

Hellendoorn in actie
met de burgers aan het stuur

1. Vooraf
2. Hellendoorn in actie met als resultaatpunten
 - Schets van Hellendoorn
 - Wat deden we al
3. Hellendoorn in actie met als ijkpunten
 - Samen leven, samen zorgen
 - Vertrouwen en sociale binding versterken als ijkpunten
 - Burgerparticipatie en overheidsparticipatie nader onderscheiden
 - Overheidsparticipatie vanzelfsprekend
4. Overwegingen voor een hervorming van het gemeentelijk functioneren
 - Financieel-economische crisis
 - Andere rol voor raad, college en ambtelijke organisatie
 - Veranderopgave voor gemeente Hellendoorn
 - Context voor denken en handelen met overheidsparticipatie
 - Effecten voor denken en handelen met overheidsparticipatie

De maatschappij verandert*

Er zijn diverse maatschappelijke ontwikkelingen die de relatie burger – overheid beïnvloeden.

Ontzuiling, secularisatie en individualisering hebben ervoor gezorgd, dat burgers niet meer beschikken over één dominante identiteit, maar dat deze eerder afhankelijk is van de context. Burgers zijn gemiddeld hoger opgeleid, hebben meer behoefte aan zeggenschap en zelfexpressie. De vanzelfsprekende gezagsverhouding is weggefallen; er is meer marktwerking, mondialisering en tegelijk weer zoeken naar eigen identiteit in eigen omgeving. Kortom, de geïndividualiseerde burger participeert op een andere wijze in de politiek dan de verzuilde, gezagsgetrouwe burger. Maatschappelijke organisaties, bedrijven, maar ook groepen burgers willen op voet van gelijkheid samenwerken met de overheid. Deze mensen willen kritisch met de overheid meedenken en voelen zich betrokken bij hun omgeving. Terwijl de overheid van oudsher formeel juridisch denkt en handelt, gebaseerd op verticale, hiërarchische, juridische lijnen.

Een andere categorie burgers toont juist minder betrokkenheid van mensen bij elkaar en bij hun democratische instituties. Onze democratie wordt wel een 'toeschouwersdemocratie' genoemd, waarin maar één op de vijf mensen tot de groep 'actieve burgers' behoort. Vijfenvijftig procent zijn 'afzijdige' en 'afwachtende' burgers. Zij voelen een grote afstand tot overheid en politiek. Zij zijn geen coproducten maar consumenten van beleid. En over dat beleid zijn ze meestal erg ontevreden.

Ook door demografische ontwikkelingen met bevolkingsdaling en vergrijzing zullen verschuivingen optreden in de relatie tussen burger en overheid.

Demografische, economische en maatschappelijke ontwikkelingen zullen de vraag naar voorzieningen op het gebied van wonen, welzijn en zorg doen stijgen. Om voorzieningen beschikbaar te houden, zal een forse verschuiving moeten plaats vinden naar meer eigen verantwoordelijkheid en solidariteit vanuit de samenleving.

Een andere belangrijke ontwikkeling is digitalisering van de overheid en sterk toenemend gebruik van sociale media door burgers (vooral jongeren) en in mindere mate politici en de effecten hiervan op de lokale overheid. Daarbij gaat het dan om dat de overheid niet langer de alwetende organisatie heeft die alleen over kennis beschikt. Immers: kennis is door digitalisering voor iedereen snel beschikbaar. Burgers kunnen nu veel sneller hun mening via internet/email/twitter etc bekend maken aan de buitenwereld en daarmee discussies die nog binnen het gemeentehuis gevoerd worden sterk beïnvloeden. Dat levert voor de overheid, die veelal gewend is te werken met organisaties (belangenverenigingen etc) nieuwe uitdagingen en vragen op: hoe gaat de overheid cq de raad om met al die individuele meningen en uitingen, die soms diepgravend zijn en genuanceerd, doch ook vaak kort door de bocht en scherp geformuleerd.

Politieke ontwikkelingen

Neemt het vertrouwen van burgers in hun bestuur inderdaad af? Onderzoek levert een genuanceerd beeld op. Er is geen vertrouwenscrisis, wel een legitimiteitscrisis. Dus er is wel vertrouwen in het democratisch stelsel, maar veel minder in de wijze waarop partijen en politici het invullen. Vooral de rol van politieke partijen neemt ernstig af: kijk maar naar het dalende lidmaatschap van politieke partijen. In ons openbaar bestuur wordt nog steeds een belangrijke positie aan politieke partijen en aan fracties toegekend, terwijl de burgers zich hier niet meer in herkennen. Ook de politiek individualiseert en burgers hebben veel meer met de persoon dan met de politieke partij die hij of zij vertegenwoordigt. Dat vraagt een andere rolinvulling van de raadsleden als volksvertegenwoordigers.

Volksvertegenwoordigers hebben dus een beperkt draagvlak onder de kiezers en dus een beperkte legitimiteit voor de besluiten die ze nemen.

Dat het vertrouwen tussen burgers en hun politieke bestuur afneemt, uit zich vooral in vluchtig stemgedrag: mensen zijn snel teleurgesteld in de partij van hun keuze en stemmen bij een volgende verkiezing anders.

In Hellendoorn is dit herkenbaar, overigens afgezet tegen Hellendoornse verhoudingen.

Maar ook hier geldt dat het gedrag van het gemeentebestuur bepalend is voor het vertrouwen van de mondige burger. Het opkomstpercentage bij de gemeentelijke verkiezingen toont ook in de gemeente Hellendoorn een dalende trend (2010: 61,3%; 2006: 68,7%; 2002: 68,2%; 1998: 72,5%; 1994: 74,3%).

De overheid is doorgeschoten in het SMART maken van haar doelstellingen en het rapporteren over haar bereikte doelstellingen in allerlei vormen van bestuurlijke en financiële rapportages. De maatschappelijke vraagstukken in een (lokale) samenleving zijn niet samen te persen in kwantificeerbare doelstellingen. Dergelijke doelstellingen veronderstellen een causaliteit die er niet is. Bijvoorbeeld dat dankzij de inspanning van een gemeente de toeristische omzet met 30% is gestegen in jaar x. Een heel complex van factoren zoals bijvoorbeeld de economische crisis, beeldvorming, het weer om er eens enkele te noemen kan een verklaring vormen voor een stijging van de toeristische omzet.

Bron: ROB: 'Vertrouwen op democratie'

1. Vooraf

Mede gestimuleerd door het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (W.R.R.) “waarden en normen en de last van het gedrag” is in 2007 de campagne Hellendoorn in Actie (Hia) gestart. Deze was bedoeld om bewonersinitiatieven te stimuleren en nieuwe werkwijzen voor de samenwerking tussen overheid en maatschappelijke partners te ontwikkelen die goed aansluiten bij initiatieven vanuit de samenleving.

Als gemeente hebben we toen ervaring opgedaan met een responsieve rol (overheidsparticipatie). We hebben veel provinciale en landelijke aandacht gekregen. Hia was bijvoorbeeld een van de aanleidingen voor het landelijke programma ‘In actie met burgers’.

De lerende gemeenschap die eind 2009 van start is gegaan, is een vervolg op de Hia campagne. Een groep van circa 25 organisaties gaat aan de slag met het thema ‘maatschappelijk betrokken ondernemen’ (MBO). Dit tweejarige project is bedoeld om overheidsparticipatie bij maatschappelijke initiatieven meer handen en voeten te geven: meer burger en minder overheid! Ook voor dit vervolg bestaat zowel provinciaal als landelijk interesse. Prof. Dr. R. Hortulanus van het Lesi-instituut uit Utrecht is de supervisor over beide projecten.

Een belangrijke vraag in dit project is hoe de gemeente maatschappelijke initiatieven beter kan faciliteren en ondersteunen en daarmee de sociaal-maatschappelijke infrastructuur in dorpen en wijken ook in de toekomst, vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid, vitaal kan houden. Een tweede doelstelling is om MBO binnen de gemeente op een hoger plan te tillen, de inzet van ondernemers voor de lokale sociale infrastructuur beter te supporten en een levendige netwerkstructuur van de grond te krijgen.

Naast dit externe spoor, wil het college een intern verandertraject opzetten waardoor ‘overheidsparticipatie bij maatschappelijke initiatieven’ veel vanzelfsprekender en structureler kan worden toegepast. Dit interne traject is raakt de organisatiecultuur en gaat daarmee verder dan alleen maar interactief werken en het faciliteren van en meedoen aan de lerende gemeenschap van ondernemers, bewoners en maatschappelijke organisaties. Het is de bedoeling dat deze trajecten elkaar versterken!

Bij deze zoektocht naar hervorming van het gemeentelijk functioneren worden ook de constatering van de Raad voor het Openbaar Bestuur betrokken in haar advies van februari 2010 ‘Vertrouwen op democratie’. De Raad beklemtoont dat politieke besturen veel meer horizontaal moeten opereren en meer ruimte moet bieden voor invloed van burgers. De Raad ziet dat als een versterking van de representatieve democratie, niet als een beperking. Dat zal de kloof tussen burgers en de overheid beperken. Nodig is volgens de Raad onder andere een herschikking van taken tussen overheid en burgers met als doel mensen meer invloed te geven op beleid en besluitvorming.

Deze hervormingen krijgen extra accent door de financiële omstandigheden waarin de gemeenten verkeren: we zullen verantwoordelijkheden moeten terugleggen bij gebrek aan financiën. Juist deze constatering is een onderdeel van het meervoudige antwoord op de stelling van de Raad voor het Openbaar bestuur: *“Het is een illusie te denken dat de overheid de samenleving van bovenaf aan kan sturen. Een belangrijk potentieel aan kennis en ervaring wordt niet benut als burgers niet of nauwelijks bij beleids- en besluitvorming betrokken zijn. Daarmee dreigt de politiek volledig los te raken van de samenleving”*. De samenleving moet weer een rol gaan spelen en de gemeente moet haar beheerslogica gaan herzien

2. Hellendoorn in actie met als resultaatpunten

Schets van Hellendoorn

Noaberschap en actief burgerschap zijn belangrijke waarden voor de gemeente Hellendoorn. De sociale kwaliteit in de dorpen, kernen en buurtschappen ligt in de gemeente Hellendoorn op een hoog niveau. Veel inwoners dragen de basisprincipes van 'noaberschap' nog steeds hoog in hun vaandel: naar elkaar omzien, (samen) ergens de schouders onder zetten en je verantwoordelijk voelen voor je omgeving. Mensen gaan respectvol met elkaar om en er is ruimte voor culturele verschillen. Maar de samenleving verandert ook in Hellendoorn. Toenemende individualisering leidt tot een druk op het aantal vrijwilligers. Gedragsregels staan ter discussie of worden soms niet meer nageleefd. In nieuwe wijken hebben bewoners minder binding met elkaar dan in de kleinere dorpen en kernen.

Wat deden we al

De maatschappelijke en politieke tendensen zoals die landelijk spelen, zullen ook in Hellendoorn hun invloed hebben. De mate waarin is gelukkig van een andere orde. Zo tonen cijfers aan dat de gemeente Hellendoorn veel onderlinge betrokkenheid kent in de vorm van informele zorg en verbanden in buurten en vriendengroepen, verenigingsleven en vrijwilligerswerk. De gemeente Hellendoorn is zich bewust dat dit actieve burgerschap ook een andere rol van de gemeente vraagt.

Voorbeelden van de innovaties van de gemeente van de afgelopen jaren zijn:

- het opstellen van buurt- en dorpsontwikkelingsplannen door en voor bewoners, waarbij men de beschikking heeft over een eigen budget;
- het Hello-dienstverleningsconcept, waarmee de gemeentelijke dienstverlening steeds meer wordt afgestemd op vragen en behoeften van burgers. Uitgegaan wordt van de vraag van de klant, meedenken, goed communiceren, integrale dienstverlening, eenmalig verstrekken van gegevens en klaar terwijl u wacht;
- Bijdragen aan lessen "burgerschap" op scholen;
- Schuldhulpverlening aan alle betrokken burgers door de Raad van Kerken.

Van november 2006 tot en met februari 2008 liep de campagne Hellendoorn in Actie als platform voor initiatieven en dialoog! Deze campagne ging uit van een goede sociale kwaliteit in Hellendoorn. Gaandeweg deze Hia-campagne werd steeds duidelijker dat sommige factoren doorslaggevend zijn voor het stimuleren van bewonersinitiatieven, het al dan niet bereiken en binden van mensen en organisaties en daarmee voor het realiseren van de Hia-doelstellingen.

De volgende factoren kenmerken steeds meer de **werkwijze** bij de uitvoering van de **Hia**-campagne:

- buiten bestaande kaders denken;
- veel aandacht voor het proces;
- een creatieve manier van communiceren (qua publiciteit, werkvormen, individuele contacten, ludieke acties);
- de weg van de kleine stappen bewandelen (persoonlijke benadering van mensen en organisaties zet zoden aan de dijk, maar levert geen snelle winst en spectaculaire resultaten op de korte termijn op);
- veel aandacht vanuit de gemeentelijke organisatie en vanuit maatschappelijke organisaties voor (kleine) signalen uit de samenleving: 'als ambtenaar en professional voortdurend met uitgevaren antenne rondlopen';
- een persoonlijke benadering voorop stellen;
- capaciteiten en mogelijkheden centraal stellen i.p.v. problemen;
- niets opleggen maar de wensen en belevingswereld van bewoners als uitgangspunt nemen voor nieuwe acties;
- blijven vasthouden (er bovenop gaan zitten) en motiveren en zo nodig naar onorthodoxe

oplossingen zoeken;

- verbindingen en linken leggen in de volle breedte: tussen organisaties, tussen personen, tussen verschillende disciplines, tussen uitvoerders en bestuurders, tussen lokaal en landelijk, tussen gemeente en organisaties;
- over 'smeermiddelen' beschikken of die bij/met partners kunnen organiseren.

Concrete resultaten uit de campagne zijn bijvoorbeeld:

- Diverse pastores van verschillende kerkgenootschappen hebben elkaar tijdens de campagne ontmoet en werken sindsdien samen. Dat heeft geleid tot bezinning over de rol van de kerk in de samenleving en de rol van de pastores daarin.
- Aan de tweejaarlijkse leefbaarheidsenquête van gemeente en woningstichting is een vragenblok over omzien en eigen verantwoordelijkheid van inwoners toegevoegd, om het nadenken daarover te stimuleren en ontwikkelingen m.b.t. sociale kwaliteit te kunnen monitoren.
- Er ontstonden veel incidentele ludieke acties over omzien naar elkaar, ook werkten organisaties die elkaar niet kenden voor het eerst samen zoals in het kunstproject Eigen Oogst en de basisscholen.
- School voor voortgezet onderwijs Reggesteyn heeft sinds de campagne een jaarlijkse uitwisseling met een school in Amsterdam onder de noemer 'Samen Actief Noaberschap'.
- De Boodschappenbus die ouderen naar de boodschappen toe brengt, begeleid door vrijwilligers, is een groot succes en heeft een groot draagvlak in de samenleving.

Het behouden van de sociale kwaliteit, de kracht en vitaliteit van de gemeenschap is geen vanzelfsprekendheid. Willen we die kwaliteit behouden, dan zullen we daar samen aan moeten werken. In deze campagne lag de focus op veranderen, op (nieuwe) netwerken, kansen centraal stellen, buiten bestaande kaders denken en verbindingen tot stand brengen. Hellendoorn in Actie heeft ons geleerd dat participatie van de gemeente in ideeën en activiteiten van inwoners succesvolle initiatieven kan opleveren.

De behaalde winst en de inzichten van Hellendoorn in Actie hebben een vervolg gekregen in de Lerende Gemeenschap, een samenwerkingsverband van gemeente en circa 25 bedrijven, maatschappelijke en vrijwilligersorganisaties dat twee jaar samenwerkt, ideeën uitwisselt, oplossingen bedenkt en nieuwe werkwijzen introduceert.

In de gemeente Hellendoorn zijn de bestuurder en de ambtenaar zich in toenemende mate bewust van de burger en de rol van de burger in het proces. Burgerparticipatie wordt vaak intensief toegepast op alle niveaus van voorbereiding en uitvoering van beleid zoals 30 km zones, schoolzones, strategische visie, masterplan, WMO-raad. Toch ontstaat in de politiek en in de organisatie vaak discussie over participatie. Is de burger op tijd betrokken bij het proces? Is de burger representatief? Is er sprake van collectief belang of eigen belang? In een aantal gevallen is er sprake van structureel overleg met organisaties of ondernemers. Vaak wordt daar de vraag gesteld of de participatie niet in een eerdere fase had moeten plaatsvinden en of de bestuurlijke en ambtelijke organisatie wel uitgaan van gelijkwaardigheid. Dat bracht ons bij de vraag van meer en bewuster partnerschap ofwel overheidsparticipatie.

Voorbeelden waarbij er sprake is van succesvolle overheidsparticipatie zijn minder talrijk. Om een aantal te noemen: de buurt- en dorpsontwikkelingsplannen, het hulpfonds, de buurtbus, het ondernemersfonds en de boodschappenbus. Bij al deze onderwerpen heeft de overheid het burgerinitiatief niet overgenomen, participeert de overheid op basis van gelijkwaardigheid en zijn groepen van burgers verantwoordelijk voor het SMART opstellen van de doelstellingen en voor de realisatie hiervan. Gaandeweg groeide het verlangen deze vorm van partnerschap te intensiveren door meer ruimte te bieden en betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de burgers te vergroten. De gemeente als bondgenoot van

zelfverantwoordelijke burgers! Een overheid die participeert in de projecten van burgers, overheidsparticipatie dus!

3.

Hellendoorn in actie met als ijkpunten

Samen leven, samen zorgen

Gemeenschapsvorming gaat over de relatie van een individu met een (sociale) gemeenschap. Het focust op de wisselwerking tussen individu en gemeenschap, op actieve participatie van individuen en groepen aan de samenleving waardoor een gemeenschap wordt gevormd.

Een individu kan pas werkelijk individu zijn binnen de bedding van een hem omringende gemeenschap. En daar waar die gemeenschap er onvoldoende is, of, waar we nu tegenaan lopen, verandert door maatschappelijke ontwikkelingen, moet die opnieuw vorm krijgen. Dat is niet alleen een opgave voor de overheid, maar voor alle leden van onze samenleving. De overheid kan het niet alleen. De overheid kan echter wel proberen richting te geven.

De democratie zal het vooral moeten hebben van initiatieven van onderop, van burgerparticipatie en van netwerken.

Bezinning op de relatie van gemeenten met hun inwoners! Het samenwerken met burgers is daarbij de grote uitdaging. We kunnen niet meer achterover leunen en vertrouwen op bestaande netwerken. We zullen moeten zoeken naar nieuwe netwerken en deze aanspreken om de kloof tussen burger en bestuur te verkleinen en de bestuurskracht van gemeenten te vergroten.

Vertrouwen en sociale binding versterken als ijkpunten

Bij het bezinnen op de relatie van onze gemeente met de inwoners hebben we voor vier oriëntatiepunten gekozen.

Ten eerste, moeten we als overheid moet **pal staan voor het gemeenschappelijke fundament** van onze samenleving: de waarden van onze democratische rechtstaat. Deze gedeelde waarden van onze rechtsstaat zijn democratie, vrijheid, gelijkheid en solidariteit. Op basis van deze waarden ontstaat er ruimte voor verscheidenheid binnen het systeem van de representatieve democratie.

Ten tweede, een overheid die **vertrouwen hoog in het vaandel** heeft staan, geeft met een overdaad aan regels en bemoeienis een verkeerd signaal af. Regelzucht en bemoeizucht drukken geen vertrouwen, maar wantrouwen uit. Dat betekent ruimte voor de burger en een bescheiden opstelling van de overheid. Dit luistert nauw. Want mensen mogen in geen geval het gevoel krijgen er alleen voor te staan. Dat pleit niet voor een overheid die zich terugtrekt, maar voor een overheid die haar betrokkenheid toont door ruimte te geven en te ondersteunen.

Ten derde, **sociale cohesie bevorderen**. De focus verschuift van vrijheid en gelijkheid naar samenhang en broederschap; van een sociaal-economisch naar een sociaal-cultureel perspectief, zonder de beklemmendheid en benauwdheid waar onze samenleving halverwege de vorige eeuw mee te maken had.

Ten vierde, **burgerschap als basis**. Burgerschap brengt ons bij een mogelijk concept voor meer sociale cohesie. Burgerschap voorzien van een nieuwe inhoud. Wil burgerschap een kans van slagen hebben, dan moeten wij initiatieven van burgers horen en honoreren. Het streven moet gericht zijn op een activeringsstaat of een burgerschapsstaat, waarbij drie elementen van burgerschap gehonoreerd moeten worden:

- de zelfredzaamheid en zelfverantwoordelijkheid van burgers voor eigen leefomstandigheden en gedrag;

- sociale rechten: iedere burger moet toegang hebben tot arbeid, onderwijs, huisvesting, gezondheidszorg, sociale zekerheid en sociale dienstverlening;
- iedereen draagt medeverantwoordelijkheid.

Burgerparticipatie en overheidsparticipatie nader onderscheiden

De gemeente Hellendoorn wil graag meer ruimte maken voor participatie van burgers en voor bewonersinitiatieven. Dat doet ze door de onderstaande twee vormen toe te passen.

Participatie is deelneming in het sociale of groepsleven. Vanuit de overheid bezien kunnen we 2 processen van groepsleven onderscheiden:

- een proces door de overheid georganiseerd waarin de burgers participeren wat gedefinieerd kan worden als **burgerparticipatie** én
- een proces door de burgers georganiseerd waarin de overheid participeert en dat kan gedefinieerd worden als **overheidsparticipatie**.

Bij **burgerparticipatie** is er sprake van een meer actieve deelname van (groepen) burgers aan de verschillende fasen van het beleidsproces. Burgerparticipatie kan om verschillende redenen ingezet worden, waaronder het verbeteren van de kwaliteit van het gemeentelijk beleid en het creëren en/of vergroten van het draagvlak bij burgers. Burgerparticipatie is gericht op meedenken, -werken, adviseren en zo mogelijk meebeslissen door burgers over gemeentelijk beleid, projecten en de uitvoering ervan. De ene keer gaat deelname in de vorm van inspraak, de andere keer via interactieve beleidsvorming. De manier waarop belanghebbenden en geïnteresseerden mee kunnen praten, kan verschillen. Naast inspraakavonden en speciale bijeenkomsten zijn er verschillende instrumenten als klankbordgroepen, inloopavonden, informatiemarkten en werkateliers.

Bij **overheidsparticipatie** is er sprake van initiatieven uit de samenleving zelf. De rol van de gemeente is in dat geval een hele andere dan bij burgerparticipatie waarbij het initiatief bij de gemeente ligt. De gemeente heeft daarbij vooral de rol van samenwerkingspartner met veelal faciliterende, ondersteunende taken. Juist door het toepassen van overheidsparticipatie wordt rekening gehouden met de veranderende samenleving, wordt rekening gehouden met een meer horizontaler proces. Overheidsparticipatie brengt een andere werkwijze met zich mee voor de organisatie en het bestuur. Het gaat erom het initiatief van burgers bij de burgers te laten en niet over te nemen. Dus de kunst van het loslaten en vertrouwen hebben in de burger. Niet meer de traditionele wijze van een overheid die iets bedenkt en daarna burgers daarbij betreft, maar burgers die met een initiatief komen en daar een helpende hand bij kunnen gebruiken van de gemeente die zich inzet met tijd, geld, kennis, deskundigheid en materiële hulpmiddelen. Zodat burgers zich met de inhoud kunnen bezighouden.

Naast deze onderscheiden vormen van participatie zijn ook de bijbehorende rollen van de overheid en burgers te onderscheiden, alsook de bestuursstijlen die daarbij horen. In de onderstaande participatie ladder wordt dat uiteengezet. Ter oriëntatie: overheidsparticipatie bevat de bestuursstijlen faciliteren, samenwerken en delegeren. Burgerparticipatie de participatieve, de consultatieve en de open autoritaire stijl.

Participatieladder en bestuursstijlen

Bestuursstijl	Rol bestuur	Rol participant
<i>Wel interactief</i>		
Faciliterende stijl	Ondersteuning (tijd, geld, deskundigheid) bieden	Initiatiefnemer
Samenwerkende stijl	Samenwerken op basis van gelijkwaardigheid	Samenwerkingspartner
Delegerende stijl	Binnen randvoorwaarden bevoegdheden overdragen	Medebeslisser
Participatieve stijl	Open advies vragen met veel ruimte voor discussie en inbreng	Adviseur beginspraak
<i>Niet interactief</i>		
Consultatieve stijl	Raadplegen over gesloten vraagstelling	Adviseur eindspraak
Open autoritaire stijl	Informatie verschaffen over zelfstandig gevormd beleid	Toeschouwer bij voorlichting
Gesloten autoritaire stijl	Zelfstandig beleid vormen zonder informatieverschaffing	Geen rol

Het
schem
a
geeft

het meervoudig handelen aan van de gemeente zowel ambtelijk als bestuurlijk en kan ook aangeduid worden als:

- de regelgever, de handhaver van het collectief belang
- de dienstverlener
- de partnerrol, faciliteren en samenwerken.

Het is van belang om duidelijk aan te geven in welke rol de gemeente handelt. De keuze van de bestuursstijl en de mate waarin de burger wordt betrokken, zal daarbij bewust afgewogen moeten worden.

Samengevat: overheidsparticipatie vanzelfsprekend!

Overheidsparticipatie. Het antwoord op de vraag hoe de impasse te doorbreken van een overheid die zich in haar traditionele rol van alleswetende oplosser van maatschappelijke vraagstukken geconfronteerd ziet met problemen in een samenleving die vraagt om een hele andere manier van besturen en samenwerken.

Overheidsparticipatie. Met ruimte, betrokkenheid en verantwoordelijkheid voor burgers. Een systeem dat inspeelt op de dynamiek van een gefragmenteerde netwerksamenleving. Daardoor komt een groot potentieel aan kennis en creativiteit bij de burgers beschikbaar om samen beter in te kunnen spelen op de dynamiek van onderop.

Daardoor worden de trends en signalen uit de samenleving eerder zichtbaar en kunnen innovatieve oplossingen eenvoudiger ingebed worden in het gemeentelijke beleid ook al botsen die in aanvang met het geldende.

Daardoor ontstaat er meer begrip over en weer bij de benadering van complexe vraagstukken of bij de afweging van prioriteiten.

Daardoor wordt de grote bezuinigingsoperatie een vraagstuk van ons allen.

Daardoor merken de burgers dat hun inzet gezien, gewaardeerd en serieus wordt genomen.

Daardoor bevordert de sociale cohesie en burgerschapszin.

Maar dan moeten we wel bereid zijn om onze beheerslogica te herzien en onze hiërarchische bestuursstijl en organisatiestructuur, onze verticale handswijzen, traditionele cultuur en denkbeelden daarop aan te passen.

Deze bestuurlijke vernieuwing is gericht op een horizontaal en gelijkwaardig samenspel tussen gemeente en bewoners.

Daarbij wordt het belangrijk dat de gemeenteraad, B en W en de ambtelijke organisatie samen één visie ontwikkelen en uitdragen waaruit duidelijk wordt welke doelstellingen we aan deze samenwerking verbinden. Meer binding tussen gemeente en bewoners!

Wat vraagt dit denken aan het hervormen van werkstructuren en gedragingen?

4. Hervorming van het gemeentelijk functioneren

Financieel-economische crisis

Een actuele aanleiding om er nog meer vaart achter te zetten is de volgende. Er komen bezuinigingen op gemeenten af die de politiek nopen om keuzes te maken. Er schuilt een gevaar in dat dit de relatie tussen de burger en de overheid nog verder onder druk zet. Bij de komende bezuinigingen is de inzet van burgers daarom hard nodig om het draagvlak voor de politiek te kunnen borgen. De overheid zal keuzes moeten maken. Dit vereist een nieuw perspectief, dat van burgers en bedrijven als mede vertrekpunt. Burgers moeten meer verantwoordelijkheid krijgen en de politiek moet meer vertrouwen hebben in burgers en durven loslaten en daarmee worden eerder genoemde ijkpunten ondersteund!

Andere rol voor raad, college en ambtelijke organisatie

De overheid is een professionele ambtelijke en bestuurlijke organisatie met een werkwijze, die vooral is afgeleid van meervoudig handelen. Als we overheidsparticipatie volwaardig willen ondersteunen, dan is het noodzakelijk om na te denken over de werkwijze, cultuur en samenwerking die dat vereist. Beseft wordt dat de financiële druk en de druk op de ambtelijke organisatie op dit moment niet het meest gunstige is. Tegelijkertijd kan dit ook kansen bieden en juist aanleiding zijn om wel te investeren in de horizontale verhoudingen met burgers. Zodat er in gezamenlijkheid ook nieuwe perspectieven verkend kunnen worden die noodzakelijke bezuinigingen kunnen verzachten.

Het gemeentelijk functioneren in de gemeente Hellendoorn is in de afgelopen jaren aan het veranderen. De voorbeelden die eerder genoemd werden, konden gerealiseerd worden doordat de raad in een aantal gevallen horizontaal werken bevordert, doordat het college in een aantal gevallen verantwoordelijkheden overdraagt en doordat de ambtelijke organisatie in een aantal gevallen projectmatig werkt.

Het doel is echter een organisatie die waar mogelijk structureel kiest voor horizontaal werken, als gelijkwaardige partner en die waar noodzakelijk kiest voor verticaal werken, als regelgever. Deze veranderingsopgave is noodzakelijk.

Een benadering om dit in gang te zetten, is geleverd door Jeroen den Uyl, senior adviseur van Twynstra Gudde, adviseurs en managers. Deze vindt u onderstaand. Overbodig te melden dat verticaal werken aan de orde blijft. Meervoudig werken dus!

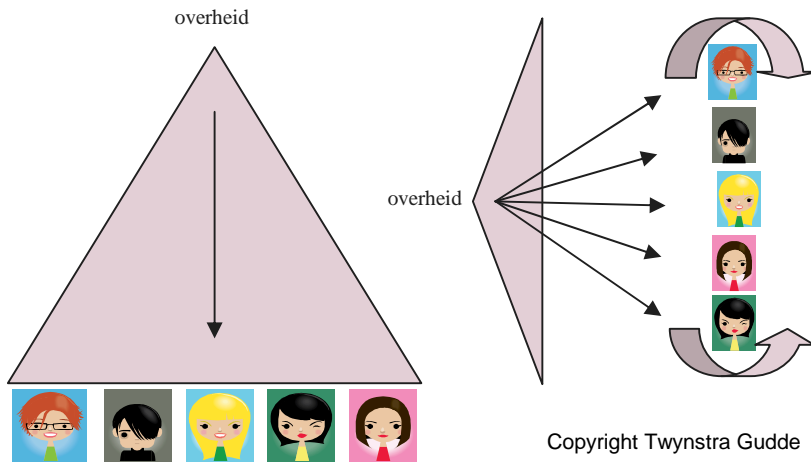
Veranderopgave voor gemeente Hellendoorn

De ambities van de gemeente om overheidsparticipatie door te voeren als kern van haar handelen vergt een verandering in denken en doen van bestuur (raadsleden en college van burgemeester en wethouders), van medewerkers die burgers te woord staan en van andere (autonome) instellingen en tot slot ook van de burgers en ondernemers.

Context voor denken en handelen met overheidsparticipatie

Met de introductie van overheidsparticipatie verandert de rol van de overheid.

Er wordt op een andere wijze gestuurd, naast verticaal meer en meer ook horizontaal (meervoudig handelen).



Copyright Twynstra Gudde

De verticale manier van werken voor de gemeente blijft, met name als regelgever en als dienstverlener bij standaard producten waar geen maatwerk op verleend wordt, bijvoorbeeld bij het verlenen van paspoorten en standaardproducten (uittreksels, vergunning zonder veel discretionaire ruimte).

In het onderstaande schema worden de verschillende stijlen, waarden en normen verwoord.

Verticale machtswaarden

Overheid als taakorganisatie (burger als object van beleid/ onderdaan/ consument van voorzieningen)

- Onderhandel niet
- Discipline
- Loyaliteit
- Publiek/algemeen belang prevaleert
- Fatalisme / zo zijn de regels
- Representatie

Verticale taken

- vergunningverlening
- subsidieverdeling
- handhaving
- beleidsontwikkeling

Organisatie principe bij verticale macht

- lijnorganisatie
- routine
- beheersing
- verantwoording
- taakgericht
- inhoudgericht

Horizontale machtswaarden

Veld; burgers en ondernemers onderling (overheid als facilitator/ participant)

- Toon je macht niet
- Wees eerlijk
- Vrijwillige overeenkomst
- Wees competitief, eigen belang is leidend
- Optimisme / dat kan anders
- Participatie

Horizontale taken

- facilitaire netwerken
- wegnemen belemmerende regels
- koppelen belangen van instellingen

Organisatieprincipe bij horizontale macht

- projectmatig/procesmatig
- maatwerk
- los laten
- initiatie
- persoonsgericht
- procesgericht

Het gaat er voor een organisatie om hoe een goede balans te vinden tussen die horizontale en verticale machtswaarden en wat dat betekent voor de cultuur en werkwijze van een ambtelijke organisatie.

De rechterkolom bevat zes 'knoppen' waarmee een organisatie te sturen is om deze ook werkelijk in te richten voor overheidsparticipatie. Dit zijn:

- **strategie**: de manier waarop en het geheel van middelen waarmee vooraf vastgestelde doelen worden nagestreefd. Er is een eenduidig beeld over facilitair werken in de hele organisatie. Informatiepositie moet goed zijn: verzamelen en analyseren van informatie, ontwikkelingen blijven monitoren om betere keuzes te kunnen maken;
- **managementstijl** is het geheel van kenmerkende gedragspatronen van het management. Managers en bestuurders steunen en vertrouwen medewerkers. Medewerkers krijgen ruimte (tijd en budget) om flexibel op vragen van burgers in te kunnen gaan;
- **personeel** is het geheel van karakteristieken en vaardigheden van medewerkers. Zij willen investeren in contacten en verbinding aangaan met 'de straat' om informatie te halen en/of te brengen. Flexibel en betrouwbaar en creatief zijn. Niet vanuit regelgeving of macht maar vanuit gelijkwaardigheid handelen;
- **structuur** is de verdeling en compensatie van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Mandaat ligt laag in de organisatie. Vrije ruimte in de organisatie om in te kunnen springen op actuele vragen van burgers;
- **cultuur** is het geheel van gemeenschappelijke normen en waarden van een groep mensen en hun gedrag als uiting daarvan. Lerende organisatie veronderstelt ruimte voor ondernemerschap/experimenten, fouten mogen worden gemaakt, een brede scoop zonder eilandjes, commitment van alle medewerkers, betrouwbaar en betrokken. Wat we buiten zeggen moeten we binnen doen.
- **systemen** zijn de regels en procedures waarmee het dagelijks functioneren wordt gestuurd. Samen met burgers, ondernemers, organisatie, instanties een netwerk vormen om problemen op te lossen.

Een organisatie die met de bovenstaande knoppen wordt ingesteld, kan de faciliterende manier van werken aan. In de praktijk kan het helpen onderscheid te maken tussen twee soorten interventies:

- Netwerken: bevorderen dat burgers, ondernemers en instellingen elkaar weten te vinden en ideeën en interesses en behoeften met elkaar kunnen uitwisselen;
- Ondernemen: bevorderen dat partijen indien men met elkaar een idee tot een project of activiteit wil omzetten ook werkelijk afspraken met elkaar maken.

Het is voor ambtenaren die in het veld van burgers en ondernemers actief zijn goed om deze twee vormen van faciliteren te onderscheiden. Iedere activiteit kent specifieke eigenaardigheden waar rekening mee moet worden gehouden.

Effecten op lokaal politiek bestuur

Het voorgaande is geschreven met het oog op de effecten op de gemeentelijke organisatie. Voor een belangrijk deel is dat mutatis mutandis van toepassing op het politieke bestuur. Echter, het politieke bestuur kent nog een paar bijzonderheden die nadere aandacht verdienen.

Net als de ambtelijke organisatie ervaart ook het politieke bestuur een spanning tussen verticale macht en horizontale macht.

Het politieke bestuur (B en W en de gemeenteraad) wil het veld de ruimte laten. Zij wil daarmee minder zelf de inhoudelijke normen bepalen, maar deze aan de initiatieven van burgers, ondernemers en groepen overlaten. Wat het veld wil, waar het warm voor loopt, dat is van belang; het verstoren van die energie met door het politieke bestuur opgelegde normen is onwenselijk.

Zoals bijvoorbeeld bij de dorpsontwikkelingsplannen is gebeurd, zal de gemeenteraad zich terughoudend moeten opstellen, een deel van de eigen verantwoordelijkheid moeten overdragen en zich beperken tot kaderstelling vooraf en hoofdlijnen. Een valkuil hierbij is het budgetrecht. Mutatis mutandis geldt dit ook voor het college van B en W.

Maar zoals aangegeven, het politieke bestuur moet ook de rechtstaat dienen, de wet handhaven en gelijke gevallen gelijk behandelen.

B en W heeft de volgende belangrijke (nieuwe) taken die zij met haar vertrouwde (verticale) taken moet combineren:

Contextsturing

B en W concentreert zich op de context. Is het veld vitaal genoeg? Zijn er zwakke belangen die beschermd moeten worden? Is er toegang voor anderen in het veld? Welke taken laten we over aan welke kring van burgers? Hoe zorgen we dat er toezicht plaatsvindt op het besluitvormingsproces door burgers en ondernemers (eventueel door – andere – burgers)?

Lijn versus veld

B en W zorgt samen met de ambtelijke leiding voor een adequate lijnorganisatie. In deze organisatie is er ruimte om af te wijken van de productie van diensten als actieve burgers en ondernemers daarom vragen. Het regelt ook dat conflicten tussen veld en overheid terecht komen bij een onafhankelijk persoon/ instantie.

De gemeenteraad vult haar taken anders in:

Controle taak

De gemeenteraad behoudt deze taak. Zij concentreert zich minder op de inhoudelijke norm (burgers en ondernemers bepalen dit vooral zelf) en let dus meer op de context (worden bepaalde partijen/ groepen niet uitgesloten; hoe functioneert het democratische proces).

Agenderende taak

De gemeenteraad behoudt ook deze taak. Zij zoekt daarvoor aansluiting bij het veld van actieve burgers en ondernemers. Dat vraagt dat zij proactief 'issues' opspoot waar het veld zich druk over maakt. Het kan ook voorkomen dat 'issues' juist onvoldoende naar voren komen of ondersneeuwen. De raad kan die 'zachte' belangen aan de orde stellen.

Voorbeelden van taken

Zonder uitputtend te zijn kunnen taken genoemd worden op basis van de volgende uitgangspunten en voorwaarden:

- eigenaarschap van een probleem en de oplossing ervan ligt dicht bij de burger zelf,
- eigenaarschap vergroot verantwoordelijkheid en vertrouwen.

Voorbeelden

- buurtbudgetten
- sociaal cultureel werk
- onderhoud openbare ruimte
- onderwijs
- WMO taken.

Deze werkwijze vraagt veel van alle partijen: gemeenteraad, B en W, ambtelijke organisatie, burgers en instellingen. Het gaat om een systematische verandering waar veel partijen bij betrokken zijn en ook aan toe moeten (willen) zijn.

We staan voor de opgave te komen tot een open en boeiende democratie waarbij vanzelfsprekende grenzen zullen vervagen.

Dit vraagt een open grondhouding, je open stellen voor een ander.

Kun je het dromen dan kun je het doen.

Dromen is essentieel, geeft verbeelding en kracht.

Een realistische idealist is iemand die met één oog kijkt naar de wereld zoals we die ervaren en met het andere oog kijkt naar utopie; een transcendente idealist!
We kunnen veel meer dan we denken!