen verschijnt een wisselend aantal mensen.

Een dertigtal is heel normaal, maar als het spannend is, zoals bij een bestemmingsplan, komen er 150 mensen en bij een vergadering waar de kinderboerderij op de agenda stond zo'n 75. "We proberen elke openbare vergadering wel iets spannends op de agenda te zetten. De komende keer gaat het over een nieuw meer bij Bargerveen. De vorige keer dat er een meer kwam, kregen omwonenden erg veel last van muggen en dit meer ligt straks nog dichterbij hun huizen." De laatste tijd is er veel wisseling geweest in de ambtelijke ondersteuning voor Zwartemeer. In vier jaar tijd hadden ze te maken met drie teamleiders en twee opzichters. "Die moeten wij steeds inwerken", stelt de voorzitter, "en wij zijn maar vrijwilligers. Natuurlijk krijgen de medewerkers van de gemeente wel lijsten met wat ze moeten doen, maar wij moeten aangeven hoe de prioriteiten tussen de verschillende punten op de lijst liggen."

Vóór zelf aanbesteden

Zwartemeer is voorstander van zelf aanbesteden. De dorps-raad doet het soms al. In een aantal gevallen is zelf aanbesteden niet doorgestaan omdat de gemeente dwars lag. Het lijkt wel door te gaan bij de aanleg van een fiets-/voetpad.

Besteding EOP-budget

Zwartemeer heeft ongeveer de helft van de EOP-budgetten aanbesteed. Diverse projecten zijn al in uitvoering, zoals de aanleg van een fiets-/voetpad voor € 11.000. Op verschillende onderdelen worden de budgetten overschreden.

Tabel 12: Bestedingen 2006-2008 Zwartemeer	Wens	%	Gerealiseerd	%
Verbeteren wegen, fiets- en voetpaden	€ 20.190,32	32%	€ 500,00	2%
Parkeerplaatsen	€ 7.500,00	12%	€ 8.890,00	28%
Speeltoestellen	€ 10.000,00	16%	€ 3.829,00	12%
Schilderswerk	€ 7.500,00	12%	€ 7.500,00	24%
Verwijsborden	€ 2.500,00	4%	€ -	0%
Kinderboerderij	€ 7.819,68	13%	€ 9.564,68	30%
Sportfaciliteiten	€ 3.027,00	5%	€ 750,00	2%
Verplaatsing kunstwerk grensgangers	€ 2.500,00	4%	€ -	0%
Overig	€ 1.500,00	2%	€ 500,00	2%
Totaal	€ 62.537,00	100%	€ 31.533,68	100%

Tabel 12: Bestedingen 2006-2008 Zwartemeer

De meest opvallende elementen

De negen cases laten een divers beeld zien. Er is verschil in grootte van het te besteden budget, in het percentage dat daadwerkelijk besteed wordt en in de strijdvaardigheid van bestuursleden. Alle EOP's functioneren goed, waarbij opvalt dat kleinere EOP's zoals Foxel en Weerdinge het bovengemiddeld goed lijken te doen.

Rol gemeente

De gemeente werkt intensief mee. Wethouders en de burgemeester onderhouden nauwe contacten met de EOP's en zijn bereid bij incidenten extra aandacht aan de rol van de EOP te besteden. Teamleiders, opzichters en andere ambtenaren onderhouden contacten met EOP-besturen. Dit wordt bewust bevorderd door de gemeentesecretaris en de directeur dienst Gebied.

40

De teamleiders spelen een belangrijke rol. Volgens sommige EOP-besturen zijn er teveel wisselingen geweest. Ook wordt de bereikbaarheid van teamleiders wel eens als onvoldoende ervaren. De gemeente gaat daarom in het kader van Emmen Revisited meer wijk- en dorpscoördinatoren aanstellen. Het programmabureau van Emmen Revisited is verantwoordelijk voor het proces dat leidt tot een wijk- of dorpsprogramma. Zodra dat is vastgesteld wordt een sterk lokaal team met organisaties als de EOP, de corporaties, het welzijnswerk, het onderwijs, de politie en bewoners eigenaar van het programma. Zij zijn dus verantwoordelijk voor de uitvoering van het programma. Die verantwoordelijkheid wordt ingevuld in nauw overleg met de dorps- of wijkcoördinator. Hij/zij is voorzitter van het lokale team en speelt een intermediaire rol tussen de gemeente, de EOP en de andere lokale organisaties en initiatieven. De gemeentelijke teamleiders en opzichters hebben vanuit hun eigen verantwoordelijkheid een rol in dit proces. Een goede relatie tussen hen en de EOP's draagt daarom zeker bij aan het goed besteden van de budgetten.

Een teamleider is vanzelfsprekend voorzichtig met het doen van toezeggingen aan de EOP's. Wel heeft de ambtelijke organisatie de opdracht om mee te denken en de grens op te zoeken van wat wettelijk en inhoudelijk mogelijk is.

Rol EOP-besturen en het budget

Het uitgeven van budgetten blijkt voor de EOP's geen eenvoudige klus. Met steun van de gemeente slagen alle EOP-besturen er wel in om voor het eind van het derde jaar het budget volledig te oormerken. De gemeente moet zich daarbij terughoudend opstellen en niet meebeslissen over de besteding van de budgetten. De EOP's zijn tevreden over het budget. Wel willen sommigen meer vrijheid bij het aanbesteden. Verschillende EOP's hebben al zelfstandig aanbesteed; ze wachten niet op wat mag, maar zoeken naar wat kan. Daarbij laten ze een goed ontwikkeld verantwoordelijkheidsgevoel zien.

EOP-besturen willen zelfstandig aanbesteden, maar niet volledig. De EOP-besturen beseffen dat hun kennis beperkt is. De besturen willen daarom niet alle verantwoordelijkheid. Bij de aanleg van een weg bijvoorbeeld, hebben ze liever dat de gemeente een bestek maakt. Het toezicht tijdens de aanleg en de kwaliteitscontrole zien ze ook als een taak van de gemeente; de gemeente moet immers het onderhoud op zich nemen. EOP's die zelfstandig (willen) aanbesteden, willen bedrijven selecteren en offertes beoordelen. Vooral omdat ze soms zelf voor goedkoper materiaal en goedkopere arbeidskrachten (vrijwilligers) kunnen zorgen en verwachten een aanbesteding zelf sneller te kunnen regelen dan een gemeente. Ook vinden de EOP's het prettig om te weten in welke fase een aanbestedingsproces is. Vragen van bewoners over hoe het ermee staat en wanneer het werk wordt uitgevoerd, kunnen dan vlot beantwoord worden.

De EOP-bestuursleden hebben goede contacten met hun achterban. Er is veel enthousiasme en strijdvaardigheid. Bestuursleden hebben een meer ondernemende houding dan veel gemeentelijke ambtenaren. Die houding ontstaat omdat het bestuur bestaat uit een relatief groot aantal ondernemers, maar ook door een relatief klein budget, gecombineerd met een grote betrokkenheid bij wijk of dorp.

Democratisch gehalte

Een belangrijke vraag is of de besturen van de dorps- en wijkorganisaties wel de bevolking vertegenwoordigen. Bij de EOP's zijn drie methoden voor het aanstellen van bestuursleden: coöptatie (in één geval), ledenvergaderingen en (in één geval) verkiezingen. Bij sommige verenigingen is de opkomst daarbij uitzonderlijk.

De EOP-besturen moeten tenminste twee keer per jaar een openbare vergadering organiseren. Individuele burgers kunnen zo kennismaken met en deelnemen aan het bestuur. Uit interviews bleek dat de wijk- en dorpsorganisaties meer contacten met hun achterban hadden dan alleen de verplichte bijeenkomsten. De drempel naar de wijk- of dorpsvereniging blijkt vele malen lager dan die naar de gemeente of de politie. Omdat de buurtbestuurders een zeer directe weg naar de gemeente hebben, worden de door hun geconstateerde problemen snel opgelost. Het blijkt dat buurtbewoners zelf verantwoordelijkheid gaan nemen voor hun omgeving en bereid zijn dingen zelf op te lossen. Daarmee besparen ze de gemeente, en dus de gemeenschap, en dus zichzelf geld. De dorps- en wijkorganisaties hebben een proactieve houding en ze staan open voor alle groeperingen.

Als het spannend wordt zijn wijk- en dorpsorganisaties heel goed in staat om een intermediaire rol te spelen. Ze verbeteren de contacten tussen burgers en bestuur, doordat ze met beiden regelmatig contacten hebben.

Gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen

Democratie wordt tegenwoordig vaak gezien als een spel van verkiezingen. Directe democratie wordt gezien als een spel van referenda, het terugroepen van bestuurders (recall) en het direct kiezen van bestuurders (burgemeesterreferenda). In hoeverre die systemen democratisch zijn hangt af van de definitie van democratie. Als democratie gezien wordt als de mogelijkheid om mee te kunnen overleggen, alternatieven in te dienen en af te wegen en mee te zoeken naar de beste compromissen, zijn referenda niet bijzonder democratisch. Als democratie gezien wordt als gezamenlijk de verantwoordelijkheid nemen en proberen er gezamenlijk uit te komen, is het systeem van Erkende Overlegpartners bij uitstek democratisch. Het volk kent de weg naar de besturen. De drempels zijn laag.

Conclusies: ambtenaren, burgers en democratie

De EOP-budgetten werken. De EOP-besturen lukt het om, soms met enige hulp van de gemeente, het budget volledig te besteden of tenminste na drie jaar te oormerken. Het werkt omdat bestuurders en ambtenaren zich in dienst van burgers en hun organisaties opstellen. Er wordt vertrouwen gegeven aan de EOP-besturen en die betalen dat terug door verantwoordelijkheid te nemen. De ambtenaren van de gemeente Emmen realiseren zich dat ze ook burgers zijn. Daardoor zijn ze meer bereid om de zaak ook eens van die kant te bekijken.

Zo democratisch als een gemeenteraad

Het EOP-budgettensysteem is zeker zo democratisch als een gemeenteraad. De EOP-besturen overleggen met een groter percentage van hun achterban dan bijvoorbeeld de gemeenteraden. Wel is er bij gemeenteraden sprake van een heldere procedure voor het aanstellen van gemeenteraadsleden. Vrijwel alle onderzochte EOP-besturen hebben betere contacten met hun achterban dan gekozen vertegenwoordigers. Ze zijn dus feitelijk een toevoeging aan de democratische structuur van de gemeente Emmen.

Mogelijkheden en beperkingen

In grote lijnen zijn de EOP's vrij in de besteding van de EOP-budgetten. Zelf de aanbesteding, de uitvoering en de financiële afhandeling doen, betekent voor de EOP's dat ze terecht komen in een woud van wetten, richtlijnen, regels en verplichtingen. Nu is het al zo dat kleinere gemeenten fuseren omdat ze niet meer in staat zijn op alle terreinen voldoende specialisten in dienst te houden. Ook de EOP's mogen zich bezighouden met projecten op allerlei beleidsterreinen. Het is zo goed als uitgesloten dat een vrijwilligersorganisatie wel effectief met alle regelgeving kan omgaan.

Als illustratie van de problematiek wordt hieronder de regelgeving rond speeltoestellen en wegbeheer kort uitgewerkt. Op beide gebieden zijn de EOP's actief en zou er een vraag kunnen zijn naar zelfstandig aanbesteden.

Regelgeving speelvoorzieningen

Voor speelvoorzieningen is een strenge regelgeving vastgelegd in het Attractiebesluit. De gemeente Emmen werkt met vijf leveranciers voor het plaatsen en onderhouden van speelvoorzieningen. Als een speeltoestel wordt gerepareerd mogen er uitsluitend gecertificeerde onderdelen gebruikt worden. De reparatie moet voldoen aan het Attractiebesluit en moet uitgevoerd worden volgens de contracten die zijn afgesloten met het bedrijf dat de toestellen plaatst en onderhoudt. Reparaties en controles moeten per toestel worden bijgehouden in een logboek.

Reparatie speeltoestellen

Als het om speeltoestellen gaat mag een EOP dus niets zelf doen, want de gemeente krijgt verzekeringstechnische problemen als een vrijwilliger zelf een reparatie uitvoert. Ook de gemeente mag zelf geen reparaties uitvoeren. "Hoe goed het er ook uitziet en hoe veilig de reparatie ook is uitgevoerd, ik moet een hek om het toestel plaatsen en de fabrikant opdracht geven om de reparatie over te doen." Dus als

er een speelvoorziening kapot is, meldt de EOP dat aan de gemeente. Die plaatst hekken rond het toestel en meldt het probleem bij de leverancier. De leverancier lost daarna het probleem op.

Nieuwe speeltoestellen

Als een EOP een nieuwe speelvoorziening wil, geeft ze aan op welke locatie dat moet gebeuren. Daarna start er een onderhandelingstraject. De EOP overlegt handtekeningenlijsten waaruit blijkt dat er inderdaad vraag is naar die speelvoorzieningen. De gemeente onderzoekt ook of de wensen passen bij de bevolkingsopbouw. Op basis hiervan worden afspraken gemaakt over de budgettering. De EOP kan budget inbrengen, daarnaast kan er budget gebruikt worden uit het speelvoorzieningenbudget van de gemeente. De EOP's hebben grote invloed op de locatie en het soort speelvoorzieningen dat geplaatst wordt. Van zelfstandig aanbesteden is geen sprake, de besluiten worden genomen in overleg met de gemeente.

Regelgeving wegbeheer

Ook het wegbeheer heeft te maken met strenge regels. Bij het ontwerp en de aanleg van een werk moet rekening gehouden worden met milieuwetgeving, verkeerswetgeving en arbeidswetgeving. Daarnaast wordt gewerkt volgens de UAV 1998 (Uniforme Administratieve Voorwaarden voor de uitvoering van werken). Verder worden de normen van de Komo-keur toegepast voor het gebruik van schone bouwstoffen, gecertificeerd schoon zand, de afvoer van grond en het naleven van arbo-wetgeving. (Komo-keur is een erkende kwaliteitsverklaring voor bouwproducten en bouwprocessen.). Dit betekent dat deskundige wegbeheerders onmisbaar zijn bij het opstellen van een bestek, het toezicht op het werk en de acceptatie na de voltooiing. Ook van belang daarbij zijn kennis van de wetgeving en inzicht in de kosten van aanleg en onderhoud. Een ondiep zandlichaam onder nieuwe



bestrating is goedkoper bij de aanleg, maar leidt tot hogere onderhoudskosten. Dus bijvoorbeeld ook de kennis over de economisch verantwoorde minimale diepte van het zandlichaam bij het verwachte gebruik van de bestrating moet voorhanden zijn.

Hoeveel kennis een EOP op dit gebied ook heeft, toch kan een gemeente het naleven van deze regelgeving niet overlaten aan EOP-besturen. Overigens willen de meeste EOP-besturen die verantwoordelijkheid ook niet.

De omgevallen boom

Ambtenaren vinden de regelgeving ook ver gaan. Als er bij een speelvoorziening een boom omvalt, gaan kinderen daar ook op klimmen. Dat is leuk, maar is de boom nu ook een speelvoorziening? Als dat inderdaad het geval is, moeten scherpe onderdelen eraf gehaald worden en moet de ondergrond aan valveiligheidsnormen voldoen. Men kan er dan ook voor kiezen om de boom niet te beschouwen als speelvoorziening, maar als omgevallen boom. Dan is het natuur en gelden er andere regels.

Europese en landelijke regels

Van hoog naar laag gezien, begint het wetgevend kader bij afspraken van de World Trade Organization (WTO). Het Agreement on Government Procurement regelt dat de aangesloten landen moeten vastleggen in hoeverre ze overheidsopdrachten openstellen voor partijen uit andere aangesloten landen. De EU heeft dat onder andere gedaan in de richtlijn 2004/18. Deze richtlijn is volgens Europese regelgeving omgezet in Nederlandse wetgeving. Vooral het Besluit Aanbestedingsregels voor Overheidsopdrachten (Bao) is daarbij van belang. Nederland kent verder nog het Aanbestedingreglement (ARW). Dit geldt voor een aantal ministeries, maar kan door andere overheden vrijwillig worden toegepast. Bij al het overheidshandelen en dus ook bij het aanbesteden

geldt verder de AWB (Algemene wet bestuursrecht) en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Al met al is de regelgeving behoorlijk complex. Gelukkig is er wel een ondergrens afgesproken en bij de huidige gang van zaken vallen de uitgaven die de EOP's per project doen onder de minimumnormen. Hogere budgetten en grotere projecten kunnen betekenen dat deze normen wel gaan gelden, zeker als projecten van verschillende EOP's gecombineerd worden.

Gemeentelijke regels

De gemeente Emmen heeft een Nota inkoop- en aanbestedingsbeleid (2005). Hierin is vastgelegd hoe de gemeente in bepaalde gevallen moet aanbesteden. De nota geeft ook een drempelwaarde voor Europees aanbesteden.

Relatief kleine projecten mag de gemeente gunnen uit de hand, dus zonder aanbestedingsprocedure of publicatie. In dat geval is een offerte van één leverancier voldoende. Voor grotere projecten geldt een onderhandse aanbestedingsprocedure. De gemeente nodigt dan tenminste drie leveranciers uit om een offerte te maken. Bij een openbare procedure wordt de vraag nationaal bekend gemaakt; een Europese aanbesteding is alleen nodig als een project een substantiële omvang heeft.

De EOP's die zelf willen aanbesteden, geven aan dat ze goed overweg kunnen met de onderhandse methode. Het is volgens hen een procedure die te vergelijken is met het kopen van een wat duurder product, zoals een televisie of een auto. Op dit moment mag een EOP maximaal € 25.000 per project besteden, dus volgens de gemeentelijke regels kunnen de EOP-projecten uit de hand gegund worden of onderhands worden aanbesteed.

Wie beslist: gemeente of EOP

Volgens de huidige procedure beslist de EOP zelf wat ze wil. De gemeente bepaalt of een beslissing voldoet aan de afgesproken spelregels. Als dat niet het geval is, kan de gemeente een veto uitspreken, maar in alle andere gevallen heeft de EOP het laatste woord. De EOP is dus vrij om een advies van de gemeente wel of niet op te volgen.

De spelregels waarbinnen de EOP's opereren, zijn ruim geformuleerd:

- het project mag niet strijdig zijn met wet- en regelgeving
- het project mag niet strijdig zijn met staand beleid
- het project mag niet strijdig zijn met onderhoudsplannen
- het project moet een publieke dorps- of wijkzaak dienen.

In een aantal gevallen heeft de gemeente een werk uitgevoerd waarover ze negatief geadviseerd had; dat is het directe gevolg van het uitgangspunt dat de wens van de EOP doorslaggevend is.

Tabel 13: Drempelwaarden aanbestedingsprocedures 1 januari 2009		Diensten	Werken
Nota inkoop en aanbestedingsbeleid (2005)	Gunning uit hand	< 25.000	< 50.000
	Onderhands	> 25.000	> 50.000
	Openbaar	> 75.000	> 150.000
Verordening (EG) nr. 1422/2007		> 206.000	> 5.150.000

Tabel 13: Drempelwaarden aanbestedingsprocedures 1 januari 2009

Visie EOP's op zelfstandig aanbesteden

Uit de gesprekken is gebleken dat een aantal EOP's de mogelijkheid zou willen hebben om zelfstandig aan te besteden. Zelfstandig aanbesteden betekent dan het zelf doen van een marktonderzoek en het aanwijzen van een leverancier. Er is daarbij geen behoefte om zelf het bestek op te stellen, zelf het toezicht te houden op de uitvoering of zelf onderhoud uit te voeren. De EOP's vinden dat ze daarvoor onvoldoende specialistische kennis hebben. Ook de gemeente vindt dat het EOP-budget daar niet voor bedoeld is en dat bestek opstellen, controle en onderhoud bij haar normale taken hoort.

Wat de EOP's betreft kan ook de financiële afhandeling het best volledig door de gemeente worden afgehandeld. Het geld op een eigen rekening gestort krijgen is om redenen van verantwoordelijkheid en administratie geen goede optie. Het is ook niet zeker of het BTW-compensatiefonds nog geldt als de EOP's zelf de bestedingen doen. Als ze door zelf te besteden BTW-plichtig zouden worden, zien de EOP's direct af van

zelfstandig aankopen. Want hoewel EOP-bestuurders denken goedkoper te kunnen aanbesteden dan de gemeente, is het verschil niet altijd groter dan het BTW-tarief van 19%. Zolang de gemeente formeel bestelt en betaalt, gaat het om een overheidsuitgave voor een publiek doel en wordt die geaccepteerd voor het BTW-compensatiefonds.

Dat de EOP wel een leverancier uitzoekt en over de prijs onderhandelt, maar bestek, uitvoering, controle en financiële afwerking overlaat aan de gemeente heeft een aantal belangrijke voordelen. De EOP's hoeven geen financiële administratie bij te houden, geen gespecialiseerde kennis te hebben, geen tijd vrij te maken voor het besturen van regels en richtlijnen en geen rekening te houden met Europese aanbestedingsregels. Wel kunnen ze zelf een aannemer selecteren en een zo scherp mogelijke prijs bedingen. Een voordeel voor de gemeente is dat ze volledig controle houdt op waar het geld aan wordt uitgegeven.



Conclusies

EOP's kunnen en mogen aanbesteden. Dat is de conclusie uit wat de EOP's aangeven en uit een verkenning van de wettelijke, juridische, fiscale en inkooptechnische mogelijkheden. Omdat er EOP's zijn die geen behoefte hebben aan zelfstandig aanbesteden, moet zelf aanbesteden facultatief mogelijk gemaakt worden voor de EOP's die dat willen. Het wordt daarmee een aanvulling op het huidige systeem waarbij de gemeente de aanbesteding verzorgt. Als de keuze van de EOP binnen de spelregels valt, is de gemeente verplicht deze uit te voeren.

Onder aanbesteden wordt in dit verband verstaan: een aannemer of leverancier selecteren en afspraken maken over de prijs en de uitvoering.

Als aanvulling daarop gelden de volgende regels of richtlijnen:

- het bestek voor wegbeheerwerken zal over het algemeen opgesteld of gecontroleerd worden door een deskundige van de gemeente
- het wettelijk toezicht op milieu- en arbowetgeving bij de uitvoering van werken is een gemeentelijke taak
- het opnamemoment van werken (moment van acceptatie) wordt door de gemeente uitgevoerd
- het onderhoud blijft een gemeentelijke taak
- de kosten van onderhoud kunnen alleen verhaald worden op het EOP-budget als de EOP daarmee akkoord is
- de regelgeving bij speelvoorzieningen is zo dwingend dat EOP's speelvoorzieningen niet zelfstandig kunnen aanbesteden, maar ook dan beslist de EOP welke voorziening er geplaatst wordt en betaalt deze uit eigen budget.

Tot slot: elf vragen en antwoorden

Mogen wijk- en buurtverenigingen zelfstandig aanbesteden?

Ja. De EOP's geven zelf aan dat ze dit aankunnen en er zijn in grote lijnen geen wettelijke, juridische, fiscale en inkooptechnische bezwaren. Niet alle EOP's willen zelfstandig aanbesteden, dus het moet facultatief mogelijk gemaakt worden. De mogelijkheid om alles door de gemeente te laten doen, moet blijven bestaan.

Wat zijn de belangrijkste juridische regels?

Voor diverse beleidsterreinen gelden vergaande juridische regels die vooral te maken hebben met aansprakelijkheid. Het scherpst zijn de regels bij speelvoorzieningen en het beheer van de openbare ruimte. Hoe zelfstandig een EOP kan aanbesteden, hangt af van de aard van het werk. De huidige werkwijze, waarbij de EOP een plan eerst voorlegt aan de teamleider, geeft de gemeente alle kans om aan de juridische regels te voldoen.

Hoe zit het met de technische voorwaarden?

De gemeente blijft verantwoordelijk voor het onderhoud en is aansprakelijk voor de veiligheid in de openbare ruimte. Ook is de gemeente verantwoordelijk voor het handhaven van arbo- en milieuregelgeving tijdens de uitvoering van een werk. Daarom moet de gemeente op zijn minst het bestek goedkeuren en toezicht houden tijdens de uitvoering.

Moet de gemeente bevoegdheden overdragen?

De gemeente hoeft geen bevoegdheden over te dragen aan EOP's. De enige bevoegdheid die EOP's krijgen is een bestemming te vinden voor het EOP-budget. Als de gemeentelijke verantwoordelijkheden niet in het geding zijn kan een EOP een aanbesteding prima zelf doen.

Worden de administratieve lasten van de EOP's niet te groot?

Zelfstandig aanbesteden is voor een aantal EOP's goed mogelijk. De administratieve lasten kunnen ze goed aan. De EOP's zijn goed in staat om hun grenzen aan te geven en willen geen verantwoordelijkheden die tot juridische problemen kunnen leiden. Als zelfstandig aanbesteden een optie is, zijn er geen problemen. Wel hebben sommige EOP's moeite met het aantal vergaderingen. Regelmatig is er bijvoorbeeld eetoverleg, buurtschouw, platformoverleg, uitvoeringsoverleg, overleg Emmen Revisited, bestuursoverleg en algemene vergadering. Iedere EOP is ook een van de partners in het gemeentelijk netwerk dat overlegt over het signaleren en oplossen van problemen.

Is de vertegenwoordiging goed geregeld?

Een van de doelen van wijkbudgetten is dat ze de participatie van burgers bevorderen. De gemeente eist van EOP-besturen dat ze tenminste twee openbare vergaderingen per jaar organiseren. Ook streven de EOP's ernaar het aantal bezoekers te vergroten. Verder zetten EOP's vrijwilligers in om meer informatie uit de buurten te halen via clusterbesturen, regiovertegenwoordigers en de schouw. Het intensieve niveau van informatie verzamelen is door een gemeentelijke organisatie eigenlijk niet te evenaren. Formeel is de vertegenwoordiging voldoende geregeld door de plicht van openbare vergaderingen. Voor het vertegenwoordigend vermogen maakt het niet uit of de EOP een stichting, vereniging of een dorpsraad is. Vrijwel alle onderzochte EOP-besturen hebben betere contacten met hun achterban dan gekozen vertegenwoordigers.

Leiden de EOP-budgetten tot een betere leefbaarheid?

Uit de statistieken blijkt dat de EOP-budgetten uitgegeven worden aan zaken die de leefbaarheid bevorderen. De EOP-besturen geven aan dat ze een beter resultaat behalen dan de gemeente zou kunnen met hetzelfde budget omdat ze het geld zuinig en creatief uitgeven, meer oog hebben voor details en meer betrokken en trots zijn op de eigen woonomgeving.

Is er door de EOP-budgetten meer contact tussen burgers onderling en tussen burgers en bestuurders?

Er is al veel contact tussen burgers en bestuurders. Wel leiden de EOP-budgetten tot meer contacten tussen EOP-bestuurders en ambtenaren, zoals de teamleider en beleidsambtenaren van verschillende afdelingen. De EOP-besturen en de ambtenaren hebben hierdoor meer begrip voor elkaars standpunt en positie. De budgetten bevorderen ook dat EOP-bestuurders de wijk of het dorp ingaan om de wensen van hun achterban te onderzoeken.

Zorgen de EOP-budgetten voor het goedkoper en sneller uitvoeren van projecten?

Vaak wel, maar niet altijd. Als de gemeente afhankelijk is van gecertificeerde leveranciers, is het lastig het tempo hoog te houden. Zelf aanbesteden betekent dan ook voor de EOP's dat ze meer informatie hebben over de

snelheid van leveren en meer inzicht in de oorzaak van eventuele vertragingen. Het zelfstandig aanbesteden heeft aantoonbaar geleid tot goedkopere uitvoering. Door hun betrokkenheid signaleren burgers vaker of een opdrachtnemer voldoet aan de eisen die in de opdracht zijn opgesteld.

Zijn er vergelijkbare maatregelen in andere gemeenten en doen die het beter of minder goed?

In veel gemeenten, waaronder Deventer, Hoogeveen en Groningen, lopen vergelijkbare projecten. De indruk bestaat dat Emmen bij het uitzetten van buurtbudgetten en het geven van vertrouwen aan burgers een van de koplopers is. De gemeente Emmen is - voor zover bekend - de enige gemeente waar wijkbudgetten tot drie jaar opgespaard kunnen worden. Dat is een gouden greep. De EOP's hebben hierdoor voldoende tijd om afgewogen plannen te ontwikkelen.

Zijn de budgetten voldoende om de doelen te halen?

Eén van de EOP's gaf aan dat het bedrag wel omhoog kon. Er is dus weinig aanleiding om het budget te verhogen. Verlagen is ook niet aan de orde omdat alle EOP's erin geslaagd zijn het budget binnen drie jaar te oormerken. Het betekent dat de orde van grootte goed is. Het bedrag van zeven euro per inwoner dat de gemeente Emmen investeert, is voldoende om bewoners te activeren.



Succesfactoren

Wat moet een gemeente doen om succesvol te kunnen werken met wijk- en dorpsbudgetten?

De ervaringen in de gemeente Emmen leiden tot een kort, maar helder lijstje:

- de budgetten moeten hoog genoeg zijn
 - het beleid moet enthousiast gedragen worden door alle politieke en ambtelijke niveaus
 - de teamleiders of de ambtelijke aanspreekpunten voor de wijk- en dorpsorganisaties moeten een bemiddelende rol hebben
 - er moet regelmatig contact zijn tussen de wijk- en dorpsorganisaties en de ambtenaren
- de ambtelijke organisatie moet bereid zijn de grens op te zoeken van wat (wettelijk) mogelijk is
 - de gemeente moet bereid zijn de wijk- en dorpsbudgetten te helpen oormerken of uitgeven
 - de gemeente moet de wijk- en dorpsorganisaties het recht geven zelf een bestemming te vinden voor het budget en binnen de spelregels zelf de aanbesteding te doen
 - de keuze van de wijk- en dorpsorganisaties moet uitgevoerd worden, ook als de gemeente negatief adviseert
 - de gemeente moet verantwoordelijk willen zijn voor toezicht en onderhoud.

