



gemeente **Oosterhout**



IO15018852

Verbindend bestuur is een werkwoord

1. Inleiding

Het college van burgemeester en wethouders wil de komende bestuursperiode werk maken van “Verbindend Bestuur”. Het gaat het college er daarbij om, om steeds de verbinding te (blijven) zoeken met zijn maatschappelijke partners. Doel is deze partners nadrukkelijker en vroeger te betrekken bij de voorbereiding en uitvoering van gemeentelijk beleid. Daarnaast wil het college de samenleving meer ruimte bieden en ruimte laten nemen voor maatschappelijke initiatieven. Met deze startnotitie wil het college een eerste aanzet geven voor een gesprek hoe “Verbindend bestuur” – zo concreet mogelijk – in Oosterhout vorm en inhoud kan krijgen.

2. Achtergrond

Sinds de jaren zestig van de vorige eeuw zijn de mogelijkheden van burgers¹ om het beleid van de overheid te beïnvloeden, gestaag toegenomen. Deels is dat, onder invloed van de democratiseringsgolf van de jaren zestig, door diezelfde burgers afgedwongen. Maar ook binnen het politieke bestuur is de bereidheid gegroeid om burgers bij beleid te betrekken. Daarvoor is een aantal redenen aan te geven²:

- De wens om draagvlak te creëren voor gemeentelijk beleid. Door burgers in staat te stellen in een zo vroeg mogelijk stadium invloed uit te oefenen, neemt de kans toe dat die plannen beter aansluiten bij de behoefte in de samenleving en dat burgers zich in de uiteindelijke plannen kunnen herkennen. Voorwaarde daarvoor is natuurlijk wel dat de overheid de inbreng van die burgers serieus neemt en in de definitieve besluitvorming laat doorklinken. Een groter draagvlak binnen de samenleving vertaalt zich daarnaast, althans in theorie, in bijvoorbeeld minder juridische procedures (en dus een kortere doorlooptijd en minder kosten).
- Het versterken van draagvlak is des te belangrijker in die dossiers waarin het gemeentebestuur samen met maatschappelijke partners tot uitvoering ervan moet komen. Om een voorbeeld te noemen: een sportbeleid dat in samenspraak met sportorganisaties tot stand is gekomen – en waarin deze organisaties zich herkennen – maakt veel meer kans op een goede uitvoering dan beleid dat van bovenaf is opgelegd.
- Het benutten van “externe expertise”. Door gebruik te maken van kennis en (vernieuwende) inzichten in de lokale samenleving, kan gemeentelijk beleid ook inhoudelijk beter worden.
- Uitbreiding van participatie en democratie: versterking van de directe democratie doordat burgers actief bijdragen aan publieke zaken en doordat de overheid meewerkt aan initiatieven vanuit de samenleving. Hiermee wordt ook de democratische legitimiteit vergroot. Er wordt een positieve bijdrage geleverd aan de relatie tussen gemeentebestuur en samenleving: overheid en burgers worden dichter tot elkaar gebracht.
- De toenemende “zelforganisatie” van groepen burgers. Burgers organiseren zich rondom een bepaald thema, waarin ze zelf initiatieven gaan ontplooien die vroeger tot het overheidsdomein behoorden. De overheid staat niet meer (exclusief) aan het roer, maar neemt deel aan of maakt ruimte voor dergelijke initiatieven. Voorbeelden van deze “doe-democratie” hebben zich de afgelopen jaren ook – zij het nog mondjesmaat – ook in Oosterhout voorgedaan.

Ontwikkeling van burgerparticipatie

De manier waarop burgers bij beleid en uitvoering worden betrokken, wordt in de regel samengevat onder de noemer “burgerparticipatie”. Dit begrip wordt door de Rekenkamer West-Brabant in zijn onderzoek van 2013 ruim gedefinieerd: als “deelname van burgers aan de publieke zaak”. De verschijningsvorm van burgerparticipatie kan van geval tot geval verschillen. Het juridische recht op

¹ In deze context wordt onder “burgers” verstaan: inwoners, ondernemers, organisaties en verenigingen. Kortom: alle partners, al dan niet in georganiseerd verband, die invloed (kunnen) uitoefenen op beleid en uitvoering van de gemeente.

² Zie o.a.: Pröpper en Steenbeek, 1999, *De aanpak van interactief beleid*.

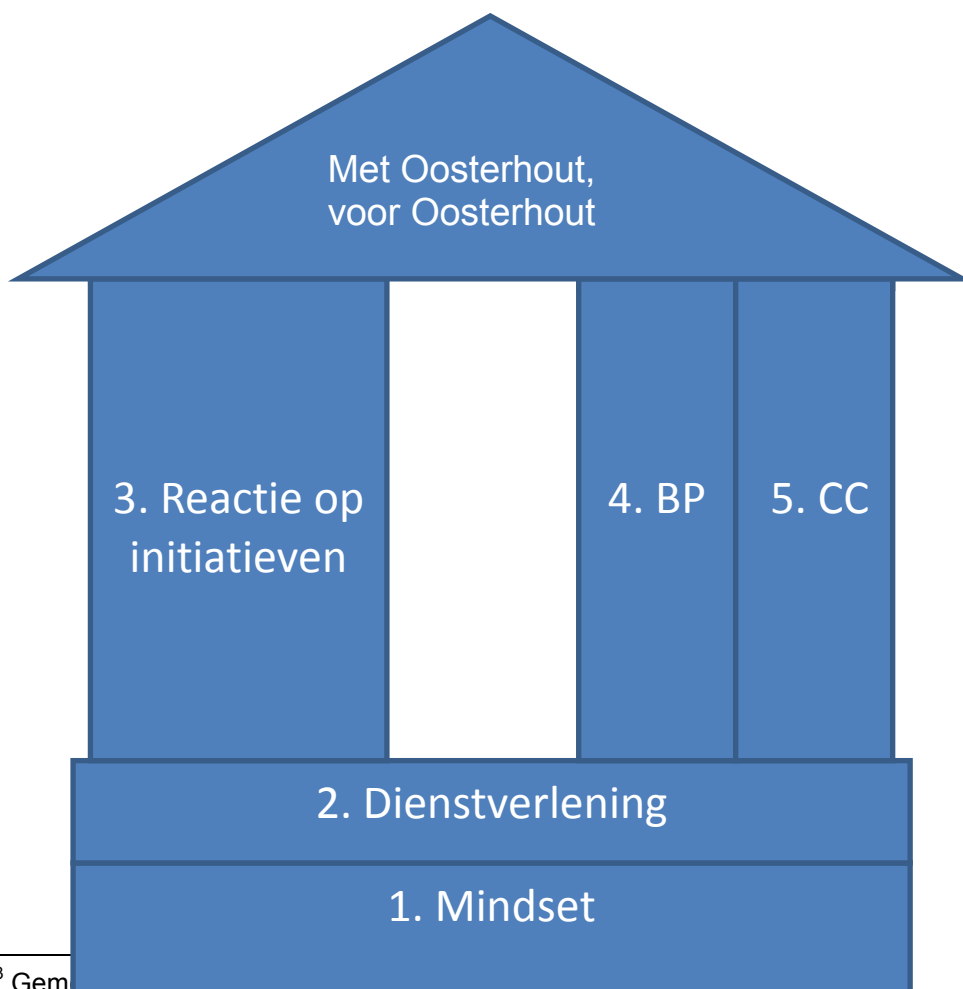
inspraak, maatschappelijke initiatief, het samen met maatschappelijke organisaties vormgeven van beleid: het valt allemaal onder de noemer “burgerparticipatie”. De vraag welke vorm van burgerparticipatie het best past bij welk dossier, is afhankelijk van een aantal factoren. Het is de bedoeling hiervoor in het uiteindelijke beleidskader “Verbindend Bestuur” een afwegingskader te presenteren.

3. Verbindend Bestuur in Oosterhout

Algemeen: het Huis van Oosterhout

“Verbindend bestuur” is, hoewel een speerpunt van beleid voor het huidige college, op zichzelf natuurlijk niet nieuw. Ook in Oosterhout is de afgelopen twintig jaar bijvoorbeeld nagedacht over, geëxperimenteerd met en uitvoering gegeven aan verschillende vormen van burgerparticipatie. Desondanks constateert het college “dat er in de samenleving onvrede bestaat over de wijze waarop de (lokale) overheid tot besluitvorming komt”. “Als de gemeente haar inwoners bij beleid betreft, gebeurt dat nog (te) vaak op een moment dat het gemeentelijk beleid al nagenoeg klaar is. Het is een vruchtbare voedingsbodem voor de gedachte ‘dat ze aan het Slotjesveld toch maar doen waar ze zelf zin in hebben’”.³

Via onderstaand “Huis van Oosterhout” worden de verschillende elementen die samen “Verbindend Bestuur” maken, gerangschikt en met elkaar in verband gebracht.



³ Gem

Toelichting:

1. Mindset

De basis van “Verbindend Bestuur” wordt gelegd in de “mindset”, de basis voor de manier van werken van bestuur en organisatie. Een bestuur en een organisatie die willen verbinden, zoeken letterlijk en figuurlijk de aansluiting bij datgene wat er in de samenleving speelt. Kernwoorden hierbij zijn externe gerichtheid, responsiviteit, meedenken met de burger.

Het vraagt om een organisatie die snel kan inspelen op externe ontwikkelingen, kansen ziet en benut in de samenwerking met derden en partijen met elkaar weet te binden. Er zal een verschuiving optreden in verantwoordelijkheden van inhoud naar proces.

Dit vraagt van medewerkers dat zij met name bedreven zijn in het voeren van regie en het leggen van verbindingen. Het zijn niet langer de wetten, regels en subsidies die in het denken van de ambtelijke organisatie als (dwingend) instrumentarium ingezet moeten worden; er zal nog meer gedacht moeten worden vanuit het perspectief van de burger. Overigens geldt deze verschuiving zeker niet voor alle medewerkers en niet voor iedereen in gelijke mate.

Dit uitgangspunt sluit naadloos aan op de nieuwe organisatievisie. Hierin zijn verbinding leggen, ondernemerschap en externe oriëntatie centrale thema's. Deze thema's krijgen een vertaling in het nieuwe personeelsbeleid. Daarnaast wordt in 2015 op medewerkersniveau ingezet op een trainingsaanbod dat gericht is op het versterken van de externe oriëntatie, het verder vergroten van de kennis van Oosterhout en het aanscherpen van procesvaardigheden.

2. Dienstverlening

Een adequate dienstverlening is een absolute voorwaarde, willen burgers (meer) betrokken raken bij de gemeente waarin ze wonen. Wie zich als klant door de gemeente minder goed geholpen voelt, zal als burger immers minder snel ingaan op uitnodigingen om mee te denken over of mee te werken aan beleid. Voor de gemeentelijke dienstverlening wordt in 2015 een nieuwe visie ontwikkeld. Daarin wordt aangegeven hoe op een Oosterhoutse manier – met inachtneming van de menselijke maat – invulling wordt gegeven aan de kabinetsvisie over digitale dienstverlening.

3. Reactie op initiatieven

(Groepen) burgers zullen zich in steeds grotere mate en steeds vaker gaan organiseren om zelf ideeën en plannen van de grond te krijgen. Dit leidt tot een andere rol van de overheid. Niet de burger neemt deel aan een door de overheid geregisseerd proces (zoals met burgerparticipatie het geval is), maar de overheid wordt gevraagd mee te doen aan een initiatief vanuit de samenleving. Er is hier dus sprake van overheidsparticipatie.

Wil de overheid daarop adequaat kunnen inspelen, dan zal de overheid moeten nadenken over de rol die ze in dergelijke processen speelt. De gemeente gaat “zorgen dat” in plaats van “zorgen voor”. De gemeente is dan de partij die de randvoorwaarden creëert waarbinnen lokale initiatieven de ruimte krijgen om tot ontwikkeling te komen. Dit kan ook betekenen dat de gemeente durft te snoeien in regelgeving die dergelijke initiatieven belemmert. En het vraagt om de bereidheid gemeentelijke beleidsruimte “in gebruik te geven” aan andere partijen in de gemeente.

4. Burgerparticipatie (BP)

In het coalitieakkoord is hierover concreet opgenomen dat “zo spoedig mogelijk gemeentebreed uitgangspunten voor burgerparticipatie worden vastgelegd”. Hiermee wordt tevens aangehaakt aan een van de aanbevelingen uit het Rekenkamerrapport over de vormgeving van burgerparticipatie in Oosterhout. Het (her)ijken van de uitgangspunten voor burgerparticipatie zal tevens worden benut om

de bestaande verordeningen op dit gebied (o.a. de inspraakverordening en de verordeningen burgerparticipatie Wmo en Sociale Zekerheid) te actualiseren.

5. Co-creatie (CC)

Co-creatie is een bijzondere vorm van burgerparticipatie. Hierin werken gemeente en maatschappelijke partners gezamenlijk aan de oplossing van een probleem. Daarbij is het van belang dat de maatschappelijke partner altijd – geheel of gedeeltelijk – ook “probleemeigenaar” is en dus ook verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering. Hierin verschilt co-creatie van andere vormen van burgerparticipatie. Hierin kunnen partners weliswaar deelnemen aan het beleidsproces, maar ligt de eindverantwoordelijkheid – en de formele beslistmacht – altijd bij het gemeentebestuur.

De elementen 3 t/m 5 zullen verder worden uitgewerkt in een beleidskader dat de gemeenteraad, conform planning, in zijn vergadering van september ter besluitvorming krijgt voorgelegd.

De rol van de gemeenteraad

Zowel in het coalitieakkoord als in de begroting heeft het college aangegeven deze bestuursperiode de samenwerking te willen zoeken met de gehele gemeenteraad. Ook daarin krijgt “Verbindend Bestuur” een invulling. Vanuit de verantwoordelijkheid van het college wordt deze belofte vooralsnog op twee manieren vorm gegeven:

- De gemeenteraad wordt al in het beginstadium betrokken bij grote dossiers, zodat hij een oordeel kan geven over het gewenste eindresultaat en het te doorlopen proces. Deze methode is recent toegepast bij onder andere de Cultuurnota 3.0, de actualisatie van de Woonvisie en het beleid rondom regionale samenwerking.
- Het college gaat de gemeenteraad op gezette tijden, via informatiebijeenkomsten, bijpraten over de gang van zaken binnen de drie transities (Wmo, jeugdzorg, Participatiewet). Op die manier kan de gemeenteraad zicht houden op de ontwikkelingen binnen deze belangrijke dossiers.

Daarnaast wil het college de gemeenteraad de gelegenheid bieden om zelf het gesprek aan te gaan over de consequenties die “Verbindend Bestuur” heeft voor de (volksvertegenwoordigende) rol van de gemeenteraad. Immers, “waar er meer ruimte komt voor maatschappelijk initiatief, doen raad en college er verstandig aan na te denken over hun rol in het proces. Meer overlaten aan de samenleving doet bij raad en college een beroep op de kunst van het loslaten (...) Veel vaker dan in het verleden zullen raad en college zich de vraag moeten stellen op welke wijze zij het beste uit de Oosterhoutse samenleving kunnen boven halen. Het zal in de toekomst niet zo zeer gaan over wat raad en college zelf hebben bereikt, maar hoe zij daartoe andere partijen in staat hebben gesteld”⁴.

Het is de bedoeling dat in de definitieve beleidskaders ook dit aspect van “Verbindend Bestuur” nader wordt uitgewerkt. Dit betekent onder andere dat de raad in de gelegenheid is een actieve rol te pakken in het maatschappelijk debat over dit onderwerp. De vormgeving hiervan zal in eerste instantie worden opgepakt samen met de werkgroep van raadsleden die nadenkt over werkwijze en positionering van de Oosterhoutse gemeenteraad.

4. Procesaanpak

4a. Procesorganisatie

Bestuurlijk opdrachtgever is wethouder Vissers.

Ambtelijk opdrachtgever is de directeur Middelen en Dienstverlening.

⁴ Burgemeester mr drs S.W.Th. Huisman, nieuwjaarstoespraak 2014

Proceseigenaren zijn Ad Burger (BCA) en Kitty van Laviere (S&O). De ureninschatting voor beiden is 100 uur. Zij worden in hun werkzaamheden ondersteund door Lars Strijbos, stagiair van de Universiteit Tilburg.

Er is verder geen sprake van een vastomlijnd projectteam. Daar waar er sprake is van raakvlakken met andere beleidsterreinen (buurtbeheer, sociaal domein) zal ad hoc overleg plaatsvinden.

Daarnaast wordt gebruik gemaakt van de inbreng en expertise van een groep van ongeveer twintig medewerkers, verspreid over alle afdelingen, die in het recente verleden hebben deelgenomen aan een aantal brainstormsessies over verbindend bestuur. Hun inzet blijft beperkt tot drie bijeenkomsten van circa drie uur, op basis van beschikbaarheid.

4b. Financiën

Voor de vormgeving van het proces om te komen tot de beleidskaders “Verbindend Bestuur” is een bedrag van maximaal € 15.000 beschikbaar (binnen het budget voor “beleidscoördinatie”). Dit bedrag zal vooral worden ingezet voor het organiseren van een aantal themabijeenkomsten (zowel in- als extern) over dit onderwerp.

4c. Het tijdspad om te komen tot het beleidskader Verbindend Bestuur ziet er als volgt uit:

- 26-5 : opiniërende startnotitie in gemeenteraad
- juni : sessies met belanghebbenden en geïnteresseerde burgers
- : opstellen beleidskader
- begin juli: : terugkoppeling concept-beleidskader richting deelnemers sessies
- 25-8: : bespreking beleidskaders in college
- : mogelijkheid tot inspraak op beleidskaders bij de gemeenteraad
- 21-9 : vaststelling beleidskaders in gemeenteraad

4d. Communicatie (en informatie)

Extern

In het coalitieakkoord is opgenomen dat inwoners, organisaties, instellingen en ondernemers een belangrijke rol krijgen bij het formuleren van de beleidskaders voor Verbindend Bestuur.

Concreet krijgt dat in juni vorm door middel van minimaal twee sessies:

- een met vertegenwoordigers van (belangen)organisaties die betrokken zijn/worden bij gemeentelijk beleid. Een inventarisatie van deze groepen wordt gemaakt in nauwe samenwerking met de afdelingen;
- een met individuele Oosterhouters die belangstelling hebben voor c.q. kennis hebben over dit onderwerp. Dit gebeurt door middel van een algemene uitnodiging. Een aantal Oosterhouters zal expliciet voor deze bijeenkomst worden gevraagd. Hen zal tevens worden verzocht één andere Oosterhouter mee te nemen naar deze bijeenkomst.

Daarnaast zullen we over dit onderwerp Oosterhouters ook langs digitale weg om input vragen (bijvoorbeeld via Facebook of digipanel). Op deze wijze proberen we een zo groot mogelijke groep Oosterhouters te bereiken.

Ten slotte zal, in overleg met programma JONG, ook gezocht worden naar mogelijkheden om met jongeren van gedachten te wisselen over de wijze waarop zij bij dit onderwerp worden betrokken.

De ontwerp-beleidskaders zijn vervolgens opnieuw onderwerp van gesprek met de hierboven genoemde groepen.

Intern

Het is tevens de bedoeling intern kennis, expertise en ideeën op te halen rondom het thema “Verbindend Bestuur”. Parallel aan het externe proces zullen hiervoor ook intern algemeen toegankelijke bijeenkomsten worden gehouden. Wel zal een aantal collega’s gericht worden uitgenodigd, zoals ook bij de twee eerdere bijeenkomsten is gebeurd.

5. Ten slotte

“Verbindend Bestuur” laat zich niet per decreet regelen. “Verbindend Bestuur” zal zich moeten bewijzen: in succesvolle initiatieven, in een goed maatschappelijk debat, in meer betrokken burgers en in een goede samenwerkingsrelatie tussen raad en college. Dat gaat niet vanzelf. Het vergt de continue inzet, aandacht en onderhoud van gemeentebestuur, organisatie en samenleving. Daarom: “Verbindend Bestuur” is – vooral – een werkwoord.