

Bestuursopdracht Participatie



Datum	20 september 2022
Status	Definitief
Versie	1.1
Bestuurlijk opdrachtgever:	Thijs van Kessel
Ambtelijk opdrachtgever:	Simon Franssen
Opdrachtnemer:	Marrie van Rijn

Bestuursopdracht - Participatie

Inhoudsopgave

1	AANLEIDING	3
2	INLEIDING	3
3	PARTICIPATIE.....	5
4	GEMEENSCHAPSGERICHT WERKEN	8
5	VAKMANSCHAP VERGROTEN	9
6	RESULTATEN	11
7	RANDVOORWAARDEN	11

Bestuursopdracht - Participatie

1 Aanleiding

In het nieuwe **coalitieakkoord** 'Samen duurzaam vooruit' is de paragraaf 'in verbinding met de samenleving' opgenomen, waarin de ambitie is opgenomen om een overheid te zijn die luistert en handelt vanuit het perspectief van het initiatief in de maatschappij. De belangrijke kernwaarden die genoemd worden zijn: *zichtbaar, betrouwbaar en realistisch*.

Daarnaast hebben management, bestuur en de gemeenteraad van Oss de afgelopen jaren in verschillende bijeenkomsten geuit meer een **netwerkende en responsieve overheid** te willen zijn. Een gemeente die niet voor de inwoner bepaalt wat goed voor hem of haar is, maar die luistert naar de inwoner en faciliteert. Een gemeente die initiatieven vanuit de samenleving waardeert, faciliteert en de inwoners betreft bij besluiten waar dat kan.

Ook de naderende **wet 'versterking participatie op decentraal niveau'** vraagt om actief met participatie aan de slag te gaan. Het doel van het wetsvoorstel is de betrokkenheid van inwoners te vergroten bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid van hun gemeente. Ook wordt het uitdaagrecht¹, als specifieke vorm van participatie, wettelijk verankerd.

Het samenkomen van het coalitieakkoord, de concernstrategie en de naderende wet vragen om versterking van participatie en zijn daarmee de aanleiding van deze bestuursopdracht.

2 Inleiding

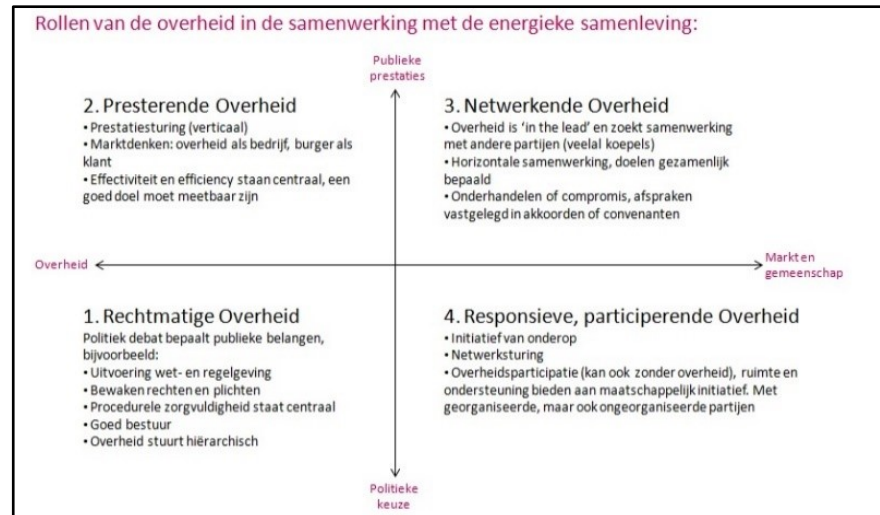
Goed samenspel met de samenleving vraagt communicatief, flexibel en daadkrachtig handelen van het gemeentebestuur en de gemeentelijke organisatie. Samenspel waar bestuurlijk draagvlak voor verandering is en waar medewerkers in staat zijn om te luisteren en te leren. Zodat we een nieuwe balans vinden tussen de kracht van de Osse gemeenschappen / dorpen / wijken en de kracht van de gemeentelijke structuren.

De gemeente voert wettelijke taken uit voor en met de samenleving en de samenleving werkt zelf aan maatschappelijke kwesties, zonder inmenging van de overheid. Duidelijkheid over eigenaarschap is hierbij belangrijk: waar is de gemeente verantwoordelijk voor en waar zijn

¹ Inwoners mogen d.m.v. het uitdaagrecht taken van de gemeente overnemen als zij denken het slimmer, beter, goedkoper te kunnen doen. Inwoners krijgen met dit recht daadwerkelijk de mogelijkheid om hun idee te gaan uitvoeren. Uitdaagrecht is gebaseerd op het Engelse 'Right to challenge'.

Bestuursopdracht - Participatie

inwoners zelf 'eigenaar' van? Hier gaat het om de beleving van inwoners, hun gedrag en hun relaties. Het gemeentebestuur ziet de rol van gemeente steeds meer verschuiven, van de rechtmatige en presterende overheid, naar een netwerkende en responsieve overheid. Dus van de linkerkant van het NSOB-model, naar de rechterkant. Een bescheiden overheid die kwalitatief goede dienstverlening biedt, goed kan samenwerken in netwerken, én ontvankelijk en ondersteunend is voor initiatieven uit de samenleving.



De linkerkant van het model is in gemeentelijke organisaties van oudsher sterk ontwikkeld, de rechterkant en met name rechtsonder, wordt onvoldoende toegepast en moet meer ontwikkeld worden. We passen in veel situaties nog de linker kolom toe en nemen dan bijvoorbeeld zaken over alsof we een presterende overheid zijn. Dat betekent dus dat er een betere balans moet komen tussen linkse en rechtse rollen en dus een verschuiving naar de rollen aan de rechterkant. Dit betekent ook dat we slimmer leren kiezen wanneer welke rol het beste past en welk instrumentarium daarbij past. Vanzelfsprekend willen we dat bij alle vier de rollen we beter weten wat er in de samenleving leeft en daar de uitvoering van die taken op aanpassen, maar met deze bestuursopdracht kiezen we er voor vooral in te zetten op de groei van kennis en kunde aan de rechterkant van het model.

We zullen als gemeente niet alleen iets moeten vinden van het participeren met en door inwoners, maar ook van wat voor overheid we willen zijn en wat voor samenleving we willen. Dat is niet los te zien van elkaar. Hoe kunnen we ervoor zorgen dat gemeenschappen zelf richting kunnen geven aan hun eigen leefomgeving?

Bestuursopdracht - Participatie

Wat willen we bereiken?

Met de stappen die al zijn gezet op het gebied van de responsieve overheid en de speerpunten in het coalitieakkoord is duidelijk dat we twee zaken willen bereiken:

- Meer en kwalitatief goede vormen van participatie tussen inwoners en gemeente tot stand brengen. Hierbij gaat het over een gelijkwaardige relatie tussen inwoners en gemeente.
- Meer en beter maatschappelijke initiatieven omarmen en stimuleren, waarbij de relatie tussen inwoners onderling uitgangspunt is, en de gemeente dit proces faciliteert.

Deze resultaten kunnen we bereiken als we een visie hebben op hoe we de betrokkenheid van inwoners kunnen vergroten en een visie op wat voor samenleving we willen. Kortom, we hebben een visie nodig op **participatie** en een visie op **gemeenschapsgericht werken**. Bij de visie op gemeenschapsgericht werken hoort ook het krijgen van duidelijkheid over de rol van wijk- en dorpsraden en de rol van wijkzaken i.r.t. vakinhoudelijk medewerkers. Dit sluit weer aan bij de speerpunten in het coalitieakkoord.

We willen uiteindelijk de leefwereld centraal stellen en om daarmee te starten kiezen we in dit geval voor een systeemafspraken: een bestuursopdracht. Hoe tegenstrijdig dit ook lijkt, de gemeentelijke organisatie is nu eenmaal georganiseerd in een systeemwereld. Een planmatige aanpak die ruimte biedt voor creativiteit gaat ons helpen om koers te houden en het voor elkaar te krijgen: het centraal stellen van de gemeenschappen en hun leefwereld.

Dit alles vanzelfsprekend in de context van al hetgeen de gemeente al doet. Het meer en beter inzetten op het centraal stellen van de gemeenschappen en hun leefwereld komt beter tot z'n recht als de gemeente de kerntaken op orde heeft. Goede participatie kan bestaan als we organisatiebreed de zaken goed organiseren.

3 Participatie

Het hebben van een visie op wat voor samenleving we willen en de gemeenschappen daarin, is een goede basis om te kijken naar hoe we met inwoners willen participeren. Participeren met inwoners over de plannen die de gemeente heeft en participeren als overheid met initiatieven van inwoners. Goede verbindingen tussen inwoners en bestuur zijn zelfs essentieel in de democratie. De invloed en zeggenschap van inwoners kan in vele vormen uiting krijgen. Bijvoorbeeld via verkiezingen, maar ook via burgerfora, digitale participatie en burgerinitiatieven. Maatschappelijke opgaven grijpen direct in op het leven van mensen en vragen daarom directe betrokkenheid van inwoners. Ook de omgevingswet en naderende wet 'versterking participatie op decentraal niveau'

Bestuursopdracht - Participatie

vragen om actief met participatie aan de slag te gaan. Tegelijkertijd moeten we zorgvuldig omgaan met de tijd die we van onze inwoners vragen. En steeds bewust de keuze maken om een participatietraject te starten. Als er geen ruimte is voor inbreng bijvoorbeeld, dan heeft participatie geen toegevoegde waarde.

Daarnaast komt de wens van het college, om meer in verbinding te staan met de inwoners en daarmee het vertrouwen van de inwoners in het lokaal bestuur te versterken, tot uiting in het coalitieakkoord. Hierin staan de volgende speerpunten (met betrekking tot participatie) beschreven:

- 1) We blijven in gesprek met inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Door hen uit te nodigen, maar ook door de wijken en dorpen in te gaan. Dit om te weten wat er leeft.
- 2) We stellen gemeentebreed participatiebeleid op. Hierin komt de doorontwikkeling naar een overheid, die meer handelt vanuit het initiatief vanuit de samenleving, goed tot z'n recht.
- 3) We zetten inwonerspeilingen vaker in als instrument om inwoners direct te betrekken bij ontwikkelingen op thema's of in de wijken en dorpen.

Door deze speerpunten komen verschillende vormen van participatie naar voren:

- 1) Participatie van inwoners in beleids- en besluitvormingstrajecten (inwonersparticipatie);
- 2) Participatie door burgerinitiatieven, waarbij inwoners eigenaar zijn en het bestuur geen of hooguit een ondersteunende rol heeft (overheidsparticipatie);
- 3) Experimenteren met vormen van meer directe democratie (bijvoorbeeld burgerberaden).

Het nadenken over participatie kan daarmee niet los worden gezien van het samenspel tussen de representatieve democratie (de gekozen volksvertegenwoordiging) en de participatieve democratie (de betrokkenheid en invloed vanuit de maatschappij).

Kortom, er is ook behoefte aan een visie op het gebied van participatie. We hebben met elkaar fundamentele vragen te beantwoorden over participatie en daarvoor kan gestructureerd het gesprek gevoerd worden.

Omdat participatie steeds hoger op de agenda is komen te staan, hebben VNG en Berenschot een handreiking gemaakt met een routekaart. We willen aan de slag met deze 'routekaart' die bestaat uit een structuur van stappen en suggesties om het goede gesprek te voeren. Na het volgen van deze stappen heeft de gemeente Oss een handelingsperspectief om effectief aan de slag te gaan

Bestuursopdracht - Participatie

met participatie. En hiermee ook duidelijkheid te bieden aan onze inwoners en partners wat ze van ons mogen verwachten en wat wij van hen verwachten.

Een routekaart



Samen de route afleggen

Om de route als gedragen proces in te richten, is het advies om dit gezamenlijk te doen. Een platform met inwoners, (burger)raadsleden, collegeleden en ambtenaren te vormen om de routekaart gezamenlijk te doorlopen. We nemen alle partijen mee in wat het betekent om participatief te werken. Er worden gezamenlijk spelregels uitgewerkt over welke vorm van participatie wanneer het beste past. Bestaand beleid op het gebied van participatie (bijvoorbeeld in het kader van de omgevingswet, maar ook andere initiatieven) worden hierin meegenomen. Hiermee worden we gezamenlijk beter in het omarmen en stimuleren van initiatieven van gemeenschappen.

Het 'hoe' van deze reis, wordt in een plan van aanpak verder uitgewerkt.

4 Gemeenschapsgericht werken

Zoals het coalitieakkoord ook stelt, verschuift de rol van de gemeente steeds meer van bepalende overheid naar een bescheiden overheid die luistert en handelt vanuit het initiatief in de maatschappij. Dus het initiatief van gemeenschappen en hun inwoners. We willen daarbij inzetten op de kracht van de samenleving. We gaan meer op hoofdlijnen sturen en laten ruimte aan het maatschappelijke initiatief. Met als doel het hebben van gemeenschappen die zelf meer richting gaan geven aan hun eigen leefomgeving. Waarbij we borgen dat iedereen, die dat wil, een positieve bijdrage kan leveren, ongeacht geaardheid, afkomst, gezondheid, etc.

Inwoners zijn verbonden met hun straat, buurt, dorp, complex, hofje, pleintje, of andere soorten gemeenschappen zoals een groep gelijkgestemden. Dat verschilt per inwoner, per buurt en in de tijd natuurlijk. Daar ontstaan initiatieven die waardevol zijn voor samenleven, voor sociale cohesie, en waarin publieke waarde wordt gerealiseerd. Denk aan maaltijdservice, zorgcoöperaties, autopool, praktische hulp, energiecoöperatie, speeltuinvereniging enzovoort. Gewoon waar inwoners er voor elkaar zijn en zelf hun samenleving vormgeven.

We willen dit als gemeentelijke organisatie meer gaan doen, we willen meer insteken op de gemeenschappen. Gemeenschapsgericht werken is een manier van werken waarbij *van buiten* (de gemeenschap) *naar binnen* (de ambtelijke organisatie) wordt gehandeld, waarmee wordt bedoeld dat we als organisatie zelf naar buiten gaan om te luisteren en op te halen. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling om inwoners en hun initiatieven in onze systeemwereld in te trekken. Dat betekent het waarderen en waar nodig steunen van maatschappelijke initiatieven. Maar wat is er nodig om vitale en gezonde gemeenschappen te krijgen die zelf richting geven aan hun leefomgeving? En wat kunnen wij daar als gemeente in betekenen?

'Gemeenschapsgericht werken' is niet zozeer een organisatiestructuur of een kant en klare methode, maar vooral een uiting van de visie op de verhouding samenleving en gemeente, een houding en manier van werken die nauw verbonden is met het concept van overheids- of inwonersparticipatie dat wordt toegepast.

Wenkend perspectief

Een belangrijk onderdeel van gemeenschapsgericht werken is onze droom van Oss. Wat is het wenkend perspectief waar we naar toe werken? Wat voor samenleving willen we? Denk aan vitaliteit gemeenschappen, de rol van de samenleving bij vraagstukken als duurzaamheid en zorg voor elkaar, etc. Wat voor organisatie willen wij zijn in de driehoek van overheid –

Bestuursopdracht - Participatie

maatschappelijke partners – inwoners/gemeenschappen? Wat kan de samenleving van ons verwachten? Om de gezamenlijke droom voor Oss waar te maken, moeten wij ons bewust zijn van onze rollen. Hoe kunnen wij als overheid minder dominant zijn, en zorgen dat inwoners opgaven mee vast pakken? Hoe zorgen we voor sterkere onderlinge verbanden in de samenleving, oftewel sterkere gemeenschappen? Hoe benaderen we inwoners als gelijkwaardige en intelligente gesprekspartner? En hoe zorgen we ervoor dat het perspectief van inwoners altijd betrokken wordt bij besluitvorming? En wanneer pakken we welke rol?

Om te werken voor de gemeenschappen in Oss is het nodig om een goed beeld te hebben van dat wenkend perspectief en antwoorden op de vragen die gesteld zijn. Een visie op gemeenschapsgericht werken is daarvoor een eerste stap. In een plan van aanpak wordt het 'hoe' uitgewerkt, maar al duidelijk is dat dit een reis is die met raad, partners en inwoners wordt afgelegd.

5 Vakmanschap vergroten

Kennis vergroten

Het maken van een visie op participatie en op gemeenschapsgericht werken is echter niet voldoende om een cultuuromslag te maken. Om als gemeente Oss een netwerkende/responsieve overheid te zijn is het nodig dat de organisatie (bestuur en ambtelijke organisatie) stappen maakt op gebied van het werken voor en met gemeenschappen en dat het kennisniveau op het gebied van participatie groeit. Dit vraagt echt een fundamentele verandering in houding en gedrag. Zonder hierbij alle goede initiatieven en werkwijzen tekort te willen doen, want er loopt al heel veel in Oss.

Uit onderzoek² blijkt echter dat het de medewerkers in wisselende mate lukt om zichzelf responsief op te stellen; als het ware een professionele beperking op te leggen en de eigen macht in te perken. De neiging blijft bestaan om 'naar het stuur te grijpen' als men ziet dat participatie niet inhoudelijk tot een beter plan leidt, naar de maatstaven van de professional. Daarnaast is er geen standaard plan om met participatie om te gaan, waardoor ieder team of iedere medewerker zelf een plan voor moet maken. En wat weer zorgt voor grote verschillen in aanpak.

Er is behoefte aan duidelijkheid in aanpak en er is behoefte aan kennis en kunde op het gebied van alle mogelijkheden van gemeenschapsgericht werken en participatie. Met de groei op die

² *Gebiedsgericht werken in Oss: de toekomst. Siermann onderzoek. December 2021.*

Bestuursopdracht - Participatie

beide vlakken zal het commitment voor een responsieve overheid ook groeien, waardoor het kennisniveau van de medewerker weer groeit.

Een kennis- en expertisecentrum gaat de hele organisatie en het bestuur helpen inzicht te krijgen in vormen van participatie en kan de organisatie ondersteunen bij participatie.

Duidelijkheid rollen

We willen zichtbaar, betrouwbaar en realistisch zijn als organisatie bij het betrekken bij of uitleggen van onze beleidsinitiatieven aan gemeenschappen. We willen dat inwoners zich gehoord voelen en weten, ook als we anders besluiten. We willen soms hun inzichten en inspraak nadrukkelijk meenemen bij het maken van beleid of plannen. Als we netwerken willen we belangen, belangengroepen en smaakmakers goed kennen. En we willen nadrukkelijk weten wat er buiten leeft, door te luisteren en op te halen.

Het coalitieakkoord beschrijft hiervoor twee extra speerpunten:

- We kijken naar de rol van wijk- en dorpsraden en passen daarin maatwerk toe. Daar waar mogelijk versterken we hen door meer financiële ruimte voor initiatieven uit de wijk of dorp.
- We willen het initiatief vanuit de samenleving meer stimuleren met ontwikkelbudgetten.

Er zijn tal van initiatieven in de samenleving. Voor vele ervan hebben inwoners of verenigingen ons helemaal niet nodig. Die gaan uitstekend zonder dat de gemeente zich ermee bemoeit. En als initiatiefnemers de gemeente vragen of nodig hebben, dan kijkt de gemeente hoe er bij kan worden aangesloten. De gemeente faciliteert het proces van de samenlevingsopbouw. Met vakkennis, met geld, met opbouwkracht. Niet overnemen maar aansluiten.

Dit vraagt iets van iedere medewerker bij de gemeente Oss, niet alleen voor de wijkcoördinatoren (die soms als responsief frontje worden ingezet). Dat denken, doen en organiseren komt daarmee naar voren bij drie rollen:

- 1) De rol van wijk- en dorpsraden
- 2) De rol van het team Wijkzaken
- 3) De rol van overige medewerkers van de gemeente Oss

Duidelijkheid en doorontwikkeling van de verschillende rollen gaat bijdragen aan het vergroten van het gemeenschapsgevoel en de saamhorigheid binnen de gemeenschappen. Bij de totstandkoming en uitwerking van de visie is hier ook aandacht voor.

Bestuursopdracht - Participatie

6 Resultaten

We willen uiteindelijk de volgende resultaten bereiken:

- Meer en kwalitatief goede vormen van participatie tussen inwoners en gemeente tot stand brengen. Hierbij gaat het over een gelijkwaardige relatie tussen inwoners en gemeente.
- Meer en beter maatschappelijke initiatieven omarmen en stimuleren, waarbij de relatie tussen inwoners onderling uitgangspunt is en de gemeente dit proces faciliteert.

Dit gaan we doen door een visie op participatie te maken, met daarbij:

- een visie op gemeenschapsgericht werken;
- met duidelijkheid over de rol van de wijk- en dorpsraden & met duidelijkheid over de rol van Wijkzaken en overige medewerkers;
- En met een plan om kennis en expertise op het gebied van gemeenschapsgericht werken en participatie te vergroten, door middel van vakmanschapsontwikkeling en een kennis- en expertisecentrum op te richten.

Om te komen tot de visie wordt een plan van aanpak gemaakt, waarin het proces geschetst wordt. Van belang bij de totstandkoming van de visie is dat er voldoende tijd wordt genomen het goede gesprek te voeren. Als voorschot op deze plannen: We denken er nu aan om hier 2 jaar de tijd voor de nemen, waarbij de start in het 4^e kwartaal 2022 is.

7 Randvoorwaarden

Werken volgens een nieuwe visie, waarbij participatie en gemeenschapsgericht werken uitgangspunt zijn, gaat niet zozeer over een methode, maar meer over een filosofie. Een filosofie die een verandering van houding en gedrag vraagt van zowel de gemeentelijke organisatie, het management als het bestuur. Het kent methodieken, vakmanschapsontwikkeling en een cultuurverandering. Om de uitkomsten van deze bestuursopdracht te laten slagen is commitment nodig. Commitment op het gedachtegoed, commitment op de zoektocht met elkaar aan te gaan en commitment op het experimenteren waarbij fouten gemaakt mogen worden. Dit commitment is allereerst nodig van het hele bestuur en van de directie. Zonder het commitment van het hele bestuur is de kans van slagen klein en dus absoluut een voorwaarde bij de start.

Het DT heeft de steun voor deze bestuursopdracht uitgesproken, waardoor nu ook het commitment bij de organisatie kan gaan ontstaan, wat vanzelfsprekend ook een groot onderdeel is van de uitvoering van deze bestuursopdracht. De andere randvoorwaarden zoals budget en tijd zullen gedurende het proces in kaart worden gebracht.