

Burger- en overheidsparticipatie in de gemeente Olst-Wijhe
Verschuivende verantwoordelijkheden van inwoners en overheid

Dit onderzoeksrapport is samengesteld door Stichting LiveBuild in opdracht van de Rekenkamercommissie van de gemeente Olst-Wijhe.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding voor het onderzoek.....	3
1.2 Onderzoeksvragen	3
1.3 Definities	4
1.4 Leeswijzer.....	4
2. Methodologie en werkwijze	5
2.1 Onderzoeksmethodiek en team.....	5
2.2 Verantwoording gesprekspartners.....	5
2.3 Weergave van de data.....	6
3. Rollen en verantwoordelijkheden	7
3.1 De gemeente zoekt naar haar rol.....	7
3.2 Inwoners vragen om meer ruimte.....	7
3.3 De gemeente probeert los te laten	8
3.4 Participatie kost tijd en inzet	8
3.5 De rol van de gemeenteraad.....	10
3.6 Tot slot	11
4. Informatievoorziening – Vraag en antwoord	14
4.1 Korte lijnen en persoonlijk contact	14
4.2 Gemeentelijke bureaucratie soms ondoordringbaar.....	15
4.3 Initiatief vanuit de gemeente	17
4.4 Tot slot	17
5. Gedrag en houding	18
5.1 Samenwerken als competentie.....	18
5.2 Samenwerking hangt af van persoonlijke vaardigheden en voorkeuren	19
5.3 Inwoners ervaren grote verschillen in gedrag en houding van de gemeente.....	20
5.4 Gemeentelijke regels en bureaucratie versus meedenken	21
5.5 Tot slot	23
6. Kennis en vaardigheden	26
6.1 Het is ons werk, én een vak apart	26
6.2 Weinig beleid, maar het thema leeft wel	26
6.3 Beren op de weg die gemeentelijke medewerkers ervaren.....	27
6.4 Inwoners willen duidelijkheid van de gemeente.....	28
6.5 Het betrekken van inwoners bij beleidsvorming.....	29
6.6 Het betrekken van ‘unusual suspects’	31
6.7 Tot slot	32
7. Reflectie en aanbevelingen	36
7.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen	36
7.2 Belangrijkste conclusies.....	41
7.3 Aanbevelingen	43
7.4 Tot slot	47
8. Bestuurlijke reactie	48
9. Nawoord Rekenkamercommissie	52
Bijlage – Verantwoording	53

Lijst van gesproken inwoners en organisaties	53
Lijst van gesproken gemeentelijke vertegenwoordigers	54
Lijst van bezochte plekken voor 'spontane' gesprekken met inwoners en georganiseerde bijeenkomsten.....	54
Lijst van geraadpleegde beleidsplannen en gemeentelijke notities.....	55
Lijst van literatuur en nuttige websites.....	56

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

De visie op onze samenleving en de rol van de overheid verandert, aangejaagd door onder meer een ingrijpende decentralisatie en transformatie in het sociale stelsel. Vooral de lokale overheid is in deze dynamiek op zoek naar haar rol, verantwoordelijkheden en manier van werken. Ze is voor steeds meer zaken verantwoordelijk, maar is daarbij in toenemende mate afhankelijk van de inzet van verenigingen, ondernemers en inwoners.

Deze veranderingen vinden op dit moment plaats in verschillende snelheden. Waar de ene inwoner nog sterk leunt op de lokale overheid, neemt de andere inwoner volop de ruimte om zijn eigen initiatief te ontplooiën. Waar de ene gemeentelijke medewerker nog binnen de burelen van het gemeentehuis tot planvorming komt, gaat de andere gemeentelijke medewerker naar 'buiten' om met de burger aan de slag te gaan.

In deze boeiende overgangsfase wil de Rekenkamercommissie van de gemeente Olst-Wijhe weten hoe de gemeente er voor staat op gebied van overheids- en burgerparticipatie: Wat gaat goed? Wat kan beter? Hoe kunnen we mee in deze snelle veranderingen? Dit onderzoeksrapport maakt de verschillende antwoorden op deze vragen inzichtelijk, door de ogen van prominente en minder prominente spelers in het maatschappelijk veld van de gemeente Olst-Wijhe.

1.2 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van het onderzoek is door de Rekenkamercommissie als volgt geformuleerd:

“Op welke wijze wordt invulling gegeven aan overheidsparticipatie en burgerparticipatie, in hoeverre draagt dit bij aan het realiseren van de missie in het Communicatiebeleidsplan 2013-2017, en in hoeverre wordt de overheidsparticipatie en de burgerparticipatie door de inwoners van Olst-Wijhe als voldoende ervaren?”

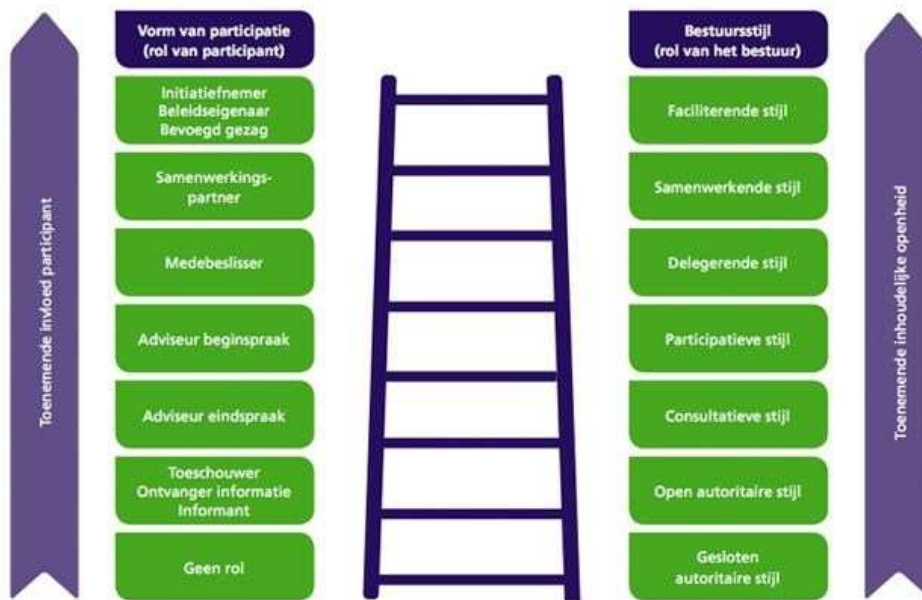
De Rekenkamercommissie beoogt hiermee inzichtelijk te maken hoe de gemeente Olst-Wijhe er voor staat ten aanzien van haar participerende rol, het op dit moment toegepaste instrumentarium en het vertoonde gedrag. Het betreft een verkennend, kwalitatief onderzoek waarbij we op zoek gaan naar patronen in participatie en percepties van zowel inwoners als overheidsfunctionarissen ten aanzien van samenwerking in verschillende vormen en rollen.

We proberen daarbij een zo goed mogelijk antwoord te formuleren op de volgende deelvragen:

- Percepties, verwachtingen en houdingen van overheidsfunctionarissen ten aanzien van inwoners en vice versa. Hoe kijken de mensen tegen elkaar aan en ligt dat in lijn met de visie/doelstelling van de gemeente zoals in het communicatiebeleidsplan verwoord?
- Welke beleidsontwikkeling vindt plaats en welk instrumentarium wordt toegepast binnen de gemeente op gebied van overheids- en burgerparticipatie? Het betreft beleidsplannen en instrumentarium die zijn vastgesteld (of eventueel verregaand in voorbereiding zijn) dan wel die concreet worden toegepast.
- Werkwijze en aanpak van de gemeente en van inwoners: Hoe werkt het wel/niet de afgelopen jaren? Waar lopen inwoners en overheidsfunctionarissen daarbij tegen aan? Waar zien inwoners en overheidsfunctionarissen mogelijkheden?
- Ontwikkelingen elders in het land: wat kunnen we hiervan leren?

1.3 Definities

Het onderzoek is gericht op zowel burger- als overheidsparticipatie. Burgerparticipatie betreft activiteiten en projecten van de gemeente waar de gemeente haar inwoners bij betreft. Dit is een meer klassieke rolopvatting waarbij de overheid in meer of mindere mate de samenleving betreft bij beleidsvorming of uitvoering. Zie ook de participatieladder in het figuur hieronder.



Overheidsparticipatie is de hoogste sport op de participatieladder. Het betreft initiatieven die ontstaan vanuit de samenleving en die ondersteuning vragen van de gemeente op gebied van middelen als geld, uren, ruimte, kunde en netwerk. De gemeente is er vooral om hier kaders en ondersteuning aan te bieden.

Overheidsparticipatie omvat daarmee veel; de overheid heeft immers vaak een (kleine) vinger in de pap. Van het verlenen van vergunningen tot het verstrekken van subsidies tot het handhaven van de openbare orde - er zijn weinig activiteiten van inwoners waar de overheid volledig buiten beeld blijft.

Uit gesprekken in het kader van dit onderzoek komt naar voren dat inwoners en gemeentelijke medewerkers pas iets als overheidsparticipatie zien als de rol van de gemeente meer omvattend is en echt een faciliterende rol betreft.

Waar in dit onderzoek over *inwoners* gesproken wordt betreft dit veelal een initiatiefnemer dan wel iemand die nauw betrokken is bij een burgerinitiatief of een Plaatselijke Belang. Waar in dit onderzoek over *de gemeente* wordt gesproken betreft dit de gemeente in zijn algemeenheid, dus het geheel van politiek, bestuur en medewerkers.

1.4 Leeswijzer

Het rapport is opgebouwd uit 9 hoofdstukken. In hoofdstuk 2 lichten we de methodologie en werkwijze nader toe. De hoofdstukken 3 tot en met 6 vormen een integrale weergave van alle gespreksverslagen. Alle citaten zijn cursief weergegeven, zodat helder is welke tekst geciteerd is. Na ieder hoofdstuk benoemen de onderzoekers de belangrijkste aspecten uit het hoofdstuk. De analyse en duiding van al hetgeen gezegd is volgen na deze hoofdstukken in het hoofdstuk 7. In dit hoofdstuk volgt een toekomstperspectief, waarin de onderzoekers reflecteren op de onderzoeksuitkomsten en tot aanbevelingen komen. In hoofdstuk 8 en 9 volgen respectievelijk de bestuurlijke reactie en het nawoord van de rekenkamercommissie.

2. Methodologie en werkwijze

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksaanpak en gemaakte keuzes toegelicht.

2.1 Onderzoeksmethodiek en team

De rekenkamercommissie heeft ervoor gekozen om te onderzoeken of de wijze van werken binnen de gemeente Olst-Wijhe in lijn ligt met de missie vanuit het Communicatiebeleidsplan. De aard van de thematiek leent zich niet voor een onderzoek waarbij een eenduidig oordeel mogelijk is. Dit komt vooral omdat het oordeel afhankelijk is van enerzijds de percepties van betrokkenen en anderzijds de specifieke context waarbinnen mensen betrokken zijn. Bovendien is de rekenkamercommissie van mening dat - omdat deze thematiek dusdanig actueel is en de gemeentelijke organisatie daarnaast in ontwikkeling is - een exploratief onderzoek meer kan bijdragen aan de verdere ontwikkeling van de burger- en overheidsparticipatie van de gemeente Olst-Wijhe.

Gelet op de aard van het onderzoek (exploratief) en het ontbreken van vergelijkbaar onderzoek in andere gemeenten in Nederland is een onderbouwde vergelijking met andere gemeenten niet mogelijk gebleken. Het onderzoeksteam heeft desondanks op basis van deskresearch, eigen ervaringen in andere gemeenten en artikelen in vakbladen een schets proberen te maken van waar de gemeente Olst-Wijhe op dit moment staat ten opzichte van andere gemeenten.

Vanwege bovenstaand vertrekpunt van de rekenkamercommissie en het exploratieve karakter van het onderzoek heeft het onderzoeksteam er voor gekozen om gedeeltelijk gestructureerde gesprekken te voeren ter beantwoording van de onderzoeksvragen. Met deze gesprekken krijgen we diepgaand inzicht in gedrag, percepties, werkwijzen, patronen en uitdagingen van zowel inwoners als overheidsfunctionarissen. Voorafgaand en parallel aan de gesprekken vindt literatuuronderzoek van plannen, projecten en initiatieven plaats. Het literatuuronderzoek diende als input en kader voor de onderzoekers om in de gesprekken sneller een compleet beeld te kunnen vormen.

Het onderzoek omvat daarmee drie methoden:

- 1) Literatuuronderzoek: initiatieven opsporen, initiatieven onderzoeken en beleidsanalyse.
- 2) Semigestructureerde interviews: met gemeentelijke medewerkers, raadsleden, collegeleden, burgerinitiatieven en inwoners.
- 3) Ongeplande, spontane gesprekken op de markt en bij informatieavonden in kernen.

Een onderzoeksteam met drie leden van Stichting LiveBuild voerde het onderzoek uit in nauwe samenspraak met de leden van de Rekenkamercommissie. Het onderzoek is voorbereid in maart en april 2016 en vervolgens uitgevoerd in de periode van mei tot en met oktober 2016.

2.2 Verantwoording gesprekspartners

De gesprekspartners binnen de gemeentelijke organisatie, zijn voorgedragen door de secretaris van de Rekenkamercommissie. Er is een selectie gemaakt van gemeentelijke medewerkers, wethouders en raadsleden van wie het werk relevant is voor dit onderzoek. Gaandeweg het onderzoek is daar op grond van de gesprekken nog een aantal personen aan toegevoegd. Bijvoorbeeld omdat hun naam genoemd werd door een collega of een inwoner.

Geïnterviewden van buiten de gemeentelijke organisatie zijn hoofdzakelijk geselecteerd via twee methoden. Een selectie van inwoners initiatieven is gemaakt op basis van internet research en de gemeentegids. Allereerst is er een groslijst gemaakt van alle verenigingen, stichtingen en burgerinitiatieven binnen de gemeente Olst-Wijhe. In sommige gesprekken kwamen initiatieven naar voren die we nog niet kenden. Daarmee is de lijst aangevuld en uitgebreid.

Alle initiatieven op de lijst zijn vervolgens beoordeeld op basis van drie criteria. Dit leverde een voorkeurslijst van initiatieven op die zijn benaderd voor een gesprek. De criteria waren:

- De mate van activiteit van het initiatief;
- De betrokkenheid van inwoners bij plannen en activiteiten;
- Een spreiding over verschillende disciplines, doelgroepen en kernen.

Daarnaast hebben onderzoekers bij elk gesprek navraag gedaan bij participanten om via de sneeuwbal-methode ook in gesprek te komen met minder bekende initiatieven. Ook dit heeft een aantal gesprekken opgeleverd met participanten die vaak net een ander licht konden werpen op terugkerende thema's.

Er is tijd en aandacht besteed aan het vinden van initiatieven die voor de gemeente nog totaal onbekend zijn, voornamelijk tijdens het marktonderzoek, maar ook door in gesprekken met inwoners te vragen naar andere initiatieven. Er zijn slechts enkele namen naar voren gekomen. Dit valt te interpreteren als een goed teken; het lijkt er sterk op dat inwoners de weg naar de gemeente weten te vinden. Uiteraard gaat het hier om een steekproef, die niet automatisch representatief is voor de gehele gemeente.

2.3 Weergave van de data

De interviews zijn vastgelegd in een letterlijk gespreksverslag. Dit gespreksverslag is teruggelegd bij de geïnterviewde die vervolgens akkoord gaf. Alle citaten uit de gespreksverslagen zijn gecodeerd: ieder citaat is toegewezen aan een relevant thema. Vervolgens is per thema het rapport opgebouwd. Dat heeft geleid tot vier inhoudelijke hoofdstukken die ieder één of meerdere thema's omvatten.

De inhoudelijke hoofdstukken (3 t/m 6) geven deze kwalitatieve data weer en zijn opgebouwd uit *alle* integrale citaten uit *alle* gespreksverslagen (enkele heel specifieke omschrijvingen van voorbeelden uitgezonderd). Deze citaten vormen gezamenlijk een gebalanceerd relaas van feiten, gevoelens en meningen, door ons geclusterd rond de terugkerende thema's. Voor deze aanpak is gekozen om recht te doen aan de verschillende percepties die mensen hebben op het onderzoeksonderwerp. Juist door deze percepties naast elkaar te zetten, ontstaat een goed beeld van de dagelijkse gang van zaken in Olst-Wijhe en de kansen voor verbeteringen. Er is in deze hoofdstukken dus vooral ruimte gegeven aan de stem van participanten, met minimale analyse. Zo is voor iedere lezer gemakkelijk te achterhalen hoe de onderzoekers tot hun uiteindelijke reflecties/conclusies zijn gekomen.

De analyse en duiding van deze hoofdstukken vol citaten, ideeën, percepties en emoties wordt weergegeven in hoofdstuk 7. In dit hoofdstuk wordt door de onderzoekers gereflecteerd op de onderzoeksuitkomsten. Voor deze reflectie is in aanvulling op alle gesprekken geput uit de beleidsanalyse, de ongeplande gesprekken en formele en informele avonden in de kernen die de onderzoekers hebben bijgewoond. Waar nodig zijn relevante ervaringen uit andere delen van het land ook hier opgenomen.

3. Rollen en verantwoordelijkheden

Er is een grote diversiteit in de rollen die een gemeente heeft en een toenemende diversiteit van de rollen die burgers hebben. Soms lopen deze rollen door elkaar heen. Soms heeft de gemeente op één en hetzelfde moment en in één en hetzelfde project meerdere rollen. Dit kan tot verwarring leiden voor zowel gemeentelijke vertegenwoordigers als inwoners.

3.1 De gemeente zoekt naar haar rol

In veel gesprekken kwam naar voren dat de gemeente zoekt naar haar rol en dat het niet altijd eenvoudig is om andere rollen te vervullen dan medewerkers gewend waren. Kort gezegd bepaalde de gemeente eerder goeddeels alles wat de publieke zaak en ruimte betrof. Sinds de jaren zeventig deed in toenemende mate interactief beleid maken zijn intrede, waarbij de gemeente inspraak en advies vroeg aan inwoners en organisaties. In de jaren negentig nam de regisserende rol van de overheid een vlucht, waarbij de gemeente kaders stelt en marktpartijen of maatschappelijke partners zelf mogen bepalen hoe ze binnen deze kaders werken. Sinds kort spreken we over een faciliterende rol, waarbij het idee is dat de overheid nog meer los laat en haar inwoners alle ruimte laat om zelf te bepalen wat en hoe ze aan hun straat, buurt of dorp werken. Gemeentelijke medewerkers vertellen over de rollen en de verschuivingen daarin:

Het is belangrijk dat de gemeente een bepaalde houding aanneemt en gedrag vertoont dat duidelijk maakt wat de rol van de gemeente nu is. Wat we zien als de juiste rol is gebaseerd op wat de gemeente daarover heeft vastgesteld, dat hangt af van het beleidsterrein.

Het is denk ik belangrijk dat de gemeente duidelijk kiest: welke rol neem je, waar ben je van en hoe ambitieus ben je daarin? De vraag is natuurlijk, hoe doe je dit? Hoe kies je continu opnieuw als er steeds nieuwe initiatieven langskomen?

Het is vooral lastig wanneer de gemeente toch als scheidsrechter moet optreden. Medewerkers ervaren dat ook als een worsteling, het is een vervelende rol om aan te nemen. "Vroeger bepaalde je meer, nu is het soms vooral kiezen wie er boos op je wordt. Dat is lastig voor mensen." Daarnaast proberen we natuurlijk vooral het initiatief van beneden af te stimuleren. Of die rollen zich tot elkaar verhouden? Er is zeker een spanning ja, meer dan vroeger. De gemeente wil ruimte bieden en luisteren maar ook het algemeen belang behoeden.

Vroeger was de rol van de consulent om een wel/niet oordeel te geven. Dat werd dan geaccepteerd door de burger. Nu gaat het veel meer over wat iemand zelf kan doen, hoe zijn netwerk er uit ziet, wat voor algemene voorzieningen er eventueel zijn.

3.2 Inwoners vragen om meer ruimte

Daar waar de gemeente voorheen veel bepaalde, verwacht een aantal van de gesprekspartners nu meer zeggenschap te krijgen. Zij vinden dat de gemeente een terughoudende rol moet vervullen, waarbij inwoners meer verantwoordelijkheden krijgen en kunnen nemen. Inwoners geven onder andere aan:

De rol van de gemeente moet zijn: Niet voor de voeten lopen, ruimte bieden.

De gemeente hoeft ons niet helemaal los te laten, maar moet ons anders vasthouden. Kaders geven, verwachtingen managen en met ons het gesprek aan gaan over wat we met elkaar willen bereiken. Laat ons dan over het hoe gaan.

De gemeente moet wegblijven, een idee niet opzuigen. Ideeën moeten mogen mislukken.

Wij denken mee met initiatiefnemers en bieden soms financiële hulp. Door onze korte lijstjes met de gemeente kunnen we een goede faciliterende rol aannemen. De gemeente stelt zich tegenwoordig ook wat meer terugtrekend op. Hier kunnen wij nu een mooie rol spelen.

3.3 De gemeente probeert los te laten

En dit probeert de gemeente ook wel, maar dat kan of lukt niet altijd. Vaak is men al gewend om op een bepaalde manier te werken. Bovendien: bij iedere rol horen andere vormen van communicatie en werkwijzen. Medewerkers van de gemeente hebben niet altijd de tijd of de *tools* om op een effectieve manier van rol te veranderen, of de momenten waarop hun rol zou moeten veranderen adequaat te voorzien. Daarnaast hebben zij te maken met regelgeving van bovenaf. Dat maakt het ingewikkeld - en vaak onmogelijk - om te wisselen van rol in snel veranderende samenwerkingsverbanden. Een aantal gemeentelijke vertegenwoordigers is zich hier terdege van bewust:

Soms nemen medewerkers, in hun enthousiasme, toch de verkeerde rol op zich. Voor je het weet ben je initiatiefnemers aan het vertellen wat ze moeten doen, en dat is natuurlijk niet meer de bedoeling.

Als gemeente moeten we loslaten. Als niemand probleemeigenaar wil zijn dan zal het probleem wel niet groot genoeg zijn.

De neiging bestaat om het over te nemen, maar het is belangrijk om de bewoners de credits te blijven geven. Voor hun energie, zodat ze niet achterover gaan leunen, maar ook belangrijk omdat een bewonersinitiatief toegang heeft tot andere subsidies dan de gemeente. Het is een spel waarin je elkaar moet vinden. Dat gaat steeds beter.

Medewerkers voelen zich verantwoordelijk om hun werk goed te doen, vooral ambtelijk niveau. Daarmee blijven ze soms toch controle/regie houden en vinden ze het lastig los te laten. Wethouders doen dat al meer en dat vind ik wel prettig.

Bovendien leent niet ieder dossier zich ervoor om losgelaten te worden. Wettelijke/juridische kaders verplichten de gemeente om de meer traditionele, dominante rol te blijven vervullen. Soms is het loslaten dan ook wat te makkelijk gezegd, zo vertelt een aantal gemeentelijke medewerkers:

Je bent namelijk als gemeente verantwoordelijk voor veiligheid, beheer, technische kennis, toegang hulpdiensten, etc. Het is wel openbaar gebied, daar word je als gemeente op aangesproken. Bovendien speelt het vaak op gemeentelijk grondbezit, dan ben je sowieso verantwoordelijk. Zo is er bijvoorbeeld een speeltuin die volledig door particulieren is ingericht, maar het blijft gemeentelijk grondbezit.

Een interessante vraag is of je als gemeente ook in geval een PB even minder draait (slecht bestuur of geen kartrekkers) ook het los blijft laten? Dan wordt het spannend.

3.4 Participatie kost tijd en inzet

Samenwerken is een tijdsintensief proces. Dat is logischerwijs intensiever dan alles zelf bepalen en doen. Daar wringt het samenwerken volgens gemeentelijke medewerkers met de hun beschikbare tijd. Zij geven zonder uitzondering aan dat de werkdruk hoog is en dat ze weinig tot geen tijd hebben om hun werk te doen zoals dat in nieuwe manier van werken van hen wordt gevraagd. Een gemeentelijke medewerker schetst de uitdaging:

Het kost ons tijd om deze initiatieven te adviseren en te volgen. Je wilt eigenlijk ieder initiatief op z'n minst kunnen beantwoorden. Sowieso zou je ieder initiatief willen toetsen aan het beleid, wet- en regelgeving. Daarnaast is het soms goed om inhoudelijke input in het project te leveren. Het is zoeken naar hoe je een initiatief goed kunt ondersteunen.

Iedereen is druk en klaagt. Het piept en kraakt ook zeker. Het zou niet mogen dat wij als gemeente een vraag van een inwoner niet kunnen beantwoorden vanwege onze beperkte uren.

De grootste uitdaging blijft wel dat iedereen overdag al heel druk is en dan komen de avonden erbij. Dat wordt nog wel eens als negatief ervaren, die tijdsdruk. Met bewoners samen optrekken kost wel heel veel tijd.

Tuurlijk is er intern werkdruk en dat maakt het soms niet eenvoudig. Aan de andere kant, deze werkdruk dwingt de medewerkers om gedrag en houding aan te passen: Maak jezelf probleemeigenaar? Welke vragen stel je aan de inwoner? Verwijs je door en schakel je anderen in?

Een inwoner ziet hoe de druk op tijd en geld in de gemeente de houding beïnvloedt:

Nu verandert onder druk van de bezuinigingen de houding in Olst-Wijhe ook. Er kan nog steeds van alles, maar de gemeente Olst-Wijhe heeft niet zoveel meer te besteden.

En doordat de gemeente steeds meer en vaker advies inwint bij inwoners, komen ook de actieve inwoners in tijdsnood. Zeker omdat slechts een kleine groep van sleutelfiguren zich actief bemoeit met en zich inzet voor de publieke zaak. Het grootste deel van de inwoners wordt niet of moeilijk bereikt, en een groot deel van hen heeft hier ook geen behoefte aan:

Trend is dat de gemeente steeds meer en vaker advies vraagt aan allerlei verenigingen en organisaties in de samenleving. Wij worden steeds vaker uitgenodigd door de gemeente. Dat vliegt alle kanten op qua inhoud en concreetheid.

Eens per jaar hebben alle PB's overleg met het college. Daarin geven we aan dat er veel op ons af komt.

Ook vanuit de gemeente groeit het besef dat de gemeente veel vraagt van een relatief kleine groep mensen:

We moeten hen alleen niet overvragen, want het zijn allemaal vrijwilligers. Het beeld bij de buurtbus is "eerst werd alles betaald, en nu doen wij alles vrijwillig". Het is hun lastig uitleggen hoe de financiering werkt en dat wij als gemeente bezig zijn om het vervoer voor de samenleving op peil te houden met beperkte budgetten.

Ik durf het eigenlijk niet te zeggen en al helemaal niet aan collega's want ik was altijd een groot voorvechter van participatie, maar er lijkt een soort participatiemoedigheid te ontstaan. Burgerschaps-burnout en burgerschapsverlof zijn al bedacht als (grappige) reactie op het overvragen van mensen. We weten niet altijd waarvoor we burgers allemaal vragen. Je moet participatie niet als doel hebben.

Het is boeiend en wellicht logisch dat ook de rolopvatting van actieve inwoners zich ontwikkelt, gelijktijdig aan die van de overheid. Verderop in het rapport komt terug dat inwoners selectief worden in waarover ze willen meepraten met de gemeente. En de bestuursleden van een aantal

plaatselijke belangenverenigingen vertellen over de noodzaak van een scherpe rol- en taakopvatting richting hun eigen achterban.

Zoveel mogelijk mensen inschakelen, zodat wij als PB niet zelf de kar trekken. Als niemand belangstelling heeft of er is niemand die kar wilt trekken, dan laten wij het los. Dat is het klaarblijkelijk niet waardevol genoeg.

Als dorpsgenoten iets willen, ga dan je gang. Wij nemen dat niet over.

3.5 De rol van de gemeenteraad

De specifieke rol van de gemeenteraad wordt door gemeentelijke gesprekspartners ook enkele keren genoemd, waarbij het dilemma tussen controle en vrijheid naar voren komt:

Als er geld beschikbaar komt voor het begeleiden van inwonersinitiatieven is dat wel lastig, want het is gemeenschapsgeld dat besteed wordt zonder dat de resultaten concreet zijn. Voor de raad is dat vooral lastig, want die heeft een controlerende taak. Waarop controleren ze dan nog?

Interessant is dat bij de Kulturhussessie van afgelopen februari de raad zich af vroeg wat hun bestaansrecht is als volksvertegenwoordigers. Waarom zit er bijvoorbeeld niemand op de publieke tribune?

Een paar raadsleden hebben tijdens de Kulturhussessie geopperd geen dichtgetimmerde adviezen te maken. Maar dat is een dilemma, want als de raad een open voorstel krijgt vinden ze het vaag en kunnen ze er niets mee. In de Kulturhussessie begin dit jaar kwam het dilemma van de Raad heel duidelijk naar voren. Waar is de controle? En hoe controleer je dan?

Inwoners die zelf steeds meer oppakken, soms in tegenovergestelde richting of zonder kaders van de raad - het kan vragen oproepen over het bestaansrecht en de rol van de raad. Ondanks deze twijfel heeft volgens de gesprekspartners de raad juist een zeer belangrijke rol. De raad kan arbiter zijn op het moment dat er moeilijke keuzes gemaakt moeten worden, wanneer verschillende inwoners er echt niet uit komen bijvoorbeeld. Ook in het geval van conflict tussen gemeente en inwoners kan de raad een essentiële rol spelen, aldus zowel een gemeentelijke gesprekspartner als een inwoner:

Een lastige situatie is als de burgers met een initiatief komen dat de overheid niet wil. Hier moeten dan goede gesprekken over gevoerd worden. Daar ligt dan ook een belangrijke rol voor de raad.

Als er andere mensen last hebben van een burgerinitiatief, breng hen dan eerst met elkaar in gesprek in plaats van er direct tussen te springen als gemeente. Daar ligt ook een mooie rol voor de burgemeester. Als dit niet lukt, is het uiteindelijk aan de raad om een knoop door te hakken.

In diverse publicaties wordt de rol van de gemeenteraad besproken. In verschillende bewoordingen komen daarin drie rollen van de raad nadrukkelijk naar voren: kaderstellend, controlerend, volksvertegenwoordigend en verbindend¹. Met kaderstellend wordt bedoeld dat de raad helder is

¹ VNG publiceerde hierover reeds in 2010 een leeswaardig rapport met adviezen voor gemeenteraadsleden: VNG (2010) - De raad en burgerparticipatie leder in zijn rol en in zijn kracht - https://vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Burgerzaken/bestanden_burgerparticipatie/De_raad_en_burgerparticipatie.pdf

over wat inwoners van de raad (of van de gemeente) mogen verwachten. Dat kan zowel over het proces gaan (bijv. op welke wijze word ik als inwoner gehoord en betrokken, of op welk moment beslist de raad), als over de inhoudelijke kaders (bijv. hoeveel ruimte krijgen wij als inwoners om zelf te bepalen wat er in het dorpshart kan en mag, wat zijn wensen en eisen die de raad meegeeft aan een project?). De controlerende rol betreft enerzijds het bewaken van het proces zoals dat is afgesproken (bijv. worden inwoners inderdaad serieus genomen?) en anderzijds het beoordelen of de inhoudelijke uitkomsten van een project of beleidsnota voldoen aan de inhoudelijke kaders die vooraf gesteld waren (voldoen de resultaten?). De volksvertegenwoordigende rol heeft betrekking op het in het oog houden van “stille” of kwetsbare groepen in de samenleving, opdat zij ook een stem houden. Deze rol heeft ook betrekking op de door gesprekspartners genoemde rol als scheidsrechter. Maar ook op een verbindende rol in de samenleving. Deze verbindende rol kan gelden tussen groepen mensen in de samenleving alsook tussen de inwoners en het bestuur en de gemeentelijke organisatie.

3.6 Tot slot

Uit veel gesprekken komt naar voren dat er in Olst-Wijhe verwarring is over wat de gemeente doet en wat inwoners mogen of moeten doen. Het wordt veelvuldig aangeduid als een zoektocht. Vanuit zowel de gemeentelijke organisatie als de samenleving is er behoefte aan duidelijkheid over de rollen en verantwoordelijkheden van de gemeente.

De gemeente wil graag loslaten en een deel van de inwoners vraagt om vertrouwen en ruimte. Hoe dit precies te doen blijft een uitdaging voor de gemeente. Een complicerende factor is dat lang niet alle verantwoordelijkheden van de gemeente zich ervoor lenen om losgelaten te worden. De raad ervaart haar rol wellicht soms als mosterd na de maaltijd, maar de rol van de raad is en blijft cruciaal: ultieme belangenafweging daar waar inwoners er onderling niet uitkomen. Ook kan de raad een voortrekkersrol gaan vervullen door bijvoorbeeld een ambitie te formuleren en heldere kaders op te stellen voor burger- en overheidsparticipatie in de gemeente. Meer over dit onderwerp is te vinden in hoofdstuk 7 (Aanbevelingen).

Intermezzo - De aanjagende functie van de Dorpsontwikkelingsplannen

Rond 2004, startte in de kern Wesepe het eerste Dorpsontwikkelingsplan (DOP) in de gemeente Olst-Wijhe. In 2006 werd besloten om per kern een dorpsontwikkelingsplan op te stellen samen met de bewoners. "Het realiseren respectievelijk bevorderen van participatie in de buurt bij de vormgeving en instandhouding van hun eigen woon- en leefomgeving".

Samen met de kernenbezoeken markeren deze DOPs volgens de gesprekspartners een belangrijk moment in de geschiedenis van de samenwerking van inwoners en gemeente. Voor het eerst kregen dorpen meer zeggenschap en daarmee eigenaarschap over projecten in hun kern. Doordat er ook uitvoeringsgeld beschikbaar was, ontstond vanuit zeggenschap ook een hoge mate van eigenaarschap, dat tot op de dag van vandaag gevoeld wordt.

De start van de DOP was in 2007 (2004 was een pilot, red.). Door de subsidie van de provincie en met een vage startnotitie zijn we toen in Elshof als eerste begonnen. Dat was fijn, want Elshof was en is een actief dorp. Daar konden we echt testen met onze aanpak.

We deden het ook direct anders dan de provincie wilde, want we werkten niet met het consortium dat de provincie naar voren schoof (Stimuland, Oversticht, etc.).

Wesepe heeft in 2006 een dorpsontwikkelingsplan opgesteld. Hier hebben we veel van geleerd. Ze [de PB's, red.] maken de DOP zelf. Ze mogen ook zelf beslissen met welk bureau ze samen willen werken. Er zit wel iemand van de gemeente bij, die is er meer om verbindingen te leggen. Wij nemen kennis van het plan en sluiten een convenant voor waar wij verantwoordelijk voor zijn. Op deze manier weten wij ook zeker dat we het niet overnemen.

Zowel uit de gesprekken als uit de evaluatie² van de DOPs blijkt dat een belangrijk leerpunt van de DOPs was dat vooraf duidelijk moest zijn waarover de dorpen zelf, de gemeenteraad of het college mochten besluiten. Ook was de werkwijze op hoofdlijnen vastgelegd en was ook het beschikbare budget van tevoren helder, zowel voor het opstellen van het plan als voor de uitvoering daarna. Kortom, zowel de inhoudelijke als de procesmatige beleidskaders waren voor alle betrokkenen helder. Op deze wijze wist eenieder vanaf het begin waar hij/zij aan toe was en correspondeerden de verwachtingen met de realiteit. Dit heeft bijgedragen aan het succes van de DOPs.

Daar waar meerdere gesprekspartners refereren aan minder goede ervaringen was veelal sprake van complexere opgaven in kernen waarvoor de spelregels van de DOPs onvoldoende soelaas bleken te bieden (voorbeelden zijn onder andere verkeersveiligheid in Herxen en de woningbouw opgave in Welsum).

Net als bij de kernenbezoeken constateren gemeentelijke gesprekspartners dat er verschillen zijn per kern. En dat vergt maatwerk in aanpak, dat verschilt per kern.

In de kernen zien we een ongelooflijk groot verschil per kern. Vaak is dit volledig afhankelijk van personen. Sommige personen nemen heel veel initiatief.

Elshof was een fijn dorp om mee te beginnen. Er zijn ook dorpen waar je trekt en leurt, maar waar niks gebeurt. In Boskamp en Boerhaar is dat het geval. Ik denk misschien om dat ze al veel zelf regelen en de gemeente niet nodig hebben. Het zijn toevalligerwijs ook de enige katholieke dorpen, misschien zegt dat iets over de saamhorigheid.

We hebben de DOP-gelden verzevenvoudigd in ons dorp!

² Gemeente Olst-Wijhe (2012) - Evaluatie dorpsontwikkelingsplannen Kernen in de gemeente Olst-Wijhe: Zo doen wij dat! en Doorontwikkeling burger- / overheidsparticipatie.

De DOP's droegen bij aan een verandering in gedrag en houding. Voor sommige gemeentelijke medewerkers was het nieuw om met inwoners om tafel te zitten om de plannen te bespreken.

In het begin was het weleens lastig om collega's te bevragen en mee te krijgen in het proces. Ik ben toen smart-avonden gaan organiseren waarbij collega's met groepjes bewoners zaten rondom concrete thema's.

In de evaluatie concludeert de gemeente destijds: "Als er iets niet goed ging, dan had dat vaak te maken met communicatie tussen de werkgroepen en de betrokken ambtenaar of instantie. Meestal was er sprake van het 'dominante' denken van de ambtenaar in plaats van begeleidend en meedenken. Er was dan geen sprake van een intrinsieke overtuiging dat een bewoner ervaringsdeskundig is in zijn eigen woonomgeving, maar de ambtenaar is de professional."

Uit de evaluatie bleek ook dat: "De meeste plaatselijk belangen een verandering hebben gezien bij bewoners in hun kern sinds het dop-proces. Bewoners zijn actiever geworden en gebleven. De open houding van de gemeente speelt hierbij een belangrijke rol en wordt zeer gewaardeerd. Bewoners hebben het gevoel gekregen dat zij ook dingen mogen vragen of met initiatieven mogen komen."

Meerdere gesprekspartners erkennen dan ook nog altijd de grote waarde die de DOPs hebben gehad. De vraag is op welke wijze een vervolg kan worden gegeven aan de dorpsplannen. Dat is – naast inhoudelijk van belang – vooral ook relevant als positieve impuls voor de samenwerking tussen gemeente en inwoners.

Er zijn geen nieuwe DOP's in de planning. Zouden we wel goed vinden. Er kwam veel energie vrij en mensen dacht zelf na over wat ze wilden. Jan met de Pet deed ook mee. Het is niet per se geld gerelateerd, het gaat over eigenaarschap.

Kortom, de DOP's waren een vliegwiel voor een nieuwe manier van werken binnen de gemeente en meer verantwoordelijkheden voor de kernen. De plaatselijke belangen hebben zich hierdoor kunnen ontplooiën als belangrijke gremia. Op dit moment lijkt er behoefte aan een vervolg, niet alleen voor nieuwe inhoudelijke plannen, maar met name ook om de samenwerking gemeente-inwoners een nieuwe impuls te geven en wellicht tot nieuwe werkvormen en instrumentarium te komen.

4. Informatievoorziening – Vraag en antwoord

Een belangrijke randvoorwaarde voor een goede relatie van overheid en inwoners is de informatievoorziening vanuit de gemeente. Met de uitbreiding van rollen aan het repertoire van de gemeente, neemt ook het belang toe van een duidelijke en tijdige communicatie. De gemeente moet op ieder moment aan inwoners en maatschappelijke partners helder kunnen maken welke rol zij op dat moment vervult, welke verantwoordelijkheden daarbij horen en wat dat betekent voor de onderlinge relatie.

Op hun beurt verwachten inwoners in het digitale informatietijdperk meer van de gemeente op het gebied van toegankelijkheid en beschikbaarheid van informatie. Welke wet- en regelgeving zijn bijvoorbeeld relevant voor een inwonersinitiatief? Wat kan een inwoner wel en niet van de gemeente verwachten bij het uitvoeren van zijn of haar idee? Hoe snel krijg je als inwoner antwoord?

Op het gebied van communicatie 'scoort' de gemeente Olst-Wijhe ongeveer op het landelijk gemiddelde. Uit burgerpeilingen in opdracht van het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten blijkt dat in 2014 en 2016 inwoners van Olst-Wijhe de gemeente voor communicatie en voorlichting beoordeelden met respectievelijk een 6,5 en 6,7 (het gemiddelde in Nederland is respectievelijk 6,6 en 6,7). Over de afhandelingstijd van directe dienstverlening (burgerzaken) is 73% (2014) en 74% (2016) tevreden (het gemiddelde in Nederland is respectievelijk 72% en 74%)³³.

4.1 Korte lijnen en persoonlijk contact

Zowel inwoners als de gemeente zijn positief over de korte lijnen tussen inwoners en gemeente en de toegankelijkheid van de gemeentelijke medewerkers. Inwoners zeggen hier het volgende over:

De lijntjes met het gemeentehuis zijn erg kort, er zijn veel gesprekken en vanuit de gemeente wordt ook vaak om samenwerking en goede afstemming gevraagd.

Het is wel fantastisch dat je zo kunt binnenlopen en makkelijk in gesprek komt. Dat is bij een grote stad wel anders.

Gemeente Olst-Wijhe is heel erg goed in het behouden van die korte lijntjes en het meedenken.

Het contact met de gemeente is erg goed. Onze voorzitter is een oud-raadslid. Dit helpt enorm. Hierdoor weet de gemeente ons ook snel te vinden. Daarbij moet wel gezegd worden dat het nu nog erg persoonsafhankelijk is. Als de voorzitter wegvalt is het nog de vraag of de gemeente dan ook weet bij wie ze moeten zijn.

De gemeente is goed bereikbaar. Zo hebben ze echt een goede overzichtelijke website. Laatst had hij bij een andere gemeente een document nodig. Dit was een heel lastig proces. Bij de gemeente Olst-Wijhe gaat dit veel makkelijker.

Wij stellen als vereniging niet zoveel vragen aan de gemeente. Ik krijg altijd wel medewerking.

³³ Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten – Waarstaatjegemeente.nl – Burgerpeilingen 2014 en 2016 - <http://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/Bestuur-en-organisatie--c29/>

Ook gemeentelijke gesprekspartners delen deze gedachten:

Wij sluiten met de communicatie aan bij de missie van de gemeente door veel persoonlijk contact. Dat is ook de kracht van de kleine gemeente die wij zijn, elkaar echt kennen, korte lijnen en partner zijn.

Ik denk dat we de meeste initiatieven wel kennen: kennen en gekend worden. De kleine kernen hebben dan ook veel sociale samenhang, veel mensen die wat willen doen. Olst en Wijhe zijn wat grotere kernen en daar gaat het in sommige buurten wat minder vanzelf. Olst-Wijhe is goed in het persoonlijk contact met inwoners en met elkaar. Het is een kleine organisatie en een aantal mensen gaat wel degelijk veel naar buiten.

Ik vind het fijn om hier te werken, met een goede sfeer, informele omgang, korte lijnen en weinig bureaucratie.

Ik zie dat het voor inwoners soms lastig is om te snappen waar ze precies terecht kunnen met hun (hulp)vraag. Er is een toegangsteam, maar ik vind het belangrijker dat mensen zich melden, of dit nu bij het toegangsteam is of niet.

Inwoners waarderen de kleinschaligheid en bereikbaarheid van de gemeente. De relatief kleine omvang van de gemeente lijkt een bijdrage te leveren aan een goede samenwerking tussen inwoners en gemeente in tal van initiatieven.

4.2 Gemeentelijke bureaucratie soms ondoordringbaar

Deze korte lijnen lijken echter vooral van toepassing voor 'eenvoudige' vragen (directe dienstverlening) en/of voor inwoners die de weg al kennen omdat ze actief zijn in een initiatief. De korte lijnen ten spijt, in meerdere gesprekken vertelden inwoners dat zij of bekenden van hen verzand zijn geraakt in de gemeentelijke molen.

Onze contactpersoon bij de gemeente was zeer enthousiast en heeft deuren voor ons geopend. Hij interpreteerde de regels zo dat het ook mogelijk was. In de aanloopfase was het ook meer goodwill. De gemeente heeft met het project een leuk visitekaartje en was bovendien blij dat de grond verkocht werd, die al zes jaar braak lag. Nu we een stap concreter zijn en de goodwill fase voorbij, hebben we te maken met een veelheid aan ambtenaren, van grondzaken, omgevingsvergunning, afval, waterbeheer, juridische zaken, etc. Dat is een uitdaging. En in deze concrete fase missen we wat coördinatie vanuit de gemeente.

Als vereniging en als bedrijf komen we makkelijk binnen en weten we de weg. Interessant is wel dat ik voorbeelden ken waarbij burgers, als particulier, tegen de gemeentelijke bureaucratie aanlopen. Burgers bellen dan keer op keer maar worden niet teruggebeld. Dit terwijl wij direct worden teruggebeld. De meest eenvoudige vragen worden niet beantwoord. Je hebt het gevoel afgescheept te worden. Er is bijvoorbeeld ook een telefonisch spreekuur van 9 tot 10 uur voor vragen over PGB's. De rest van de dag krijg je geen antwoord. Dat is toch vreemd?

Wat heel lastig is bij de gemeente is de goede mensen aan tafel te krijgen en de juiste informatie helder. Dan verwijst de wethouder naar de gemeentelijke medewerker die weer naar een andere gemeentelijke medewerker verwijst. Het lijken nog wel gescheiden werelden. Dat is lastig voor een inwoner. De feitelijke informatie komt vaak niet boven, het hele verhaal. De kerncontactfunctionaris doet daarin veel maar loopt ook tegen grenzen aan.

We hebben heel korte lijntjes met onze contactpersoon bij de gemeente. Hoe vaak we contact hebben hangt natuurlijk af van wat er op de agenda staat. Soms bij vergaderingen is de wethouder ook aanwezig. Dat het contact met onze contactpersoon goed is, is heel belangrijk. Ik heb weleens bij iemand anders een vraag neer moeten leggen, toen duurde het opeens heel lang.

Als inwoner ben je dan al flink bezig om überhaupt de informatie te verzamelen. Je bent wel afhankelijk van de gemeentelijke medewerker in kwestie. Ook de wethouder weet weinig van hoe het precies in z'n werk gaat met bijvoorbeeld een weg.

Soms krijg je dan ook het gevoel dat je teveel vraagt als je gewoon informatie wilt hebben. Een vraag om informatie betekent niet dat de gemeentelijke medewerker ook gelijk iets moet gaan doen, maar zo lijken ze dat wel te voelen. Dat is ook wel een valkuil, want inwoners kunnen ook teleurgesteld reageren. Zo van, dat is toch de plicht van de overheid, waarom doen ze dat niet? Dus ik begrijp wel dat gemeentelijke medewerkers terughoudend kunnen zijn.

Nogal wat inwoners geven voorbeelden dat zij niets terug horen vanuit de gemeente nadat er contact is geweest over een project, actie of vraag.

Wat ik ook jammer vind is dat soms na veelvuldig mailverkeer over en weer je niets meer hoort totdat je plotsklaps voor een voldongen feit staat. Het is niet erg dat de beslissing anders uitvalt dan wij voor ogen hadden, maar communiceer daar dan over.

De kerncontactfunctionaris bewaakt onze vragen en het overzicht. Maar als het in het ambtelijke apparaat ligt, dan verdwijnt het gewoon. Dan gaat het mis.

Zorgwekkend zijn de geluiden dat als de vraagstellingen moeilijker wordt de gemeentelijke molen ondoordringbaar wordt. Dan geldt het niet alleen voor particuliere inwoners maar klagen ook de initiatieven over de wijze waarop de gemeente daarmee omspringt.

Het wordt ingewikkeld als de vraag wat gecompliceerder is. Dan ben je als inwoner een beetje overgeleverd aan de gemeentelijke medewerkers in hoeverre ze tijd en energie er in stoppen om het hele verhaal uit te zoeken en met jou te delen.

Ik ben overigens niet altijd tevreden over de medewerking, doordat de kennis en kwaliteit van de medewerkers niet altijd even groot is. Dat begrijp ik wel, want de portefeuilles worden steeds breder. Je gaat vanzelf hoger in de hiërarchie om het juiste antwoord te krijgen.

Ik vind het gebrek aan kennis bij kleine gemeente ook zorgwekkend. Als het moeilijk wordt, houden ze burgers bij voorkeur buiten de deur.

Bij gemeentelijke medewerkers krijg je soms het gevoel dat ze wel een beetje neer kijken op het PB. De gemeentelijke medewerkers weten veel en hebben de inhoudelijke informatie die jij niet hebt.

De wethouder zegt, dat gaan we doen, maar gemeentelijke medewerker geeft dan aan geen geld en opdracht voor te hebben. Als dorp moet je er dan achteraan zitten om iets voor elkaar te krijgen.

Hoewel op basis van dit onderzoek het niet mogelijk is de exacte oorzaken te achterhalen, lijkt er sprake te zijn van enige terughoudendheid onder de gemeentelijke medewerkers om zich kwetsbaar

op te stellen richting inwoners, in geval men een vraag niet (direct) weet te beantwoorden (zie ook hoofdstuk 5, Gedrag en houding). Daar waar inwoners om duidelijkheid vragen, krijgen zij in voorkomende gevallen stilte. Sommige inwoners proberen daar slim mee om te gaan.

Wij hebben daarvoor een trucje bedacht: zo hoog mogelijk binnenkomen (soms bij een wethouder), dan kom je sneller bij een persoon die wel kennis van zaken heeft en die besluiten neemt.

4.3 Initiatief vanuit de gemeente

Naast de communicatie met inwoners schort het soms ook aan interactie binnen de gemeente. Dat bevordert een heldere communicatie met inwoners niet. Een aantal gemeentelijke medewerkers lijkt zich te realiseren dat de interne afstemming en communicatie met betrekking tot participatie van inwoners beter moet en heeft onder meer om deze reden het zogeheten “Olst-Wijhe Lab” opgezet.

We hebben 't Lab opgezet omdat ik hoorde dat collega's van elkaar niet wisten dat ze op 100 meter van elkaar met een project bezig waren. 't Lab is een half uur tot uur tijdens de lunchpauze waar collega's kunnen aanschuiven om initiatieven met elkaar uit te wisselen.

Deze groep betrokken collega's wisselen niet alleen informatie uit over initiatieven, zij delen gedachten over participatie en interactie met inwoners. Ook denken zij op dit moment na over de rol van de gemeente en de invulling daarvan op gebied van overheids- en burgerparticipatie.

4.4 Tot slot

Eenieder in Olst-Wijhe is te spreken over de korte lijnen en het persoonlijke contact. Dat maakt snel schakelen en een antwoord krijgen eenvoudig. Echter, dit lijkt vooral van toepassing daar waar de vraagstelling eenvoudig is en daar waar er van belangentegenstelling geen sprake is. Zodra het complexer wordt, geven gesprekspartners vele voorbeelden waarin zij of andere inwoners verzanden in de gemeentelijke molen.⁴

Ook werken gemeentelijke medewerkers ondanks de compacte organisatie soms langs elkaar heen. Een aantal gemeentelijke medewerkers zette recent 't Lab op. Hoewel 't Lab een interessante ontwikkeling is met de potentie tot betere interne communicatie te leiden, kan en wil 't Lab op dit moment niet geïnstitutionaliseerd worden. Mogelijkerwijs moet de gemeente dan ook tot een meer gestructureerde vorm van interne communicatie en dito terugkoppeling aan inwoners gaan denken.

⁴ De opzet van dit onderzoek leent zich niet voor een uitgebreide omschrijving van dergelijke voorbeelden. Rond de voorbeelden heeft immers geen uitgebreid onderzoek plaats gevonden en er is geen sprake geweest van hoor en wederhoor. In hoofdstuk 7 (Aanbevelingen) volgt een suggestie hoe de gemeente vanuit concrete voorbeelden tot goed oplossingen kan komen om dit te voorkomen.

5. Gedrag en houding

Inwoners en gemeentelijke medewerkers zijn gewend om zich op een bepaalde manier tot elkaar te verhouden. Sinds het ontstaan van de verzorgingsstaat, en met name in de tweede helft van de twintigste eeuw, ontstond een diepe afhankelijkheidsrelatie tussen overheid en haar inwoners. De overheid eigende zich het gehele publieke domein toe, burgers kregen allerlei rechten: recht op gezondheidszorg, recht op onderwijs, recht op huisvesting, etc. De plichten staken daar schril bij af, en beperkten zich steeds meer tot het financiële domein, in de vorm van de belastingplicht. Met de introductie van het marktdenken binnen het publieke domein vanaf de jaren tachtig ging de burger zich steeds meer opstellen als consument. De overheid leverde diensten aan de klant, haar burgers.⁵

Door een andere perceptie op onze samenleving en de rol van onze overheid, in combinatie met de onbetaalbaarheid van onze verzorgingsstaat, is daarin recent verandering gekomen. De wederkerige relatie van overheid en haar burgers staat weer meer voorop. De plichten zijn bezig aan een comeback. Een gemeentelijke medewerker verwoordt dit treffend:

Sinds drie à vier jaar is het besef gekomen dat we anders moeten werken. De samenleving verandert en wij veranderen mee. Het besef dat je als overheid niet alles in de hand hebt en een toenemend zelfbewustzijn van burgers. Dit werd versneld door de bezuinigingen.

Nu de overheid zich terugtrekt en meer van inwoners vraagt, of meer ruimte biedt, verandert de onderlinge relatie. Oud gedrag van de gemeente kan deze nieuwe relatie dwarsbomen, waardoor inwoners de van hen verwachte rol niet kunnen of willen oppakken. Een gemeentelijke medewerker die vanuit zijn professie bepaalt wat nodig is, laat weinig ruimte aan inwoners voor hun eigen inbreng. Een uitnodiging aan inwoners om mee te denken over beleid, waarbij onduidelijk is hoe de gemeente de input van inwoners verwerkt en meeneemt in het beleid, maakt dat inwoners teleurgesteld kunnen raken. Kortom: de verwachtingen die overheid en inwoners van elkaar hebben, bepalen in sterke mate het slagen van samenwerking.

5.1 Samenwerken als competentie

Uit de gesprekken blijkt dat het samenwerken met inwoners een belangrijk thema is binnen de gemeente Olst-Wijhe. Er wordt veel over gesproken en vanuit de directie en leidinggevenden wordt hier de nodige aandacht aan gegeven.

Dit jaar is de competentie 'samenwerken' toegevoegd aan de vereiste competenties. De vraag is niet of we anders moeten werken, maar vooral hoe dat dan moet. Bij vernieuwende initiatieven is de vraag "wie bepaalt nu eigenlijk"?

Als leidinggevende laat ik daarin voorbeeldgedrag zien en laat ik in de aansturing ook merken welk gedrag/houding daarin belangrijk wordt gevonden. Op die manier stuur ik informeel aan op gewenst gedrag/houding bij medewerkers.

Het vergt een andere houding van ons. De grootste uitdaging is communiceren. Het klinkt als een open deur. Alles wat we doen vereist heel veel uitleggen aan mensen. Dat is wel wennen.

⁵ Zie onder meer: Instituut Publieke Waarden (2011) – In ons belang - <http://publiekewaarden.nl/in-ons-belang-pleidooi-voor-publieke-waarden/> en WRR (2012) – Vertrouwen in burgers - http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-Rapporten/Vertrouwen_in_burgers.pdf

Waarom krijgt de ene persoon wel een scootmobiel en de andere persoon niet? Het is continu onderbouwen en toelichten waarom keuzes worden gemaakt.

Soms komen mensen zelf al met een uitgewerkt plan over hoe ze het willen gaan doen. Dat is echt anders dan voorheen. En dat is mooi maar tegelijkertijd ook een uitdaging. Want als het plan niet helemaal voldoet, hoe zorg je dat je iemand niet kwijtraakt en kun je toch iemand laten meebuigen?

In een analyse over de interne communicatie⁶ wordt echter gesteld: “In de bedrijfsvoeringsnotitie van 2014 is de koers voor de ‘organisatie van morgen’ uitgezet. Uit deze notitie kwam ook een bezuinigingsopdracht voor de bedrijfsvoering. Dit kreeg alle aandacht. Hierdoor zijn medewerkers onvoldoende aangehaakt bij de keuzes die in de bedrijfsvoeringsnotitie zijn gemaakt, het waarom en de doelstellingen van de organisatie. Medewerkers zijn ook onvoldoende op de hoogte van de nieuwe kerncompetentie ‘samenwerken’ en de betekenis hiervan voor de invulling van hun functie.”

5.2 Samenwerking hangt af van persoonlijke vaardigheden en voorkeuren

Binnen de gemeente zijn de meningen dan ook verdeeld over de nauwere samenwerking tussen gemeente en inwoners. De mate waarin op een andere manier samengewerkt wordt, verschilt naar gelang de persoonlijke voorkeuren en houding van een gemeentelijke medewerker.

Een deel van de collega's wil er nog steeds niet veel mee te maken hebben. Ze denken: “het is iets leuks voor erbij, het is geen werk”.

Voor mij is participatie mijn werk. Ik verbaas me er ook over dat het niet normaal is. Dat is toch waar wij vanuit de overheid – als vertegenwoordigers van de samenleving – voor op aard zijn? Met inwoners werken is toch onze core-business? Ik vraag me dan wel eens af hoezo we beleid maken voor participatie? “Dat doen we toch gewoon?”

De grootste verandering zit tussen de oren. Iedereen ziet de voordelen van deze andere manier van werken wel. Een collega die dan aangeeft de avonden met bewoners leuk te vinden bijvoorbeeld.

De zogeheten andere manier van werken ligt volgens de gesprekspartners de ene medewerker ook beter dan de andere medewerker. Samenwerken met inwoners vereist andere competenties dan het met alleen professionals om de tafel uitzetten van de beleidslijn. Als medewerker van de gemeente volstaat enkel het hebben van een goede kennis van je vakgebied niet langer. Gemeentelijke medewerkers zeggen hierover:

Participatief werken slaat op alles: communicatie, leidinggeven, teamoverleg, procedures, etc. Het gaat er om dat je jezelf bent in de organisatie. Dat is het menselijke aspect van het werken en dat is zo belangrijk.

Zo zien meerdere gemeentelijke medewerkers dat zo langzamerhand steeds meer collega's een andere manier van werken hebben.

De houding bij de gemeente verandert. Er zijn bijvoorbeeld wat oudere stedenbouwers uitgestroomd en jonge projectmanagers ingestroomd.

Medewerkers zien nog volop tekenen van “oud” gedrag, enerzijds vanuit een gewenning “zo hebben we altijd gedaan”, anderzijds doordat de ‘systeemwereld’ maar mondjesmaat verandert. Deze

⁶ Intern Communicatieplan 2015-2016, in verbinding met... (2015) – interne memo van de gemeente.

zogenoemde 'systeemwereld' is de wereld van procedures, regels en interne zaken. Deze is ooit ontstaan ten dienste aan de 'leefwereld'. Dat is de normale wereld van alledag van inwoners. In veel voorkomende gevallen is de systeemwereld echter centraal komen te staan en is de naleving van regels en procedures een doel op zich geworden. Op dat moment dient de organisatie niet langer de mensen waarvoor ze bestaat, maar is de organisatie vooral bezig met zichzelf. In dat geval is sprake van een Verdraaide Organisatie.⁷

Ik heb het gevoel dat bij een deel van de collega's, misschien onbewust, het idee bestaat dat naar buiten gaan betekent dat je niet werkt. De klok-mentaliteit overheerst bij een deel van de organisatie nog. Bijvoorbeeld: Je moet verlof vragen als je een dag vrij neemt. Ik zou zeggen: regel het zelf. Of je nu 's avonds werkt, in het weekend of overdag. Taakvolwassen: je zorgt ervoor dat je je werk goed doet. Hoe, waar en wanneer kan je zelf invullen. Neem die ruimte en probeer het zo goed mogelijk te doen voor de bewoners. Extern gericht. Gelukkig neemt een aantal collega's wel de ruimte. Het zit in mensen, maar het zou vanaf bovenaf veel meer gestimuleerd kunnen worden.

En ook, niet iedere collega vindt het ook even leuk. Het is lastig om met verschillende belangen en verwachtingen om te gaan bij inwoners. Bewoners moeten beseffen dat je als gemeente niet alles kunt doen. Sommige collega's vinden het lastig om die duidelijkheid te scheppen naar inwoners.

Ik denk dat directie en management veel meer moeten sturen op het naar buiten gaan van medewerkers. Je moet toch het gebied heel goed kennen? Dat lukt niet vanachter je bureau.

Gemeentelijke medewerkers moeten ook het vertrouwen krijgen van de directie en college om open het gesprek in te gaan.

5.3 Inwoners ervaren grote verschillen in gedrag en houding van de gemeente

Ook de inwoners merken dat het gedrag en de houding verschillen per persoon binnen de gemeente. Een deel van de gesprekspartners was positief over de gemeente en de ontwikkelingen die zij doormaakt.

Ze doen hun stinkende best. Alles wat de gemeente doet is voor de inwoners. Ik vind dat dit goed bij de gemeente is doorgedrongen. Het zit bijna in de haarvaten.

De gemeente was heel erg meedenkend. Er waren onwijs veel punten waar we tegen aanliepen. Maar in goed overleg kwamen we toch steeds weer tot een akkoord. Niet iedereen binnen de gemeente was zo meedenkend. We hadden de juiste personen aan onze zij en dat heeft heel erg geholpen. Er waren ook mensen met hun hakken in het zand. Zij werden er wel vroegtijdig bij betrokken door de medestanders en meegenomen in het proces. Dit heeft waarschijnlijk wel geholpen.

We zijn zeer tevreden over de relatie met de gemeente. De gemeente is welwillend. De gemeente heeft een lening verstrekt, die we niet zouden hoeven terug te betalen als het project niet zou doorgaan. En de gemeente gaf aan: "als jullie niet met genoeg mensen zijn, dan kunnen jullie ook een deel van de grond afnemen".

Het is wel fijn dat de bereidheid er bij de gemeente is. Als er dingen niet helemaal goed gaan dan staan ze open voor kritiek en willen ze daar ook aan werken. Het is voor alle partijen een zoektocht, je moet met elkaar in discussie blijven.

⁷ Wouter Hart (2012) - Verdraaide Organisaties, terug naar de bedoeling - <http://verdraaideorganisaties.nl/>

Vroeger was het beeld wel negatiever, bij de eerdere PB leden. Ze komen toch maar mooi langs alle kernen. En als we iets organiseren komt de burgemeester wel langs op zaterdag. En ook de wethouder kwam recent een project openen. Ze zijn zichtbaar en willen ook investeren.

Er is echter een groot verschil tussen verschillende inwoners, afhankelijk van de persoonlijke ervaringen en daaruit voortvloeiende perceptie van de desbetreffende inwoner. Dit verschil kan mogelijk verklaard worden door de verschillende medewerkers waar inwoners mee te maken hebben, met de juridische kaders waar binnen gemeentelijke medewerkers tijdens verschillende soorten projecten moeten werken, en wellicht met de accentverschillen die hun leidinggevendend leggen.

De mindset van de gemeentelijk medewerker verandert langzaam, te langzaam. Het kost heel veel tijd. Bij de bestuurders is dat al wat verder. De vraag is hoe kun je dat als gemeente versnellen bij je eigen mensen? De gemeente moet sneller veranderen, want de wereld verandert sneller.

Het lijkt soms alsof een gemeentelijke medewerker zijn eigen programma draait en het minder belangrijk vindt wat je als inwoner vindt. Ik gun gemeentelijke medewerkers ook meer vrijheid, dat ze zelf hun prioriteiten kunnen bepalen.

Burgers zijn lastig. Dat gevoel geeft de gemeente Olst-Wijhe ons. Een gemeentelijke medewerker zou er voor de burgers moeten zijn. De overheid dient objectief te zijn. Regels zijn er ook om burgers te beschermen.

Wat de gemeente met de mond belijdt komt niet altijd tot uitdrukking in wat ze doen. Je kunt alleen op basis van het daadwerkelijke gedrag zien wat iemand waard is.

5.4 Gemeentelijke regels en bureaucratie versus meedenken

Een aantal inwoners wijst ondanks de kleinschaligheid van de organisatie op de starheid van de gemeentelijke bureaucratie. Zij wijten de te langzame ontwikkelingen in gedrag en houding vooral aan de systeemwereld van de overheidsbureaucratie.

Ik mis (bij de gemeente, red.) de creativiteit om te veranderen. Alles moet overlegd worden.

Dan wordt het proces in een vast keurslijf gedaan, waarbij weinig ruimte is voor overleg en er ook weinig flexibiliteit is van wat wel en niet kan.

Er zijn individuele gemeentelijke medewerkers die het wel goed (willen) doen maar die worden opgeslokt in het systeem.

Ik noem dat 'pingetjes'; kansen en mogelijkheden die zich voordoen. Die kun je toch niet in een spreadsheet zetten? Hoe kan ik smart maken wat wij gaan doen, als wij vanuit de vragen van mensen en de initiatieven van mensen werken?

De gemeente doet z'n eigen proces. Faciliteren hun eigen projecten. Daarin gezamenlijkheid vinden lukt niet. Op inhoud al helemaal niet. Dan vinden ze het al gauw lastig.

Er gaan ook dingen goed. Bij een initiatief in het dorp heeft de gemeente middelen beschikbaar gesteld. Hebben wij met inwoners het werk geleverd. Misschien gaat dit goed omdat het praktisch is, eenvoudig en overzichtelijk. Er waren geen tegengestelde belangen.

Wel merk ik dat vooral bij nieuwe activiteiten blijkt dat de gemeente wat terughoudender is geworden. Dit is dan een grotere uitdaging om deze activiteiten toch van de grond te tillen.

Medestanders binnen de gemeente hebben, is dan hard nodig. Als dat niet het geval is, kan dit bij inwoners tot frustrerende situaties en gevoelens leiden.

Gemeentelijke medewerkers geven op hun beurt aan dat zij vaak gebonden zijn aan wet- en regelgeving. Dat maakt volgens hen het flexibel omgaan met verzoeken van inwoners niet altijd mogelijk.

Die vraag krijgen we ook vaak voor kerst met initiatiefnemers voor voedselpakketten. Onder het mom van "we doen toch iets goeds" begrijpen ze dan niet dat wij als gemeente niet in alles kunnen meewerken. We hebben ons als gemeente ook aan regels te houden.

Het is ook lastig over de Bühne te brengen, omdat wij vanuit technische specificaties of complexe regelgeving nogal eens de kwade boodschap brengen. Dat iets niet kan vaak dus. Je kunt niet zomaar een ontheffing verlenen voor iets waar (landelijke) regels voor gelden.

Bovendien willen anderen dan ook dat je voor hen de regels laat varen. De oude wethouders wisten dat, zij waren al jaren aan het werk. Bij nieuwe wethouders gaat dit nog wel eens mis. Dan beloven ze iets dat niet kan. De context van wet- en regelgeving is in die zin een gegeven.

Het is soms ook lastig, want als je handhaaft of vergunningen verleent dan heb je te maken met veel regels en die zijn heel duidelijk. Dan is participatie misschien minder relevant.

Het beeld is vaak dat wij moeilijk doen als gemeente. Dat is wel lastig om uit te leggen. We hebben de drempels zo laag mogelijk gemaakt, maar het beeld dat we veel vragen bestaat nog steeds. En tuurlijk we moeten wel je salarisstrook want hoe kunnen we anders toetsen of je er recht op hebt? Tegelijkertijd maken we naar minima waarvan we weten dat ze er sowieso recht op hebben, het geld automatisch over. Zij hoeven er niet eens om te vragen.

Er is duidelijk sprake van een mismatch in verwachtingen over en weer. Inwoners hebben hier niet altijd begrip voor en benoemen ook voorbeelden waar dit in hun ogen niet correct is verlopen.

We krijgen geen adressen van de gemeente om de behoefte te inventariseren. De gemeente beroept zich op de privacy. Het blijft nu hangen en echt duidelijkheid komt er niet. Ambtenaren houden zich aan de regels. En het is dat we doorzetters zijn, anders had het hier allang bij gebleven.

Ik vind het heel naar om te zien hoe mensen en initiatieven bij de sociale dienst tegen de regelgeving aan lopen.

November 2015 kende de rechtbank in haar vonnis over de laatst verleende vergunning de gemeente nog symbolisch de gouden eikel toe voor de wijze waarop de gemeente is omgegaan met omwonenden in deze procedure.

Sommige inwoners vinden dan ook dat de gemeente veel meer verantwoordelijkheid moet nemen en zich niet achter regelgeving moet verschuilen. Dit sluit aan bij de wens om duidelijkheid van de gemeente (zie ook hoofdstuk 3 en hoofdstuk 6). Liever een negatief besluit dan geen besluit.

Ik heb soms het gevoel dat het doorslaat. Dat geen ambtenaar meer op eigen titel een beslissing durft te nemen zonder eerst allemaal inwoners geraadpleegd te hebben. Over heel veel dingen, zeg ik: "Beslis gemeente!"

De gemeente is vaak wat naïef en besteedt vaak dingen uit waar ze zich vervolgens achter kunnen verschuilen. Ze moeten meer verantwoordelijkheid nemen.

Als dorp kun je zo'n besluit niet zelf nemen, want uiteindelijk heeft iedere locatie meer nadeel voor aanwonenden dan een andere locatie. De gemeente moet daarin haar verantwoordelijkheid nemen. Je moet inwoners daarvoor beschermen. Ook de ondernemer die zijn nek uit stak is niet beschermd door de gemeente. Zo – en ook door het onnodig gebrekkige bestemmingsplan voor dit gebied - is tweespalt ontstaan in het dorp. Dat was niet nodig geweest.

Ambtelijk kan meer lef getoond worden. Bijvoorbeeld niet altijd alle potjes gelijkmatig verdelen, maar een keer echte keuzes maken.

5.5 Tot slot

Op gebied van gedrag en houding is het beeld van de wijze waarop de gemeente samenwerkt met inwoners genuanceerd. Intern kunnen gemeentelijke medewerkers zich verbazen over de houding van hun collega's. De verandering is wel degelijk in gang gezet, en lijkt soms versneld te worden door de instroom van nieuwe medewerkers. Desalniettemin vindt menig inwoner dat deze verandering wel wat sneller mag gaan. Zij hebben niet altijd het gevoel serieus genomen te worden door de gemeente. Zij geven aan te ervaren dat medewerkers zich, al dan niet terecht, achter tijdsdruk of regelgeving verschuilen.

De gemeente lijkt in dit opzicht op een 'verdraaide organisatie': een organisatie waarvan de medewerkers zich meer richten op de 'systeemwereld' van procedures, regels en interne zaken dan op de 'leefwereld' van inwoners en de ontwikkelingen in de kernen. Beide werelden zijn nodig, maar daar waar de nadruk op de systeemwereld overheerst, merken inwoners dit direct aan gedrag en houding van medewerkers. Het gevaar is overigens om als 'eenvoudige' oplossing voor dergelijk gedrag van medewerkers nieuwe procedures voor bijvoorbeeld overheidsparticipatie op te stellen. Daarmee versterk je onbedoeld de nadruk op de systeemwereld. Wat wel werkt? In hoofdstuk 7 doen we enkele suggesties.

Intermezzo - De kracht van de kernenbezoeken

De gemeente Olst-Wijhe is trots op de wijze waarop ze relatie onderhoudt met haar inwoners en de belangenverenigingen in de kernen. Rond begin van deze eeuw, startte de gemeente met kernenbezoeken aan alle kernen. Tot op de dag van vandaag worden de kernenbezoeken in een groot aantal van de gesprekken genoemd als voorbeeld van participatie. Een rondgang langs andere gemeenten leert dat Olst-Wijhe hiermee tot de koplopers behoort van een intensief, structureel en bestuurlijk ingestoken contact met haar kernen.

We doen al heel lang aan participatie in Olst-Wijhe. We zijn een kleine organisatie, het zit in ons DNA. We doen het goed en we hebben ook krediet bij de samenleving.

In 2001 werden Olst en Wijhe samengevoegd. De banden werden versterkt met alle kernen. Er kwam een systeem [vanaf 2003, red.]: eens per jaar buurtschouw, met o.a. inwoners, wijkagenten en woningcorporaties. Hier wordt vervolgens een verslag van gemaakt en dit wordt gecommuniceerd. In het begin ging het vaak over heel fysieke dingen. Bijv. een bord dat scheef staat. Vervolgens komt er een gesprek tussen het PB en de directie. Dit is goed want de directie gaat over alle beleidsterreinen. Enkele weken later is er een kernbezoek met het voltallige college. Dan is het verslag ook klaar. Het is heel transparant allemaal.

De kernenbezoeken hebben zich ontwikkeld, waarbij de regie deels is verschoven naar de dorpen. Dit tot vreugde van de gemeente. Sommige gesprekspartners vinden dat de gemeente nog wel een stapje extra kan zetten om los te laten.

Tien jaar geleden hadden we als gemeente volledige regie over de kernenbezoeken. We bepaalden de agenda. In 10 van de 12 kernen bepaalt het PB nu de agenda. Ook is er veel meer sprake van discussie dan voorheen.

En het Plaatselijk Belang pakt ook dingen op. Dat jaarlijks overleg is wel een handig instrument, ik kan me voorstellen dat meer organisaties daar wat aan zouden hebben.

Dit proces is de afgelopen jaren doorontwikkeld. Je ziet nu ook dat de kernen zelf tafels organiseren. Wij hoeven alleen aan te schuiven. Ze doen het steeds meer zelf. Empowerment.

Het is steeds minder klagen bij de gemeente en steeds meer wat doen wij eraan samen met elkaar. Het is ook geen vraag en antwoord avond meer. De gemeente komt nu zelf ook met vragen aan de inwoners in plaats van andersom.

We hebben dit jaar de avond van het kernenbezoek anders ingestoken om meer uitwisseling te krijgen. We hebben de bestuurders en inwoners door elkaar gehusseld. Dat was wel even wennen want inwoners zijn wat terughoudend dan toch bij een wethouder. Maar in de loop van de avond, vooral toen de borrel begon, ging dat steeds beter.

We zijn op bezoek bij Herxen geweest, daar hebben ze het kernenbezoek aangepast. Dat willen wij ook graag. Maar we merkten vorig jaar nog wel dat de gemeente dat lastig kan loslaten. Het is "hun" kernenbezoek. Het beviel de burgemeester niet zo dat wij veel van de avond regisseerden. Je moet niet hun werk willen doen.

Toch plaatsen sommige gesprekspartners vraagtekens bij de opzet van de kernenbezoeken. Redenen hiervoor zijn onder meer de belasting van het college en de wijze waarop ze opgezet zijn.

Het is wel een worsteling over de vorm. We hebben sinds een tijd in iedere kern plaatselijke belangen en vanuit de gemeente kerncontactfunctionarissen, die nauw contact houden met de PB's. Ieder jaar gaat het college naar ieder van de kernen. Dat is een heel circus. Is dit nog wel de vorm?

Ik vind de buurtschouw echt onzinnig. Je moet als gemeente gewoon je reguliere communicatie goed regelen.

Van de kernenbezoeken vraag ik me af in hoeverre het directie overleg nuttig is. Waarom niet gewoon een vooroverleg van het kernenbezoek zonder dat dat gelijk een directie overleg is. Dat heeft ook te maken met verantwoordelijkheden laag in de organisatie leggen. De gemeentelijke medewerkers komen een keertje in het dorp met een buurtschouw, ook gemeentelijke medewerkers die dat normaal gesproken niet doen. Dat is het goede aan de buurtschouw.

Op dit moment is het zo dat wij als kerncontactfunctionarissen voor het hele jaar de agenda van buurtschouw, directieoverleg en kernenbezoek bepalen. Dat ligt dan voor het hele jaar vast. Moet dit zo blijven is de vraag

Het kost wat inspanning maar wat mij betreft blijft dit georganiseerd worden. Misschien dat de buurtschouw wel op een andere manier georganiseerd kan worden. Bijvoorbeeld via het digitaal meldpunt.

Kortom, een gewaardeerd en waardevol instrument waarmee de gemeente de relatie met inwoners in alle kernen borgt. De vraag is wat precies het doel is dat beoogd wordt? Daar waar het begon als manier om te weten wat er (fysiek) speelde in de dorpen, is het doel verschoven naar het versterken van de banden. Begin 2017 starten de kerncontactfunctionarissen het overleg met de Plaatselijke Belangen om de kernenbezoeken tegen het licht te houden. Het is verstandig om dan als gemeente en PB's de doelen hernieuwd te bepalen om zodoende de kernenbezoeken verder te kunnen verbeteren in lijn met de wederzijdse verwachtingen die PB's en gemeente ervan hebben.

6. Kennis en vaardigheden

De relatie tussen inwoners en gemeente wordt bepaald door de rollen, verantwoordelijkheden (hoofdstuk 3), onderlinge communicatie en wederzijdse verwachtingen (hoofdstuk 4), en gedrag en houding (hoofdstuk 5). De wijze waarop de relatie zich ontwikkelt, heeft alles te maken met *hoe* de samenwerking vorm wordt gegeven, oftewel, met de procesarchitectuur. Dan spelen vragen een rol als: Hoe kom je tot een beleidsnota met inbreng van inwoners op een zorgvuldige wijze zodat er voldoende draagvlak is voor dat beleid? Hoe ondersteun je een groep inwoners, en wat doe je dan op welk moment?

6.1 Het is ons werk, én een vak apart

Sommige gemeentelijke medewerkers vinden heel nadrukkelijk dat het hun werk is om inwoners te faciliteren. De gemeente is van en voor de samenleving is hun mening.

Wat ik wel een beetje vreemd vind is dat de gemeenteraad mogelijk uren beschikbaar stelt voor "burgerinitiatieven". Dat zou toch eigenlijk gewoon ons dagelijks werk moeten zijn.

Zowel het goed ondersteunen van een groep inwoners bij hun initiatief als het betrekken van inwoners bij je eigen beleidsprocessen is een vak apart. Het vereist specifieke kennis en ervaring van gemeentelijke medewerkers alsmede de juiste vaardigheden van (werk)vormen en methodieken. Er zijn niet voor niets boeken volgeschreven over zowel interactieve beleidsvorming als over participatieve methoden en werkvormen.

Gemeentelijke medewerkers ervaren dit in de praktijk, zij constateren in de gesprekken:

Dit soort interacties [met inwoners en initiatiefnemers, red.] vraagt ook om allerlei vaardigheden van mensen [gemeentelijke medewerkers, red.]. Sommige van die vaardigheden kunnen getraind worden, anderen zijn ook afhankelijk van verschillende persoonlijkheden. We hebben hier geen specifieke trainingsprogramma's voor lopen, maar het is wel belangrijk voor ons om te weten: Hoe kies ik een rol, welk gedrag en welke houding horen daarbij, welke vaardigheden moet ik hierbij inzetten? Een training zou hier wel bij kunnen helpen.

De vraag is niet of we anders moeten werken, maar vooral hoe dat dan moet. Bij vernieuwende initiatieven is de vraag "wie bepaalt nu eigenlijk"?

6.2 Weinig beleid, maar het thema leeft wel

Het ondersteunen van burgerinitiatieven is een actueel thema in Nederland. Zo ook in Olst-Wijhe. In 2013 is het Communicatiebeleidsplan opgesteld, dat één van de aanleidingen vormt voor dit onderzoek. Over dit plan stelt een gemeentelijke medewerker interessant genoeg:

De nota over participatie (het communicatiebeleidsplan, red.) vind ik weinig participatief opgesteld. Dat vind ik jammer. Doe het vanaf het begin met z'n allen, zowel intern als extern.

Naast het communicatiebeleidsplan is verder weinig beleid of instrumentarium ontwikkeld gericht op burger- en/of overheidsparticipatie, zo blijkt uit literatuuronderzoek. Begin 2016 is een vervolgnote⁸ opgesteld waarmee aan de uitvoering van onder meer het communicatiebeleidsplan handen en voeten wordt gegeven. Onder meer door de ambtelijke inzet voor grote inwonersinitiatieven flexibeler te organiseren, door draagvlak voor het Lab uit te spreken en door

⁸⁸ In verbinding met onze kernen en inwoners. Participatie op maat - Gemeente Olst-Wijhe - 22 april 2016.

drie sessies te organiseren in samenwerking met Stimuland over samenwerking intern en extern met inwoners.

Een gemeentelijke medewerker vertelt over deze sessies het volgende:

In de drie sessies werd onder andere geconstateerd dat er ter ondersteuning van de gemeentelijke medewerkers behoefte is aan expertise en kennis over hoe om te gaan met initiatieven en vragen over burgerparticipatie. Het betreft vooral vaardigheden en inzicht in de verschillende rollen die dit vraagt van medewerkers. Ook is de vraag benoemd hoe je zorgt voor draagvlak intern, om zodoende een eenduidig antwoord extern te kunnen geven. Als er bijvoorbeeld intern verschillende beelden en ideeën bestaan over de wijze van ondersteuning van een initiatief, leidt dit tot zowel interne wrijving tussen de diverse betrokken disciplines als onduidelijkheid naar inwoners. Bij de grotere initiatieven, zoals Aardehuizen was dit vaak niet aan de orde, omdat er een duidelijke koers was afgesproken, maar hoe werkt dit bij allerlei kleinere initiatieven die dagelijks langskomen?

In de gesprekken ging het zelden over beleidskaders of toegepast instrumentarium, wellicht omdat het een vrij theoretisch plan was dat met weinig betrokkenheid van de gemeentelijke organisatie is opgesteld. Toch bleek het thema wel ontzettend te leven binnen de gemeente.

Zo zijn er vele initiatieven, waarvan continu de vraag is hoe we hiermee om moeten gaan en waar we wel of geen energie in stoppen.

Het zou prettig zijn als er kaders kwamen hoe we met initiatieven om gaan. Wat doe je wel, wat doe je niet? Dit is nog niet van de grond gekomen vanuit het Lab, want is erg lastig. Ieder initiatief kan slagen. Je begint altijd ergens aan zonder te weten wat het ons gaat kosten. Initiatiefnemers die nog niet eerder iets hebben gedaan, ben je langer mee bezig. Maar moet je deze nieuwe initiatieven dan niet begeleiden?

In andere gemeenten zien wij voorbeelden van kernen of buurten die heel veel overnemen van de gemeente (bijvoorbeeld in Steenwijkerland). Daar gaan wij ook naar toe. Er moet hiervoor een plan van aanpak komen, nu er echt opiniërend over gesproken is in de raad.

Er lijkt aldus een groot momentum voor de implementatie van nieuwe manieren van samenwerken, zowel intern als extern met inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners. Over hoe deze implementatie eruit kan zien, volgen in hoofdstuk 7 enkele suggesties.

6.3 Beren op de weg die gemeentelijke medewerkers ervaren

Deze implementatie zal niet vanzelf gaan en hier ligt een opgave voor de directie aldus een medewerker.

Ik denk dat directie en management veel meer moeten sturen op het naar buiten gaan van medewerkers. Je moet toch het gebied heel goed kennen? Dat lukt niet vanachter je bureau.

Medewerkers van de gemeente lichten toe waarom sommige van hun collega's voorzichtig zijn met initiatieven van inwoners. En waarom dit wellicht over kan komen als passiviteit van de gemeente richting deze inwoners.

Als je als gemeente een idee omhelst, dan verwachten mensen ook dat je het uitvoert of financiert.

Sommige initiatiefnemers zijn enthousiast maar hebben geen middelen. Wat willen en kunnen wij dan als gemeente, want wij hebben ook geen geld. Maar je wilt het enthousiasme ook stimuleren en het past bij de nieuwe manier van werken.

Inwoners initiatieven kunnen aanspraak maken op allerlei subsidies, maar vaak zijn dit kleine bedragen waarmee vooral het proces betaald kan worden. Veel initiatieven lopen dan stuk op het geld voor de uitvoering. Dat begrijpen initiatiefnemers dan vaak niet.

Soms zijn verwachtingen hoog, dat je als gemeente ook investeert. Als je start met faciliteren, dat initiatieven dan ook verwachten dat er door de gemeente mee gedaan wordt. Dat is een lastig spanningsveld. Het is verstandig dit direct vanaf het eerste moment duidelijk te communiceren. Veel inwoners weten ook wel dat je alleen toetst. Tenzij het op grond van de gemeente zelf is.

6.4 Inwoners willen duidelijkheid van de gemeente

In de samenleving hebben initiatiefnemers vooral behoefte aan duidelijkheid. Hierin kan de gemeente in hun ogen een belangrijke rol vervullen. Dat zou de kans van slagen van initiatieven nadrukkelijk kunnen vergroten, aldus inwoners:

De gemeente kan beter identificeren en onderkennen tegen welke drempels vrijwilligersinitiatieven aanlopen. De gemeente zou daar dan meer de lead in kunnen nemen om deze drempels weg te nemen (ook al kunnen ze dat niet altijd zelf, dat begrijpt iedereen). Het gevoel te hebben om schouder aan schouder te staan.

Het is belangrijk dat de gemeente een perspectief biedt aan de mensen met ideeën en initiatief, anders kan ik er geen vrijwilligers bij trekken.

Je zou als gemeente sneller helderheid moeten geven aan initiatiefnemers, aan de voorkant. Als je niks doet, verliest het ook de aandacht van bewoners. Juist de kracht is dat er energie in wordt gestoken.

De schaal van Olst-Wijhe is klein, dus veel maatschappelijke initiatieven leunen sterk op vrijwilligers. Maar voor de continuïteit is het belangrijk om dat te organiseren. Daar kan de gemeente een rol in spelen.

Advies aan gemeente: Zoek ons op. Iedere situatie vraagt om een andere aanpak. Wat wil de inwoner? Werk echt samen. Het is hun verantwoordelijk om de samenwerking op te pakken.

Toch gebeurt er wel het een en ander. Naast de voorstellen richting Raad over het beschikbaar stellen van uren voor burgerinitiatieven als 'Olst, Mooier aan de IJssel' (zie Intermezzo op pagina 32) vertelt een inwoner ook over workshops die de gemeente organiseerde.

Tijdens dit weekend waren er workshops vanuit de gemeente. De gemeente ging in gesprek met de burgers en vroeg hoe zij konden ondersteunen en wat de verwachtingen van de burgers waren.

En een gemeentelijke medewerker vertelt hoe de gemeente meedacht bij de Aardehuizen.

Er komen nu ook steeds grotere projecten. De gemeente houdt zich dan bezig met de vergunningen, netwerken en ontzorgen. We kunnen vooral meedenken. Bijvoorbeeld bij het Aardehuis. Zij hebben een lening van 100.000 euro. Wij hebben daar bijvoorbeeld gekeken hoe we kunnen omgaan met het feit dat er van de wet een riolering moest komen.

6.5 Het betrekken van inwoners bij beleidsvorming

Het ondersteunen van initiatieven van inwoners (de bovenste trede van de participatieladder) leeft binnen de gemeente. Hoe staat het er voor met de wijze waarop de gemeente burgers betreft bij haar eigen beleidsvorming en projectuitvoering? De meer 'traditionele' burgerparticipatie ligt minder onder een vergrootglas dan overheidsparticipatie, maar is voor een goede samenwerking tussen gemeente en inwoners minstens zo relevant. Inwoners vertellen hierover:

De gemeente wil het graag anders doen maar lijkt een beetje onthand. Hoe moeten ze het anders doen?

Het allerergste is dat er enthousiaste burgers zijn, maar dat niemand van de gemeente echt interesse toont en ons komt bevragen over onze ideeën. Dat vind ik zo'n gemiste kans. Niet zozeer om onszelf, maar omdat je daarmee het potentieel van je inwoners niet benut en aanspreekt. Burgers voor burgers is het beste wat je kunt aanwakkeren als gemeente. Er zijn heel veel mensen ergens goed in. Benut dat!

Ik denk dat de gemeente in de veronderstelling verkeert heel erg z'n best te doen, het beste te doen. Maar, besturen doe je niet vanachter je bureau, je moet het veld in. Echt praten en luisteren naar bewoners. En, open staan voor kritiek, die opbouwend is bedoeld. Dat is participeren.

En gemeentelijke medewerkers geven aan:

Medewerkers vinden het lastig om zonder plan in gesprek te gaan met inwoners. Maar dat is essentieel.

Je moet eigenlijk geen plan willen maken. Stapsgewijs werken, een groeimodel. Je kunt het toch niet voorspellen. Maar om geen plan te maken, is heel moeilijk bij de overheid.

In veel initiatieven en projecten is de gemeente regievoerder. Voorheen met name in het domein van de ruimtelijke ontwikkeling, maar sinds de decentralisaties in de zorg is de gemeente ook in het sociaal domein vaak regisseur. In de rol van regisseur (waarbij de gemeenteraad namens de samenleving besluiten neemt over belangrijke zaken die de gehele gemeenschap aangaan), is de gemeente dus leidend. De aloude vraag is dan of, en zo ja, hoe de gemeente haar inwoners bij het tot stand komen van beleid en vervolgens bij besluitvorming kan en wil betrekken.

Een aantal gemeentelijke medewerkers geeft aan dat de gemeente in veel projecten eerder in het proces inwoners betreft bij de totstandkoming van beleid.

We zetten stapjes. Waar eerst een plan voor vaststelling nog voorgelegd werd aan inwoners, is dat nu al het geval aan het begin van een proces. Soms gaan we nu ook wel eens blanco erin, waarbij we alleen de harde kaders meegeven

De ontwikkeling die we bij ons gezien hebben is dat we er meer blanco ingaan en dat we de gesprekken laten verlopen via vertegenwoordigers (werkgroep, contactfunctionaris), anders is het niet te doen om met zoveel mensen tot planvorming te komen.

Als we nu een beleidsnota schrijven, gaan we eerst het gesprek aan met betrokkenen, die nu een grotere rol voor zichzelf zien dan vroeger. Met dat gesprek proberen we te bepalen wie waar verantwoordelijk voor is, en wat er gedaan moet worden. Je ziet nu ook steeds beter

terug in beleidsnota's dat hierover nagedacht wordt. Dan is het niet alleen papier, maar gebeurt het ook echt.

Als team communicatie sparren we met de projectleiders over hoe dit te doen. Wanneer betrekken, op welke manier, hoe zwaar/licht doe je het, etc.? We spiegelen met de projectleiders vanuit het perspectief van de inwoners.

Een project (openbare ruimte en infrastructuur) duurt zo al met al gauw twee jaar. Het proces hebben we vastgelegd met een checklist.

Een aantal inwoners is positief over de toegenomen openheid van de gemeente voor inbreng van inwoners en ziet de positieve ontwikkeling. Desalniettemin is het geluid van wat er dan precies met inspraak gedaan wordt ook geregeld te horen. Het is niet eenvoudig om als gemeente inbreng van inwoners op te halen en vervolgens tot een belangenafweging te komen waarbij alle inwoners zich gehoord voelen. Daarom is het belangrijk de procesarchitectuur zo vorm te geven, dat voor eenieder helder is op welke wijze de gemeente om gaat met inbreng van inwoners. Zie hierover hoofdstuk 7 voor meer informatie.

Gemeentelijke vertegenwoordigers vertellen over deze zoektocht:

De Structuurvisie is een heel abstract stuk. Hoe kun je mensen betrekken als het niet zo concreet is? Volgens mij is concreetheid namelijk een belangrijk criterium voor goede participatie.

Ook bij de structuurvisie kan iedereen nu mee praten. Het beleid van de afgelopen jaren heeft het vertrouwen van de burgers teruggewonnen. Ze hebben echt het gevoel dat ze invloed hebben. Laatst ging het over een straat die onveilig zou zijn. De wethouder gaat dan ook gewoon mee met die persoon en loopt daar dan 's avonds rond om het zelf te bekijken.

De zoektocht naar een goede manier van het betrekken van inwoners kent uitdagingen. Hoe bereik je mensen? Waarover ga je precies in gesprek? Op welk moment weeg je belangen af en hoe ga je dan om met inspraak die je terzijde hebt geschoven? Dat zijn vragen die leven binnen de gemeente.

Inwoners op hun beurt vertellen over hun ervaringen:

Als de gemeente ons hele epistels voorlegt, dan werkt het niet. Dat lezen onze leden ook niet. Wij maken de schifting in wat we als vereniging wel of niet belangrijk vinden en vervolgens wat we als bestuur oppakken en wat we voorleggen aan onze leden.

Recent hadden we twee sessies over dromen in het gemeentehuis. Waar dromen wij als kernen nu van? We hebben er niks meer over gehoord. Als je vervolgens vraagt van hoe het er voor staat, dan geven ze aan: Wij zijn erover aan het nadenken hoe verder. Maar waarom doe je dat niet in gezamenlijkheid? Waarom doen ze dat weer alleen? Dat is zo zonde.

De gemeente neemt de antwoorden wel mee. Door het overleg kun je je woordje kwijt. En iedereen voelt zich gevleid als hij om zijn mening wordt gevraagd.

6.6 Het betrekken van 'unusual suspects'

De gemeente betreft de 'usual suspects', de georganiseerde verbanden, veel bij haar beleidsvorming. Met name de plaatselijke belangenverenigingen spelen een cruciale rol in de burgerparticipatie (zie ook de kaders over kernenbezoeken en de Dorpsontwikkelingsplannen). Een gemeentelijke medewerker geeft dit treffend aan:

Als we de PB's hebben betrokken, kunnen we participatie afvinken. Het wordt wel een beetje veel voor de PBs zo.

De leden van plaatselijke belangenverenigingen zelf verschillen van mening:

Het verschilt wel per PB hoe ze hiernaar kijken. Persoonlijk zeg ik: stuur maar op die uitnodigingen, dan maken we zelf een selectie waar wel en waar niet aan mee te doen. Andere PB's vinden dat lastiger.

Er komt veel langs vanuit de gemeente, rijp en groen. Ook vanuit politieke partijen komen er vragen naar ons. Het zou helpen als dat beter gecoördineerd wordt en duidelijker gecommuniceerd in welke fase van een proces iets is. Is het nog pril, of is het besluit eigenlijk al genomen? Vertel waar je zit in het proces. Dan kunnen wij als PB beter inschatten waar wel of waar niet op aan te haken of wie we ervoor kunnen inschakelen.

De vraag is echter hoe de gemeente ook inwoners kan bereiken die niet bij een georganiseerd verband (vereniging of anderszins) betrokken zijn? In de meest recente Monitor Burgerparticipatie constateert ProDemos dat "slechts 30% van burgers gebruikt maakt van de mogelijkheden tot inspraak en participatie. Gemeenten zetten vooral methodes in waarbij alle inwoners mee kunnen doen, zoals informatiebijeenkomsten, inspraakavonden en schriftelijk en/of digitale enquêtes. De hoogste mate van invloed die gemeenten toekennen aan burgers is vooral 'raadplegen' en 'adviseren'."⁹ Ook in Olst-Wijhe zien wij dit terug. Gedurende de onderzoeksperiode zijn meerdere avonden van de gemeente bezocht, die in de vorm van inspraak en informatie avonden werden opgezet. Met deze avonden wordt een fractie van de inwoners van de gemeente bereikt. Gemeentelijke gesprekspartners vertellen hierover:

Worsteling is, hoe bereik je de mensen die je niet altijd ziet. Daarvoor hadden we leuke ideeën, bijvoorbeeld bij de voetbal of het station gaan staan met kaarten en met mensen in gesprek komen. Onder druk van tijd is het proces uiteindelijk toch weer meer lineair en traditioneel met informatie-avonden.

Bij de kermis van Boskamp toen we de kern bij het DOP begeleidden hebben we ideeën opgehaald en ook nog eens 10 vrijwilligers als bijvangst! We moeten een vorm vinden hoe het voor de gemeente makkelijker wordt om richting inwoners te gaan. Nu is dat lastig voor gemeentelijke medewerkers, want ze worden direct aangesproken op van alles van de gemeente waar ze zelf niets mee van doen hebben.

Er zijn dus wel degelijk manieren om meer inwoners te betrekken, op een meer laagdrempelige wijze.

⁹ ProDemos – Huis voor democratie en rechtsstaat (2016) - Monitor Burgerparticipatie 2016, Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie.

Overigens vindt een aantal gesprekspartners een relativering op zijn plaats. Zij vragen zich af of de gemeente wel voldoende afweegt wanneer inwoners te betrekken en wanneer niet. Een gemeentelijke medewerker en een inwoner vertellen hierover:

Ook kun je je afvragen of iedere inwoners wel betrokken willen worden. Slaan we er niet in door in het iedereen maar willen betrekken?

Ook is er een groep die niet betrokken wil worden. Als voorbeeld noemt hij zijn buurman. Deze gaat nooit naar dit soort bijeenkomsten maar heeft daar ook geen behoefte aan. De gemeente zet al verschillende soorten media in (website, huis aan huisbladen, Stentor) om mensen te bereiken dus daar ligt het niet aan.

Deze conclusie wordt ook ondersteund door een kleinschalig marktonderzoek uitgevoerd door dit onderzoeksteam op de markt in Wijhe. Eenieder van de gesproken marktbezoekers was bekend met ten minste één vereniging of initiatief waarin bewoners het voortouw nemen. Vooral sportverenigingen, of formele en informele zorginstellingen worden genoemd. Er werden geen initiatieven genoemd die bij de gemeente of het onderzoeksteam onbekend waren.

Zonder uitzondering gaven de bezoekers aan het gevoel te hebben dat de weg naar de gemeente open staat. De helft van de mensen was op geen enkele manier verbonden aan of betrokken bij een initiatief of vereniging. Bij ongeveer een derde van de mensen werd desinteresse of afkeer genoteerd om te participeren. De redenen hiervoor zijn ouderdom, drukte, of gebrek aan wensen en tevredenheid over hun leefomgeving. De groep tussen de 40 en 60 jaar gaf het vaakst aan actief te zijn.

6.7 Tot slot

Een aantal gemeentelijke medewerkers werkt naar eigen zeggen op “de nieuwe manier”. Een aantal anderen vindt het echter lastig om op “de nieuwe manier” te werken. Voor hen ontbreken de kaders en de vaardigheden om op adequate wijze met inwoners initiatieven om te gaan. Ook voelt een aantal medewerkers onvoldoende steun vanuit de directie hiervoor.

De gemeente zoekt naar manieren waarop ze op een goede manier met inwoners initiatieven kan omgaan. Sinds kort is daarvoor de vorm ontwikkeld om vanuit de gemeentelijke organisatietijd beschikbaar te stellen om initiatieven te begeleiden. De vraag is of dit volstaat voor alle initiatieven die aankloppen bij de gemeente, want deze uren komen alleen beschikbaar indien sprake is grote initiatieven. Bovendien is beschikbaarheid van gemeentelijke medewerkers niet het enige punt van aandacht, en wellicht geen ‘kritische succesfactor’, zo blijkt uit onder meer uit de casus Olst, Mooier aan de IJssel. Meer over deze punten in het volgende hoofdstuk.

Hoewel bij ieder project of beleidsinitiatief door de gemeente wordt nagedacht over de inbreng van inwoners, krijgt burgerparticipatie in Olst-Wijhe minder aandacht dan overheidsparticipatie, zowel beleidsmatig als in de gesprekken. De gevoelde urgentie binnen de gemeente en het debat over de noodzaak tot vernieuwen en veranderen, lijkt zich voornamelijk te richten op hoe als gemeente om te gaan met inwonersinitiatieven. In mindere mate lijkt aandacht in het debat voor het intensiever of anders betrekken van inwoners bij eigen projecten of beleidsvorming. Dit terwijl veel meer inwoners invloed in hun leefomgeving ervaring van allerlei gemeentelijke plannen en projecten dan dat er inwoners zijn die betrokken zijn bij vernieuwende inwonersinitiatieven.

Bij een groot aantal belangrijke beleidstrajecten van de afgelopen jaren, waaronder de financiële heroverwegingen, reconstructies, de structuurvisie, beleid binnen de WMO zoals het vrijwilligersbeleid, constateert het onderzoeksteam dat de gemeente op meer interactieve wijze aan beleid werkt. Dat is een lovenswaardige ontwikkeling, waarop voortgebouwd kan worden. Het

betrekken van burgers bij het opstellen van beleid kent echter vooralsnog diverse uitdagingen zo merken gemeentelijke medewerkers en zo constateren inwoners. Uitdagingen zijn onder meer tijdsgebrek (procedures en deadlines) en het niet weten te vinden van bepaalde groepen inwoners. Bovendien is, terecht of onterecht, het vertrouwen van de inwoners dat er iets wordt gedaan met hun inbreng (nog) niet al te groot.

Intermezzo - Olst, Mooier aan de IJssel

Olst, Mooier aan de IJssel is naast de Aardehuizen en, op termijn, Noordmanshoek, een veel genoemd voorbeeld van de vernieuwende samenwerking tussen inwoners en gemeente. Een groep inwoners van Olst wil heel graag de verbinding van Olst met de IJssel verbeteren. Een sanering van een groot bedrijf maakt het mogelijk om een aantal ontwikkelingen in gang te zetten met als doel een prettiger verblijfsklimaat langs het IJsselfront bij Olst.

Het project is in het kader van dit onderzoek niet diepgaand onderzocht. Maar de vele citaten over het project, zowel vanuit inwoners als gemeente, geven een mooi beeld van wederzijdse verwachtingen en beelden over rollen en houding.

Een bloemlezing van hetgeen gezegd is over de samenwerking in dit project:

Het project Olst, Mooier aan de IJssel zou eigenlijk de gemeente moeten oppakken. Dat laat de gemeente al jaren liggen. Daarom hebben wij het op een gegeven moment opgepakt vanuit het dorp. Dat kon ook omdat we goede mensen hebben met verstand van zaken. Het is overheidsparticipatie in zijn puurste vorm.

De gemeente ondersteunt de initiatiefnemers met advies. Eind vorig jaar is hiervoor een raadsvoorstel aangenomen waarin de rol van de gemeente scherp wordt neergezet en gemeentelijke uren beschikbaar worden gesteld. Voor ambitie en tempo blijft het PB aan zet. Er is ook nog niet gesproken over uitvoeringsbudget.

We hebben korte lijnen naar de gemeente (en andere organisaties) en de kwaliteiten. Dat hebben we in huis, we hebben alles zelf gedaan, er zit veel energie in het project. We hebben een gedetailleerd schetsontwerp gemaakt. Daarmee hebben we de gemeente meegekregen. Ook geregeld raadsleden op bezoek. We willen ook liever geen speelbal van politieke strijd worden straks als er besluitvorming nodig is.

Het is ook de enige reden dat wij dit hebben kunnen doen. Als je de korte lijnen niet hebt, niet snapt hoe de gemeente werkt of niet voldoende kwaliteiten in je kern hebt, dan krijg je zo'n project nooit van de grond.

Het nadeel dat wij er zo hard aan trekken, is dat de gemeente achterover kan gaan leunen. Wij lopen voorop en dan kan de gemeente achteroverleunen. Dat leidt tot de paradox van veel weten en weinig support krijgen ten opzichte van weinig weten en veel support krijgen. Andere, minder goed georganiseerde initiatieven maken meer kans op subsidie, tijdsinzet en andere steun. Omdat de gemeente denkt dat wij het toch wel organiseren.

We hebben de gemeente hard nodig. Bijvoorbeeld om bepaalde subsidies aan te vragen, om te lobbyen en om hun deskundigheid. We wilden bijvoorbeeld heel graag ramingen, die hebben we nodig voor financieringsaanvragen. We hebben dat neergelegd bij de gemeente. Maar de medewerkers konden niks doen, omdat er geen projectnummer was om op te schrijven. Uiteindelijk, na veel vijven en zessen, is het gelukt maar toen bleek helaas dat de kennis niet toereikend genoeg was voor onze vraag.

Het gaat inmiddels beter bij de gemeente. Sinds januari hebben ze wat uren voor een medewerker vrijgemaakt en is een externe adviseur aangesteld voor projectmanagement. Het is nog steeds een zoektocht naar wat de gemeente kan betekenen.

Het is een valkuil om het over te nemen en het project in deze projecten te fietsen. Maar ook dat moet het PB zelf doen. Wij kunnen daarbij wel lijntjes leggen. Door als gemeente de uitvoering te koppelen aan andere organisaties. Op deze wijze proberen we het inwonersinitiatief te borgen.

De bereidwilligheid is er bij de gemeente, maar het kost veel tijd en energie om er handen en voeten aan te geven. Probleem is dat de drempels waar wij in het project tegen aanlopen, dezelfde drempels zijn als waar de gemeente ook tegen loopt.

De gemeente moet ook het elastiek van burgers niet overschatten. Het kost veel energie en lef om je nek uit te steken en ook burgers worden aangekeken op resultaten. Wij kunnen het als PB bijvoorbeeld bijna niet meer uitleggen waarom er nog niets is gebeurd in het project.

Het is inmiddels twee jaar geleden dat de gemeente de bereidwilligheid uitsprak met het project mee te werken. We hebben een lange adem. Er is veel tijd nodig voor alle procedures en met name om alle neuzen dezelfde kant op te krijgen. We zijn nu hard bezig om uitvoeringsgeld te genereren. Maar daarbij vallen we overal net tussen wal en schip lijkt. De meeste organisaties omarmen ons inmiddels, maar het geld is er nog niet. De energie wordt langzamerhand wel wat minder, want hoe lang kunnen we het volhouden?

Kortom, hoewel alle betrokkenen in essentie positief zijn over het project, lopen beelden en verwachtingen nog steeds uiteen. Dit heeft te maken met het vernieuwende karakter van dit project. Nooit eerder lag een dergelijk omvangrijk project in handen van inwoners, terwijl de gemeente 'toe keek'. Maar het heeft ook te maken met het uitspreken van verwachtingen naar elkaar en het benoemen van de risico's van deze manier van werken. Ten slotte, vereist het vertrouwen in elkaar en het durven omgaan met een grotere mate van onzekerheid. Dat is misschien wel de grootste opgave.

7. Reflectie en aanbevelingen

Het onderzoeksteam las vele beleidsstukken, voerde tientallen gesprekken, woonde meerdere avonden bij en sprak op de markt van Wijhe met nog eens tientallen inwoners. Met al deze input ontstond een veelomvattend antwoord op de onderzoeksvragen, zoals geformuleerd in hoofdstuk 1.

In dit hoofdstuk formuleren de onderzoekers hun belangrijkste conclusies, vervolgens worden in meer detail en ter onderbouwing van de conclusies de onderzoeksvragen beantwoord en volgt op grond daarvan een aantal aanbevelingen.

7.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen

In deze paragraaf beantwoorden we de onderzoeksvragen. Het is van belang te onderkennen dat het onderzoek een momentopname is geweest gedurende een periode van mei tot en met oktober 2016. De wereld draait door en de gemeente is in beweging, waardoor sommige conclusies ten tijde van de presentatie van dit onderzoek mogelijk ingehaald kunnen zijn door de tijd. Desalniettemin, omdat het een verandering betreft die vele jaren zal kosten (zie ook paragraaf conclusies), is het onderzoeksteam er van overtuigd dat de conclusies en aanbevelingen in dit onderzoek een belangrijke leidraad voor de komende jaren kunnen zijn.

Vraag 1

Wat zijn de percepties, verwachtingen en houdingen van overheidsfunctionarissen ten aanzien van inwoners, en vice versa? Hoe kijken de mensen tegen elkaar aan en ligt dat in lijn met de visie/doelstelling van de gemeente zoals in het communicatiebeleidsplan¹⁰ verwoord?

Antwoord

Gemeente en inwoners dansen om elkaar heen, maar geen van beiden heeft compleet helder welke dans het is die ze danst. Soms volgt teleurstelling op hoge verwachtingen, her en der lopen frustraties op. Het is hard werken, van beide kanten, deze zoektocht naar elkaar. De huidige percepties, verwachtingen en houdingen van medewerkers en inwoners ten opzichte van elkaar liggen dan ook nog niet in lijn met het communicatiebeleidsplan. In dit antwoord lichten we toe waarom niet.

De uitvoering van het beleidsplan is vermoedelijk door de directie onvoldoende omarmd, dan wel de reikwijdte ervan onderschat, en daardoor niet vertaald in een organisatiestrategie met bijpassende concrete acties om de geambieerde stip op de horizon te kunnen verwezenlijken. De discussie focust zich vooral op beschikbare tijd voor medewerkers om initiatieven van inwoners goed te kunnen

¹⁰ De visie/missie zoals omschreven in het communicatiebeleidsplan (2013) luidt als volgt: We streven naar het volgende: De gemeente Olst-Wijhe is een relatief kleine gemeente met veel kernen waar sprake is van een hoge mate van betrokkenheid; betrokken bestuurders én betrokken burgers. Er heerst een groot 'wij-gevoel' en er wordt samengewerkt vanuit vertrouwen. De kracht zit in de kleinschaligheid, waardoor iedereen elkaar gemakkelijk benadert en waarbij er sprake is van een hoge mate van participatie. De gemeente staat midden in de samenleving, waardoor er adequaat en snel ingesprongen wordt op ontwikkelingen. Ook stimuleert en bevordert zij ontwikkelingen die goed zijn voor de hele gemeenschap en participeert bij het vermarkten van het gebied. De gemeente is geen afstandelijk orgaan, maar een laagdrempelige, toegankelijke organisatie die gemakkelijk bereikbaar is en die in dienst van haar burgers staat. De gemeente is een betrouwbare, dienstverlenende partner. Samen met burgers, bedrijven en instellingen worden er weloverwogen beslissingen genomen die het beste voor de gehele gemeenschap zijn. Er zijn nauwe contacten tussen alle partijen die elkaar respecteren. Iedereen die namens de gemeente handelt, heeft een actieve, participerende en klantgerichte houding. Participatie is niet zomaar een begrip, maar is overal voelbaar in de werkwijze van de organisatie. De cultuur en attitude van de gemeente tegenover participatie kenmerkt zich als open en faciliterend waarbij de gemeente een verbindende kracht wil zijn en een klimaat van samenwerking wil creëren en innovatieve ruimte wil bieden. De gemeente levert maatwerk: elk plan en elke beleidsontwikkeling kenmerkt zich door een proces dat aansluit bij de belevingswereld van onze burgers.

begeleiden. Er lijkt echter onvoldoende aandacht voor de veranderingen in kennis, vaardigheden en gedrag die van de gemeentelijke medewerkers worden gevraagd. Zo is bijvoorbeeld het opleiding en ontwikkelplan beperkt tot drie korte werksessies. Het besef onder een aantal medewerkers is er dat er meer nodig is om de gewenste veranderingsslag te maken. Tegelijkertijd is iedereen druk in zijn dagelijkse routine en lijken te weinig medewerkers het overzicht te houden over, en 'probleemeigenaar' te zijn van, deze verandering.

Iedere gesprekspartner die wij spraken, keek door een andere bril naar de huidige samenwerking tussen gemeente en inwoners. Eenieder erkende dat de gemeente haar best doet, dat de gemeente zoekt naar een manier om haar nieuwe rol vorm te geven. Over het algemeen is de perceptie van inwoners dan ook positief en realistisch te noemen, waarbij inwoners de worsteling van de gemeente erkennen en tot op zeker hoogte accepteren als onderdeel van een lopend proces. Bewoners begrijpen ook dat de nieuwe vorm van samenwerken de ene gemeentelijke medewerker of afdeling beter af gaat dan de andere. Sommige medewerkers lijken niet volledig open te staan voor een verschuiving van verantwoordelijkheden. Omgekeerd geldt bovendien exact hetzelfde; de ene burger is de andere niet.

De veranderende relatie tussen gemeente en inwoners vereist een gedragsverandering die diepgaand is, die niet van de ene op de andere dag te realiseren is. Het vraagt moed en durf van gemeentelijke medewerkers om los te laten wat ze altijd zo gedaan hebben, om van buiten naar binnen te gaan werken in plaats van andersom. Moed belonen en positief gedrag waarderen is een taak voor bestuur en directie.

De trend is dat de gemeente maatschappelijke partners steeds vaker om advies vraagt en betreft bij de beleidsvorming. Dit geldt in mindere mate voor de wijze waarop individuele burgers worden betrokken of de kans krijgen hun stem te laten gelden. Voor een deel is dit te verklaren door een gebrek aan kennis van dergelijke processen en het ontbreken van kader (zie het antwoord op vragen 2 en 3). Voor een deel lijkt dit echt ook te verklaren door een gedrag- en houdingscomponent. Het lijkt een erfenis van de traditionele cultuur van specialisten die soms een wat paternalistische houding aannemen tegenover inwoners.

De kracht van Olst-Wijhe is haar kleinschaligheid. Daardoor zijn lijnen inderdaad kort en is de afstand van inwoner tot gemeente niet groot. De gemeente is daardoor een laagdrempelige, toegankelijke organisatie die makkelijk bereikbaar is. Het kernenbezoek en de informele deelname aan activiteiten in de kernen door het college, dragen daar in hoge mate aan bij.

Echter, daarmee ontstaat niet als vanzelf een hoge mate van participatie, aldus verondersteld in het communicatiebeleidsplan. Zo blijkt uit het onderzoek, kleinschaligheid maakt ook kwetsbaar: het kan er bijvoorbeeld toe leiden dat inwoners geen antwoord krijgen, want de gemeentelijke medewerker in kwestie is onvoldoende specialistisch en het ontbreekt hem of haar aan inhoudelijke kennis. Of: er is maar één gemeentelijke medewerker die het antwoord kan geven, maar deze medewerker is op vakantie. Of: de gemeentelijke medewerkers zijn opgenomen in een regionale uitvoeringsdienst van meerdere gemeenten, waardoor de afstand van medewerker tot inwoner juist heel groot is.

De actieve, participerende en klantgerichte houding, die het communicatiebeleidsplan benoemt, is bij een aantal medewerkers terug te vinden. Ook is het zeker aanwezig in een aantal bijzondere projecten (als de Aardehuizen en Vriendenerf). Het lijkt echter (nog) geen gemeengoed en verdient dan ook meer aandacht. Het toevoegen van de competentie 'samenwerken' en de genoemde werksessies vormen in dit perspectief een te geringe stap om een veranderende houding te forceren. Inwoners ervaren op dit moment dan ook (nog) niet altijd dat de gemeentelijke werkwijze open en faciliterend is.

Vraag 2

Welke beleidsontwikkeling vindt plaats en welk instrumentarium wordt toegepast binnen de gemeente op gebied van overheids- en burgerparticipatie? Het betreft beleidsplannen en instrumentarium die zijn vastgesteld (of eventueel verregaand in voorbereiding zijn) dan wel die concreet worden toegepast.

Antwoord

Er is weinig beleidsontwikkeling op het gebied van overheids- en burgerparticipatie behoudens het hierboven genoemde communicatiebeleidsplan en de recent opgestelde nota 'In verbinding met onze kernen en inwoners.' Het communicatiebeleidsplan heeft als gezegd geen tot weinig doorwerking gehad op de beleidsvorming en de percepties binnen de gemeente. Het tweede plan is concreter en benoemt ook een (beperkte) strategie en acties. De doorwerking en invloed van dit plan, dat een eerste volgende stap vormt, is binnen de huidige onderzoeksperiode nog niet aan te tonen.

Zowel de kernenbezoeken als de uitrol van de Dorpsontwikkelingsplannen in alle kernen, behalve de grootste twee (Olst en Wijhe), lijken meer invloed te hebben gehad op de wijze waarop de gemeente met inwoners samenwerkt aan projecten dan het Communicatiebeleidsplan. Waarschijnlijk komt dit doordat deze instrumentaria medewerkers vanuit diverse beleidsterreinen laten ervaren hoe het is om in een vroegtijdig stadium met inwoners om tafel te zitten. Ook is het bestuur bij beide nauw betrokken, waardoor de doorzettingskracht en het draagvlak groot is.

Voor concrete fysieke projecten in de openbare ruimte is al jaren sprake van een vaste werkwijze over hoe straten of buurten te betrekken (daar is een checklist voor ontwikkeld). In hoeverre deze werkwijze met succes en naar tevredenheid van inwoners wordt toegepast, is in het kader van dit onderzoek niet geëvalueerd of beoordeeld. Daarnaast is binnen diverse concrete beleidsplannen wel sprake van een ontwikkeling, waarbij de gemeente meer nadruk legt op het tijdig betrekken van inwoners in een meer open-plan-proces dan voorheen. Dit lijkt vooral plaats te vinden in het maatschappelijke domein en vormt vooralsnog dan ook geen algemeen beleid binnen de gemeente.

Een groot beleidsproces dat ten tijde van het onderzoek in volle gang was, namelijk het opstellen van de structuurvisie (omgevingsvisie), wordt begeleid door een externe projectleider van de naburige gemeente en door een extern bureau. De inbreng van inwoners vindt vrij klassiek plaats door informatieavonden waarbij, aan de hand van vooraf bepaalde onderwerpen, de inbreng van de inwoners wordt gevraagd door in groepjes uiteen te gaan. Een ander kleinschaliger beleidsproces ten tijde van het onderzoek was een herijking van het vrijwilligersbeleid. Als onderdeel van de Evaluaties WMO heeft de gemeente via een vragenlijst (mini-enquête) en een ronde tafel gesprek aan vrijwilligers en vrijwilligersorganisatie om input gevraagd. Deze input is integraal meegenomen en opiniërend besproken in de gemeenteraad. Daarna zijn alle documenten gedeeld met de mensen die input hebben geleverd. De aanbevelingen zijn beknopt en globaal en het vervolg zal vooral door Ut Huus worden opgepakt.

De ondersteuning van zowel Olst, Mooier aan de IJssel als Aardehuizen zijn voorbeelden van overheidsparticipatie. Voor beide geldt dat deze pragmatisch worden aangepakt, waarbij vooralsnog geen sprake is van structurele evaluaties om zodoende leerpunten uit beide processen te kunnen halen die voor de organisatie breed van toepassing kunnen worden.

De beleidsontwikkeling rond participatie die in 2016 plaatsvindt, richt zich slechts op het begeleiden van grote initiatieven van inwoners en het daarvoor vanuit de gemeente vroegtijdig beschikbaar stellen van interne uren van medewerkers. Feitelijk betreft dit nauwelijks beleid, maar slechts een organisatorische randvoorwaarde om überhaupt grotere initiatieven van inwoners te kunnen

ondersteunen. Er is voor zover ons bekend geen inhoudelijk beleidskader dat benoemt in welke sectoren en met welke ambities Olst-Wijhe inzet op samenwerking met inwoners.

Qua instrumentarium en vormen (burgerbegroting, 'right to challenge', coöperaties) gebeurt er in de gemeente Olst-Wijhe ook nagenoeg niets. Voor zover in dit onderzoek achterhaald is, is er verder geen instrumentarium ontwikkeld noch zijn werkvormen en methodieken gedeeld waarmee kennis of vaardigheden van medewerkers op gebied van participatieprocessen vergroot kunnen worden.

Vraag 3

Werkwijze en aanpak van de gemeente en van inwoners: Hoe werkt het wel/niet de afgelopen jaren? Waar lopen inwoners en overheidsfunctionarissen daarbij tegen aan? Waar zien inwoners en overheidsfunctionarissen mogelijkheden?

Antwoord

In de beantwoording van de eerste twee vragen kwam al naar voren waarom samenwerking kan werken en waarom niet. Kort samengevat draait het om de volgende punten:

Indien...

- de gemeente een initiatief omarmt en/of een 'eigen' belang heeft...
- inwoners zichzelf organiseren tot een initiatief en/of de weg kennen binnen de gemeente...
- de gemeente vooraf heldere kaders schept over de werkwijze, beschikbare middelen en besluitvorming...
- het eenvoudige vragen betreft en geen complexe opgaven die veel kennis vragen en/of informatie vanuit diverse sectoren vereisen...
- er medewerkers bij betrokken zijn die open staan voor ideeën en suggesties van inwoners
- er naast procesgeld/uren ook uitvoeringsgelden voor plannen van inwoners beschikbaar komen, ...

... verloopt de samenwerking overwegend beter en met wederzijds meer bevredigende resultaten dan in de gevallen dat niet aan deze randvoorwaarden voldaan is.

Veel medewerkers zien vooral onmogelijkheden, vooral door het breed gevoelde tijdgebrek en de dientengevolge ontstane werkdruk. Mogelijkheden die vanuit de gemeente wel worden gezien, zijn:

- Het opzoeken en bevragen van inwoners op meer creatieve wijze, waardoor je een bredere en grotere betrokkenheid krijgt.
- Het opnieuw vormgeven en inrichten van de kernenbezoeken zodat deze doelgerichter worden en voldoen aan de veranderende relatie tussen gemeente en inwoners.
- Het ervaren van werken met inwoners als onderdeel van je werk, in plaats van als iets extra's.

Vanuit inwoners doen gesprekspartners vooral een appel op de gemeente om duidelijkheid en om hen te ondersteunen:

- Neem besluiten daar waar je als gemeente regisseur bent en/of de enige die de belangenafweging kan maken.
- Neem inwoners serieus, ondersteun hen met kennis. Wees daarbij bescheiden als professional met expertise en durf kwetsbaar te zijn op moment dat je als professional de kennis ontbeert.
- Draai terug richting de leefwereld, laat procedures en termijnen niet bepalend zijn voor een participatieproces of een antwoord op burgers.
- Zorg voor een open houding en actief gedrag door de gehele organisatie heen, zodat inwoners op alle aspecten op een vergelijkbare wijze worden geholpen.
- Probeer uitvoeringsgelden te vinden om inwoners te ondersteunen, want uiteindelijk valt of staat ieder initiatief daarmee.

Vraag 4

Wat kunnen we leren van ontwikkelingen in andere gemeenten van Nederland?¹¹

Antwoord

De relatie tussen gemeenten en inwoners is in verandering. Op vele plekken wordt geëxperimenteerd, vergelijkbaar met een initiatief als Aardehuizen in Olst. Dit onderzoek is niet uitgevoerd in andere gemeenten, waardoor niet mogelijk is Olst-Wijhe langs de meetlat te leggen. Wel is het mogelijk om op grond van ervaringen en initiatieven in andere gemeenten op deze plek een aantal opvallende zaken te benoemen.

Ervaringen in andere gemeenten zijn vergelijkbaar met die in Olst-Wijhe waar het gaat om het doorvoeren van veranderingen die niet alleen een nieuwe infrastructuur, maar ook een nieuwe houding verlangen. Veranderingen op dit niveau kosten dan ook veel tijd. Daarnaast speelt in iedere gemeente het vraagstuk van rollen en verantwoordelijkheden, zoals ook de gemeenteraad van Olst-Wijhe deze voelt.

Dankzij een aantal grote inwonersinitiatieven doet Olst-Wijhe veel ervaring op en ervaart nu wat dit soort projecten betekent voor het functioneren van een gemeente. Daarin is Olst-Wijhe een voorbeeld voor andere gemeenten in Nederland, met name als het gaat om hoe men de begeleiding vanuit de centrale organisatie aanpakt.

In veel gemeenten is er meer aandacht voor nieuwe vormen en instrumenten in plaats van aandacht voor de interne organisatieverandering die het samenwerken vereist. In de ogen van het onderzoeksteam een gemiste kans, omdat juist de interne organisatie de meeste kritische succesfactor is voor het realiseren van waardevolle samenwerking tussen inwoner en gemeente. Hiervoor is een verschuiving in het denken van de gemeentelijke organisatie van de systeemwereld naar de leefwereld cruciaal. Hierover zijn vele publicaties en voorbeelden beschikbaar. Zie onder meer voor inspiratie en als vertrekpunt de website *Verdraaide Organisaties*¹², zoals eerder al vernoemd in dit onderzoek.

Desondanks is er binnen Olst-Wijhe weinig aandacht voor de inzet van vernieuwende instrumenten zoals 'right to challenge', burgerbegroting en vernieuwende financieringsvormen in plaats van traditionele subsidies. Dit terwijl er tegenwoordig een scala aan instrumenten beschikbaar is, die als inspiratie kunnen dienen voor een gemeente die een nieuwe manier van werken ambieert. Zo heeft de organisatie ProDemos de Participatiewijzer opgesteld,¹³ waar allerlei participatiemethodologie terug te vinden is. Daarnaast wordt er op allerlei plaatsen geëxperimenteerd: in de gemeente Utrecht is bijvoorbeeld een digitale variant getest van de buurtschouw zoals deze in Olst-Wijhe wordt toegepast.

Op gebied van burgerparticipatie is er veel kennis ontwikkeld in Nederland en zijn er ook leuke werkvormen ontwikkeld, waarbij de gemeente op een minder traditionele wijze met haar inwoners tot beleid kan komen. Kijk voor informatie en voorbeelden in Nederland bijvoorbeeld in het Spoorboekje burgerparticipatie voor raad en college¹⁴ in het kader van het Actieprogramma Lokaal

¹¹ Zie paragraaf 2.1 voor een methodische onderbouwing en tegelijkertijd 'disclaimer' van het antwoord op deze onderzoeksvraag.

¹² <http://verdraaideorganisaties.nl/vo-inspiratie/>

¹³ Zie <http://www.participatiewijzer.nl/De-Participatiewijzer#>

¹⁴ VNG en Ministerie van Binnenlandse Zaken (2010) – Naar Buiten, Spoorboekje burgerparticipatie voor raad en college.

Bestuur of in het onderzoeksrapport Effectieve vormen van burgerparticipatie? in opdracht van de provincie Overijssel¹⁵ staan voorbeelden uit het Overijsselse.

7.2 Belangrijkste conclusies

Op grond van de beantwoording van de onderzoeksvragen kunnen we een vijftal conclusies trekken. De ingezette beweging in de samenleving waarbij de rol van de overheid kantelt is een ingrijpende verandering. Hoe daarin als gemeentelijk raadslid, bestuurder of medewerker te opereren, is een ingewikkelde opgave waar heel Nederland mee worstelt.

In de gemeente Olst-Wijhe is in deze onzekere tijd een aantal mooie stappen gezet, mede dankzij vooruitstrevende inwonersinitiatieven als de Aardehuizen en Olst en Mooier aan de IJssel. De gemeente (h)erkende en, ondanks alle onzekerheden, omarmde deze initiatieven. Daar is de gemeente terecht trots op. Het biedt zowel inzichten en positieve energie als, tegelijkertijd, een opstap naar het omarmen van meer veranderingen. Zo kunnen mits de gemeente succesvol uitvoering geeft aan de aanbevelingen uit dit onderzoek, over enkele jaren terugkijkend, deze initiatieven geen toevallige incidenten zijn geweest, maar de vruchten van een doordachte en succesvolle transformatie van het gemeentelijk handelen.

Conclusie 1 – Gemeente Olst-Wijhe staat open voor verandering

Zowel gemeentelijke medewerkers als inwoners herkennen dat de gemeente, in al haar hoedanigheden, bewust is van de ingrijpende verandering. Dit bewustzijn wordt gevoed door landelijke trends maar is in de gemeente ook flink versneld door de grote bezuinigingsoperaties van enkele jaren geleden, waarbij inwoners destijds betrokken zijn geweest. Natuurlijk, er zijn verschillen tussen afdelingen en tussen medewerkers. Deze hangen samen met de aard van het werk enerzijds en met het type medewerker dat zich door de regel tot een dergelijke functie voelt aan getrokken anderzijds. Zo verhouden medewerkers in meer handhavende functies zich anders tot inwoners dan medewerkers in meer beleidsmatige functies. En zo zijn medewerkers die al gewend zijn te werken met inwoners verder in het proces van verandering dan hun collega's die minder gewend waren 'naar buiten' te kijken.

De uitdaging is om alle medewerkers mee te nemen in de verandering. Er wordt veelzijdigheid gevraagd van gemeentelijke medewerkers: het volgen van maatschappelijke ontwikkelingen en wet- en regelgeving, met inwoners kunnen werken, inhoudelijk specialist zijn, participatieprocessen kunnen doorlopen, etc. Sommige gemeentelijke medewerkers gedijen hierin. Maar niet iedere gemeentelijke medewerker lijkt mee te kunnen komen qua kennis, gedrag en houding. Het gevolg is dat er grote verschillen lijken te bestaan in handelwijze van medewerkers ten opzichte van inwoners. Bij sommige medewerkers ontstaat weerstand, bij andere medewerkers onzekerheid en weer bij andere medewerkers juist veel enthousiasme.

Conclusie 2 – Het ontbreekt aan een strategie voor de verandering

De gemeentelijke gesprekspartners hebben behoorlijk goed voor ogen wat voor gemeente zij willen dat Olst-Wijhe is, blijft en wordt. In onder andere het communicatiebeleidsplan de visie en missie verwoord. De zogeheten stip op de horizon lijkt daarmee helder. Het ontbreekt echter aan een strategie om dit organisatie breed op te pakken. Met een strategie bedoelen wij: een plan inclusief ambities, doelen en de te nemen stappen hoe van de huidige situatie naar de gewenste situatie te komen.

De implementatie van een nieuwe manier van werken vereist meer dan nieuwe procedurele kaders stellen, of het vrijmaken van uren en geld. Sterker nog, het opnieuw benadrukken van en aandacht

¹⁵ Arcon (2011) - Effectieve vormen van burgerparticipatie? Een onderzoek naar innovatie van burgerparticipatie in Overijssel.

leggen op de systeemwereld van procedures en richtlijnen voor participatie wendt de blik naar binnen en kan juist afleiden van de leefwereld. Vele malen belangrijker is het transformeren van gedrag en vaardigheden die nodig zijn om burger- en overheidsparticipatie 'eigen' te maken aan de gemeente. De recente nota 'In verbinding met kernen en inwoners' lijkt te weinig aandacht te geven aan dit punt, waarbij de strategie beperkt blijft tot een opleiding- en ontwikkelprogramma van drie sessies.

Het ontbreken van deze strategie heeft een aantal gevolgen, waaronder:

- Er is onvoldoende zicht op zowel het vertrekpunt als de voortgang van het veranderingsproces, waardoor het college en de directie onvoldoende kunnen sturen en de raad onvoldoende kaders kan stellen en de ingeslagen weg kan controleren.
- Beslissingen over belangrijke instrumenten in de relatie gemeente-inwoners worden 'stand-alone' genomen waardoor de relatie tot andere instrumenten en hoe deze bijdragen aan de visie onvoldoende belicht en afgewogen worden (bijv. 't Lab, de kernenbezoeken, inwonersinitiatieven begeleiden, dorpsontwikkelingsplannen, burgerparticipatie bij grote beleidsplannen, etc.)
- Gemeentelijke medewerkers zijn meer zoekende dan nodig zou zijn, er ontbreekt een kader en kompas voor interne communicatie en het beantwoorden van dilemma's waar gemeentelijke medewerkers tegen aan lopen.

Conclusie 3 – De raad worstelt met haar rol en democratische legitimiteit

Binnen de gemeente zelf, worstelt de raad met haar rol. Ook hierin is de raad niet de enige, want de afgelopen jaren zijn veel rapporten en onderzoeken verschenen over dit thema. De gemeenteraad heeft een spilfunctie in het tot stand brengen van meer inbreng van inwoners en een betere samenwerking tussen inwoners en gemeente. Tegelijkertijd kan de raad deze andere manier van werken ook – onbedoeld - dwarsbomen. Bijvoorbeeld door te veel details over de uitvoering te willen vastleggen, terwijl een interactief proces zich hiervoor niet leent. Of door een te strakke tijdsplanning aan te houden waardoor gemeentelijke medewerkers onvoldoende gelegenheid krijgen of voelen om inwoners op creatieve wijzen te betrekken. De raad heeft een dilemma, namelijk: hoe kan de raad namens 'het volk' zowel besluiten nemen als het college van B&W controleren, terwijl zij tegelijkertijd los moet laten en ruimte moet bieden aan inwoners en het samenspel van gemeente en samenleving. Het antwoord hierop ligt in het versterken van de kaderstellende en verbindende rollen van de raad (zie aanbevelingen).

Conclusie 4 – Onduidelijke rollen en verantwoordelijkheden gemeente en inwoners

Vaak zijn de rollen en verantwoordelijkheden van de gemeente en van burgers over en weer onduidelijk, of worden deze over en weer onvoldoende duidelijk uitgesproken. Dit leidt tot de paradoxale situatie dat inwoners op sommige momenten meer ruimte vragen (faciliterend, regels loslatend) en op andere momenten juist willen dat de gemeente haar verantwoordelijkheid neemt (besluitvormend, kaders stellend, financieel). Opmerkelijk genoeg kan deze rolverschuiving plaatsvinden binnen hetzelfde proces of project. De gemeente kan soms te veel verantwoordelijkheid in de desbetreffende rol nemen, en juist te weinig verantwoordelijkheid in een andere rol. Daardoor voldoet het handelen van de gemeente soms niet aan de verwachtingen van inwoners. Een soms te beperkte communicatie wat een inwoner kan verwachten en wanneer, versterkt de onduidelijkheid en leidt ertoe dat inwoners hun verwachtingen onvoldoende bijstellen.

Conclusie 5 – Het betrekken van inwoners in de beleidsvoorbereiding is een onderbelicht thema

Er is veel aandacht voor overheidsparticipatie; daar zet de gemeente goede stappen in mede dankzij initiatieven als Aardehuizen en Olst, Mooier aan de IJssel. Burgerparticipatie, anderzijds, lijkt in het gemeentelijk debat een onderbelicht thema. Zeer positief is dat de gemeente georganiseerde verbanden (verenigingsleven, organisaties, etc.) volop betreft in allerlei brainstormsessies en overleggen, maar voor het betrekken van de 'gewone burger' is relatief weinig aandacht, behoudens

meer traditionele vormen van burgerparticipatie. Inspraakavonden voor inwoners waarna de gemeente het beleid opstelt, leiden nu eenmaal sneller tot teleurstelling bij inwoners dan meer intensieve vormen van betrokkenheid in inbreng. Ook lijkt de kennis binnen de gemeente van hoe dergelijke interactieve beleidsprocessen in te richten beperkt. Het gevolg is dat de gemeente wel “haar best doet”, dat erkennen gesprekspartners, maar dat dit lang niet altijd leidt tot het gewenste resultaat en tevredenheid van de betrokken inwoners.

Conclusie 6 – Gemeente heeft onvoldoende adequaat antwoord op complexe vragen van inwoners

De informatievoorziening aan inwoners kan beter. Dit betreft vooral meer complexe vragen vanuit de samenleving waarvoor veel kennis of informatie, vanuit meerdere invalshoeken binnen de gemeente, nodig is. In het ergste geval horen inwoners niks terug van de gemeente. Inwoners kunnen hierbij het gevoel krijgen dat de gemeente hen niet serieus neemt. Zolang je overigens de weg kent in de gemeente, gaat het een stuk beter. Bij een georganiseerd initiatief lijkt het erop dat de gemeente de communicatie serieuzer ter harte neemt, dan wanneer het een individuele inwoner betreft. Een tip van inwoners voor hun mede-inwoners: hoog in gemeentelijke hiërarchie insteken. Dat leidt tot het beste en snelste resultaat, aldus de ervaring van meerdere geïnterviewden. Op zichzelf wellicht logisch dat dit af en toe gebeurt, maar het roept vragen op over het functioneren van de gemeente als geheel, waarbij de medewerkers ‘onderaan’ blijkbaar niet voldoende zijn getraind, toegerust of wellicht gemandateerd om vragen en projecten goed op te pakken.

7.3 Aanbevelingen

De gemeente Olst-Wijhe doet het niet slecht, vooral omdat het een kleine organisatie betreft die veel veranderingen in korte tijd probeert door te voeren. Toch is er veel ruimte om tot verbeteringen te komen. Het onderzoeksteam komt tot de volgende vier aanbevelingen die burger- en overheidsparticipatie in Olst-Wijhe naar een hoger plan kunnen tillen.

1. Gemeenteraad: versterk uw kaderstellende en verbindende rol

De wijze waarop de gemeenteraad invulling geeft aan haar rollen, is een cruciale randvoorwaarde voor het veranderen van de gemeente. De raad dient voor alle beleidsterreinen waarop zij een gemeenschappelijk belang ziet heldere inhoudelijke kaders op te stellen. Juist door deze kaders ontstaan voor gemeentelijke medewerkers ruimte en vertrouwen om met meer open vizier en flexibiliteit met inwoners aan de slag te gaan. Wat de inhoudelijke kaders precies zijn, verschilt per beleidsterrein. Vaak zal het een soort van programma van eisen kunnen zijn, waarmee de raad het college en de ambtenaren op pad stuurt. Als alle plannen en initiatieven, of deze nu van de gemeente zelf, van organisaties of van inwoners zijn, voldoen aan deze eisen dan voorziet de raad geen inhoudelijke redenen om een initiatief niet te ondersteunen. Voor een aantal beleidsterreinen stelt de raad wellicht geen kaders, terwijl voor andere beleidsterreinen de raad een dusdanig gemeenschappelijk belang voorziet, dat zij daarover kaders wilt afspreken.

Meer samenwerken met inwoners dwingt de gemeenteraad om de inhoudelijke uitkomsten niet op detail te bespreken en juist wel de inhoudelijke kaders op hoofdlijnen te bepalen. Als de gemeenteraad dit zelf niet lukt, en discussies over inhoudelijke details blijft voeren, hoe kan dit verwacht worden van het college of een gemeentelijke medewerker? De inhoudelijke kaders verschillen van dossier tot dossier maar in algemeenheid kan gesteld worden dat de raad bepaalt ‘wat’ de ambitie moet zijn of ‘welk maatschappelijk probleem’ aangepakt moet worden en dat het college met de gemeentelijke organisatie vervolgens invult ‘hoe’ dit tot stand te brengen.

Los van deze meer inhoudelijke kaders, kan de gemeenteraad ook procesmatige kaders stellen. Voorafgaand aan een beleidsproces, dan wel in meer algemene beleidsnotities, kan de raad deze inbreng en samenwerking stimuleren. Zo kan de raad bij ieder projectplan dat wordt voorgelegd aan de raad aandacht geven aan het proces richting inwoners. De raad kan eisen en wensen vastleggen over het betrekken van inwoners. Bij het bespreken van beleidsnota’s en plannen kan de raad

vervolgens controleren of inwoners inderdaad voldoende betrokken zijn geweest en op welke wijze hun input verwerkt is. De raad kan dit proactief toetsen bij inwoners of vertegenwoordigers van belangenverenigingen. Op dat moment stelt de raad zich als verbinder op.

Er zijn meer activiteiten waarmee de raad kan verbinden, buiten de gebaande paden. Waarom haalt de raad niet vaker informatie op bij inwoners, zoals dat veelal ten tijde van verkiezingen veelvuldig plaats heeft. Het is dan wel zaak om als raadslid goed te luisteren, in plaats van te vertellen wat je standpunten zijn. De gemeenteraad heeft als volksvertegenwoordiging namelijk ook de opgave om de stille stem (vaak van de meerderheid, soms van de minderheid) te vertegenwoordigen. Zoals uit dit en andere onderzoeken blijkt is maar een beperkt deel van de samenleving bereid om betrokken te raken en zijn stem te laten horen. Het is aan de gemeenteraad om keer op keer, bij besluitvorming en beleidsbepaling, vast te stellen in hoeverre het belang van de stille stem voldoende gewogen is.

Soms is het aan de raad om impopulaire besluiten te nemen, om tot een belangenafweging te komen, daar waar dit niet gevraagd kan worden van inwoners. Op zo'n moment is het cruciaal dat de gemeenteraad 'thuis' geeft en ook daadwerkelijk een knoop doorhakt, of het college daartoe opdracht geeft. De gemeenteraad dient het gemeenschappelijke belang, en is en blijft daarin het enige orgaan binnen de gemeente Olst-Wijhe dat op democratisch gelegitimeerde wijze kan besluiten over zaken die de hele gemeenschap aangaan.

Tot slot, in een aantal recente rapporten staan veel suggesties voor de gemeenteraad in het licht van deze thematiek.¹⁶ Het strekt zeer tot de aanbeveling om als raad dergelijke rapporten te lezen, te delen en, desgewenst, in de raad te bespreken. Voor Olst-Wijhe citeren we een relevante en treffende passage uit het rapport van het Ministerie van Binnenlandse Zaken:

“De invloed van de raad op burgerparticipatie (zowel het proces als de uitkomsten) is groot, de betrokkenheid van de raad bij burgers maakt echt het verschil. Bewoners die zien dat de raad betrokken is en nadrukkelijk aanwezig is bij een proces, voelen zich tot op het hoogste niveau serieus genomen. Op dat moment werk je als raad aan vertrouwen. Juist als een raad op afstand blijft en onzichtbaar is, gaan bewoners twijfelen aan de zin van hun bijdrage. Zij gaan het risico incalculeren dat als puntje bij paaltje komt en de raad beslissingen gaat nemen, hun inbreng niet bekend is bij de raad of niet zal worden meegewogen. Het is dus aan de raad en de raadsleden om te laten zien hoe serieus zij de participatie of initiatieven van de burger nemen en hoezeer zij die ook waarderen. En dat vereist ook het lef om meer ruimte en vertrouwen aan de burger te geven. Het vraagt de bereidheid van de raad en de politiek om dat daadwerkelijk te laten zien. Dat doe je als raad, als je het geven van ruimte voor beïnvloeding door de burger niet ziet als een beperking van de representatieve democratie, maar juist als een verruiming ervan en als een meerwaarde voor de lokale samenleving. En door glashelder te communiceren waar de raad (of iemand anders) over besluit, zodat bewoners duidelijk weten hoever hun invloed wel en niet gaat.”

2. College en Directie: Werk met spoed aan een strategie en zet een veranderteam op

Het college, maar met name de directie, heeft een sleutelrol in het aanjagen van de verandering in de gemeentelijke organisatie. Het is verstandig om te onderkennen dat voor een dergelijk ingrijpende transformatie een veranderproces van enkele jaren nodig is.

Een organisatieverandering van deze schaal en dit niveau vereist een gestructureerd en diepgaand proces. Het advies is daarom om een verandertraject te starten waarbij gedrag en houding centraal

¹⁶ Zie bijvoorbeeld: Instituut Maatschappelijke Innovatie – 2016 - Raadslid en Burgerkracht. Zie ook: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – 2010 - De raad en burgerparticipatie Ieder in zijn rol en in zijn kracht Handvatten, theorie en praktijkvoorbeelden voor gemeenteraden en raadsleden.

staan, waarbij omtrent dagelijkse activiteiten en besluiten van medewerkers wordt besproken in hoeverre deze passen bij de gewenste manier van werken. Dat leidt tot bewustwording bij gemeentelijke medewerkers en - op termijn – tot nieuw gedrag. Geef daarbij extra aandacht aan gemeentelijke medewerkers die de juiste houding en competenties niet direct in de vingers hebben.

Een dergelijke strategie omvat de volgende onderdelen:

- Wat is de huidige situatie? (dit onderzoek levert veel input voor een gedegen nulmeting)
- Welke uitdagingen moeten we aanpakken om van de huidige situatie naar de gewenste situatie te komen?
- Wat zijn de oorzaken voor deze uitdagingen (analyse), en hoe nemen we deze weg? Wat zijn daarvoor goede oplossingen?
- Wat zijn (tussentijdse) doelen die we willen bereiken en die ons inzicht geven of we op de goede weg zijn?
- Hoe organiseren we deze verandering, met welke mensen en met welke middelen? Een veranderteam heeft als opdracht om namens de directie de strategie te implementeren en de verbinding te leggen met de gehele gemeentelijke organisatie.

De strategie geeft inzicht waar je als gemeente staat en welke stappen je wilt zetten. Het biedt houvast aan gemeentelijke medewerkers. Bovendien, op het moment dat deze strategie helder is, staan beslissingen niet langer op zichzelf, over onder meer: doelen en herijking kernbezoeken, dorpsontwikkelingsplannen 2.0, Olst-Wijhe Lab, opleidings- en ontwikkelplannen, betrekken van inwoners bij beleidsplannen als de structuurvisie, etc. In deze strategie vallen beslissingen samen en kunnen goede afwegingen worden gemaakt, daar waar acties en projecten elkaar raken, mogelijk afbreuk doen aan elkaar of juist versterken.

3. Management: Organiseer de interne communicatie en leg verbindingen

De kleinschaligheid van de gemeente leidt tot veel persoonlijk contact en korte lijnen. De gemeente doet er goed aan om dit te koesteren, en eraan te werken om het persoonlijk karakter van de gemeente in stand te houden. Inwoners waarderen de gemeente hiervoor. Echter, de informatievoorziening voor meer complexe vraagstukken vereist grondige verbeteringen.

Een belangrijke stap die onmiddellijk kan worden gezet is het besef dat communicatie is gestoeld op perceptie. Doe de kleine dingen goed, zoals terugbellen, direct en duidelijk communiceren naar inwoners. Koppel terug naar inwoners met vragen, ook als je het niet weet, of *juist* als je het niet weet. Laat een inwoner niet in afwachtende onzekerheid. Hoewel complexe vraagstukken een andere aanpak vereisen dan eenvoudige vragen, geldt ook hiervoor dat continue communicatie en terugkoppeling naar inwoners essentieel is voor de beeldvorming. Het creëert een sfeer van contact en wederzijdse ondersteuning, van vertrouwen van inwoners in de gemeente.

Kerncontactfunctionarissen worden geroemd, maar tegelijkertijd mogen zij niet het excuus zijn om communicatie vanuit andere afdelingen met inwoners niet goed te organiseren. Hetzelfde geldt voor het kernbezoek, en dan met name de buurtschouw. Zorg dat je ook je reguliere communicatie goed organiseert. Dan kunnen kernbezoeken en kerncontactfunctionarissen, verlost van meer reguliere inspanningen, ook iets extra's brengen. In aanvulling hierop, kun je als gemeente zorgen voor meer afstemming en ordening in de vele vragen die uitgaan naar maatschappelijke partners en verenigingen.

Het strekt overigens tot aanbeveling om hier nader onderzoek naar te verrichten. Met name omdat het lijkt te schorten aan de interne communicatie in het geval dat inwoners complexe vragen stellen. Waar in de keten van bureaucratie komen vragen vast te zitten, en waarom? Wat zijn de zwakke schakels in deze processen; betreft het medewerkers die kennis te kort komen, gaat het om gebrekkige procedures, of is er sprake van ondermaatse interne communicatie? Een klein casuïstiek

onderzoek waarin een geheel proces van A tot Z wordt nagelopen en een onderzoek met ‘mystery guests’ die complexe vragen stellen aan de gemeente, bijvoorbeeld, kunnen meer inzichten verschaffen.

4. Medewerkers: ontwikkel je kennis over hoe interactief beleid te maken

Als het de gemeente lukt om de aanpak rond de Aardehuizen en Olst, Mooier aan de IJssel, te evalueren en de uitkomsten hiervan structureel te verweven in het handelen van de gemeentelijke organisatie, geeft dit een grote impuls aan het interne veranderproces gericht op samenwerken. In verhouding tot overheidsparticipatie blijft Olst-Wijhe, zoals geconcludeerd, nogal achter met burgerparticipatie. Dit terwijl er veel meer inwoners met gemeentelijk beleid te maken krijgen, dan er omgekeerd inwoners zijn die met een initiatief bezig zijn en vandaaruit de gemeente opzoeken.

Burgerparticipatie, ofwel het interactief opstellen en uitvoeren van beleid, vereist kennis en vaardigheden. Interactief beleid maken betekent dat de gemeente het proces begeleidt en binnen vooraf opgestelde, heldere inhoudelijke kaders de uitkomsten verder loslaat. Dat is nodig om ruimte te bieden aan wensen, gedachten en analyses van inwoners, maatschappelijk organisaties en ondernemers. Dit is een ingewikkeld proces, dat de gemeente stap voor stap in de vingers moet krijgen.

Echter, medewerkers kunnen dit proces alleen ondersteunen door zich participatievaardigheden eigen te maken. Veel zaken, zoals de wijze waarop men het beste een interactief proces kan inrichten en vernieuwende methodieken van participatie en creatieve werkvormen, zijn aan te leren. Om dit leertraject te ondersteunen is er een rijk scala aan ideeën en middelen beschikbaar, zoals de eerder genoemde Participatiewijzer van ProDemos en een groot aantal denkbare trainingen, zoals de e-cursus volgens de Methode Klinkers¹⁷, over hoe op een verstandige wijze interactief beleid te maken.

Een belangrijk voorbeeld vanuit de Methode Klinkers is de wijze waarop een selectie wordt gemaakt van sleutelpersonen die geraadpleegd worden. Vaak wordt deze stap nogal snel afgeraffeld en komen alleen zogenaamd belangrijke mensen op deze lijst. Deze stap is echter uiterst belangrijk voor het verzamelen van voldoende inhoudelijke inzichten alsook voor het draagvlak verderop in het proces. Allereerst benoemt het projectteam alle mogelijke inhoudelijke invalshoeken die van belang zijn voor het thema (bijvoorbeeld in geval van nieuw beleid tegen overgewicht onder jongeren: onderwijs, sport, zorg, etc.). Vervolgens bedenkt ze bij iedere invalshoek de relevante subthema's (bijvoorbeeld onder zorg: diëtist, sportarts, schooldokter, huisarts. etc.). Deze lijst van invalshoeken wordt door meerdere mensen, zowel binnen als buiten de gemeente, nog aangevuld. Vervolgens, als de lijst af is, bedenkt het projectteam relevante personen bij iedere invalshoek. Ook deze lijst van personen gaat langs meerdere mensen om een zo breed mogelijke input (en dus draagvlak te vergaren). Pas als iedereen het erover eens is dat alle belangrijke sleutelpersonen omtrent dat beleidsterrein op de lijst staan, begint het ophalen van hun input voor het beleid.

Een ander belangrijke notie uit deze methode voor interactief beleid maken is het besef van ‘relatieve dissensus’, oftewel ‘agree to disagree’. Op moment dat de gemeente in een beleidsproces laat zien dat mensen het oneens zijn met elkaar, en waarom zij dat zijn, ontstaat veelal vanuit beide kanten ruimte om het standpunt van de ander ook te leren begrijpen. Daardoor wordt de dissensus ‘relatief’, het biedt mensen de kans om in hun standpunt wat op te schuiven richting de ander. Het biedt de gemeente ook de kans om onderbouwd te laten zien hoe zij tot een keuze is gekomen, zonder dat iedereen zijn zin kan krijgen. Ook dit is cruciaal voor draagvlak onder beleid.

¹⁷ Zie hiervoor onder andere: http://www.klinkershovens.nl/index.php?option=com_content&view=article&id=49%3Ade-architectuur-van-interactief-beleid-maken&catid=3%3Amethode-klinkers&Itemid=77

7.4 Tot slot

De gemeente Olst-Wijhe is een betrokken organisatie die actief zoekt naar verbeterde samenwerking met inwoners. Het onderzoek toonde aan dat het besef aanwezig is dat veranderen nodig is. Het is nu zaak om gebruik te maken van de aanwezige energie om diepgaande verandering in de organisatiecultuur te bewerkstelligen. Dit is een ingrijpende en langdurige verandering, waarbij een koers en een kompas onontbeerlijk zijn. Als de gemeente in staat is om de aanbevelingen geschetst in dit onderzoek uit te voeren, dan biedt dat duidelijkheid en richting, zowel intern als extern. Dat draagt bij aan realistische wederzijdse verwachtingen en percepties en een duurzaam begrip voor het ingewikkelde proces waarin gemeente en inwoners met elkaar verweerd zijn. Dat neemt weerstanden weg en maakt veranderen leuk en de resultaten iets om met elkaar trots op te zijn.

8. Bestuurlijke reactie

Algemeen

Het college van Burgemeester en Wethouders van Olst-Wijhe is blij met het onderzoek dat u heeft uitgevoerd naar overheidsparticipatie en burgerparticipatie in onze gemeente. Het is een belangrijk en actueel onderwerp, waarin niet voor niets de afgelopen jaren al veel energie is gestoken. Zowel in de beleidsvormende kant als in de uitvoerende kant. Het is een traject dat we ook wel eens afficheren als een zoektocht waarin we met elkaar veel te ontdekken hebben. Met elkaar, want geen enkele partij hoort hierin dominant te zijn, het gaat om samenwerken.

Dat samenwerken begint al met de verschillende organen vanuit de gemeentelijke organisatie. Niet voor niets heeft de raad begin 2016 een Kulturhussessie georganiseerd over het onderwerp overheidsparticipatie. En hiervoor waren naast het college en de directie ook sleutelambtenaren uitgenodigd. Ook hieruit bleek dat het zoeken is naar rollen, verantwoordelijkheden, loslaten, stimuleren en de werkwijzen/kaders die daarbij passen.

Hierin vragen we een nadrukkelijke rol van de verschillende partijen in onze gemeente die betrokken zijn bij participatietrajecten/processen. En wordt dat overigens ook door deze partijen aan ons gevraagd. Er liggen geen kant en klare draaiboeken, maatwerk is de sleutel.

Trots op wat we doen

Al sinds de DOP's in 2007 is de gemeente bezig door te ontwikkelen op participatie. De kernenaanpak zou de kernenaanpak niet zijn zonder maatwerk in participatie. En ook op andere, meer specifieke onderwerpen, heeft participatie (in zijn verschillende verschijningsvormen) een belangrijke rol gehad en mede richting bepaald in de vormgeving van beleid en/of de uitvoering. Een paar voorbeelden willen we benadrukken: de 3D-gesprekken, de woonvisie, de Aardehuizen, de preventieaanpak in het kader van de drank- en horecawet, de verzelfstandiging van het zwembad De Welters, de organisatie rondom de buurtbus en recent de bestuursopdracht onderwijshuisvesting en de manier waarop we het thema jongeren en wonen oppakken. En weliswaar wat langer geleden maar niet minder belangrijk de manier waarop we samen met de inwoners en organisaties het hoofd hebben geboden aan de noodzakelijke bezuinigingen.

Om meer structuur te geven aan de participatie zijn we gestart met het opstellen van startnotities. Hierdoor wordt de raad aan het begin van het proces betrokken bij participatieonderwerpen. Dit is op deze manier al aangepakt bij het integraal veiligheidsbeleid, de woonvisie, structuurvisie en APV. Daarnaast is er een notitie Overheidsparticipatie vastgesteld door de raad en is hieraan een methode vastgekoppeld die de bedrijfsvoering rondom dit thema organiseert. Dit laatste vanuit de gedachte dat participatie een meer bedrijfsmatige aanpak behoeft, nodig om het onderwerp de gewenste stimulans te geven. Tot nu toe was de insteek dat we proberen de verschillende initiatieven die zich aandienen te faciliteren. Dit vanuit het beeld dat we 1000 bloemen laten bloeien. De volgende stap is dat we op een meer strategisch niveau het proces gaan stroomlijnen c.q. kanaliseren. Tegelijkertijd realiseren we ons dat participatie en de beleidsvorming hieromheen nooit klaar is. Het is een iteratief proces waarbij een voortdurend passen en meten het uitgangspunt is.

Realiteit

Dat passen en meten gebeurt binnen een context van een gemeentelijke organisatie die, op zijn zachtst gezegd, creatief moet omgaan met haar mogelijkheden en vooral ook beperkingen. Deze beperkingen komen niet voort uit niet willen, maar zijn de consequenties van keuzes die gemaakt zijn in verband met beschikbare middelen en capaciteit. Balans en wendbaarheid zijn uitgangspunten die we ons ter harte nemen en we herkennen zeker een groot deel van de opmerkingen en bevindingen uit de rapportage. Participatie en de daarbij passende attitude horen meer en meer een manier te

worden waarop we als gemeente ook onze 'dagelijkse' activiteiten/werkzaamheden uitvoeren. Een palet aan werkzaamheden overigens dat de laatste jaren, met de decentralisaties van taken van rijksoverheid naar gemeenten, alleen maar groter geworden is. In dat kader zijn we blij met het feit dat er vorig jaar bij de begroting middelen zijn vrijgemaakt om qua personele inzet iets meer armslag te hebben om in te spelen op overheidsparticipatie.

Onze bevindingen op de rapportage

Zoals hierboven ook gesteld herkennen we ons zeker in een groot deel van de rapportage. Maar participatie is geen hard onderwerp. Het draait het om passen en meten en is vooral maatwerk. Dat het niet zwart-wit is blijkt ook uit de manier waarop het onderzoek is uitgevoerd en hoe het rapport is opgesteld.

In de rapportage is de belevingskant sterk benadrukt. Het is een bloemlezing van citaten en percepties en dat maakt het rapport kleurrijk. Wat we missen in het rapport is het spiegelen van de belevingskant aan de harde feiten, dus het naast elkaar zetten van beleving en feitelijkheid. Dit had goed gekund door bij de relevante personen in onze organisatie aan 'factchecking' te doen. Onder andere hierdoor is naar onze mening maar een deel van de werkelijkheid in het rapport te lezen. We illustreren dit aan de hand van een paar voorbeelden uit het rapport.

Op pagina 18 staat de volgende alinea:

In een analyse over de interne communicatie wordt echter gesteld: "In de bedrijfsvoeringsnotitie van 2014 is de koers voor de 'organisatie van morgen' uitgezet. Uit deze notitie kwam ook een bezuinigingsopdracht voor de bedrijfsvoering. Dit kreeg alle aandacht. Hierdoor zijn medewerkers onvoldoende aangehaakt bij de keuzes die in de bedrijfsvoeringsnotitie zijn gemaakt, het waarom en de doelstellingen van de organisatie. Medewerkers zijn ook onvoldoende op de hoogte van de nieuwe kerncompetentie 'samenwerken' en de betekenis hiervan voor hun functie."

Als de directie om een reactie was gevraagd had de onderzoeker kunnen vernemen dat juist op basis van deze analyse een uitvoeringsprogramma met concrete acties is uitgevoerd c.q. in uitvoering is. Vanuit Investors in People blijkt overigens ook dat wij als organisatie juist goed zijn om, in samenwerking met de medewerkers, de bedrijfsvoeringsvisie te vertalen naar de uitvoering.

Op pagina 36 staat een zinsnede over dat er onvoldoende aandacht *lijkt* te zijn voor veranderingen in kennis, vaardigheden en gedrag. Dit is een aanname die, als er een gesprek was geweest met de directie, gecheckt zou kunnen zijn. Ook een gesprek met de teamleider Bedrijfsvoering (waar HRM onder valt) zou hierbij van meerwaarde geweest kunnen zijn.

Op pagina 22 staat de volgende alinea:

De gemeente lijkt in dit opzicht op een 'verdraaide organisatie': een organisatie waarvan de medewerkers zich meer richten op de 'systeemwereld' van procedures, regels en interne zaken dan op de 'leefwereld' van inwoners en de ontwikkelingen in de kernen.

Onze medewerkers hebben met beide werelden te maken. Aan de ene kant met zaken als veiligheid, vergunningverlening en handhaving, aan de andere kant ook met de ruimte die nodig is om participatie optimaal te laten plaatsvinden. We vinden onze medewerkers juist acrobaten die balanceren tussen de belangen van beide werelden.

Op pagina 31 staat de volgende alinea:

Hoewel bij ieder project of beleidsinitiatief door de gemeente wordt nagedacht over de inbreng van inwoners, krijgt burgerparticipatie in Olst-Wijhe minder aandacht dan overheidsparticipatie, zowel beleidsmatig als in de gesprekken. De gevoelde urgentie binnen de gemeente en het debat over de noodzaak tot vernieuwen en veranderen, lijkt zich voornamelijk te richten op hoe als gemeente om te gaan met inwonersinitiatieven. In mindere mate lijkt aandacht in het debat voor het intensiever of

anders betrekken van inwoners bij eigen projecten of beleidsvorming.

Als de onderzoekers ook gesproken hadden met de teamleider communicatie hadden zo te horen gekregen dat dit pertinent onjuist is. Bij elk project wordt bekeken hoe en op welke manier inwoners betrokken worden. Ondanks dat dit door middel van een reactie op het concept rapport is aangegeven, is op basis daarvan ook niet het gesprek gezocht met de teamleider communicatie. Deze had daarop een ander licht kunnen laten schijnen.

Op pagina 35 staat de volgende alinea:

De uitvoering van het beleidsplan is vermoedelijk door de directie onvoldoende omarmd, dan wel de reikwijdte ervan onderschat, en daardoor niet vertaald in een organisatiestrategie met bijpassende concrete acties om de geambieerde stip op de horizon te kunnen verwezenlijken. De discussie focust zich vooral op beschikbare tijd voor medewerkers om initiatieven van inwoners goed te kunnen begeleiden.

Het woord 'vermoedelijk' had gecheckt kunnen worden door een gesprek met de directie te voeren.

Op pagina 36 staat de volgende alinea:

Het toevoegen van de competentie 'samenwerken' en de genoemde werksessies vormen in dit perspectief een te geringe stap om een veranderende houding te forceren.

Uiteraard zou dit, als het hierbij gebleven was, een te beperkte uitvoering zijn geweest om echt verandering te bewerkstelligen. Maar er is uitgebreid gesproken met medewerkers over de competenties die zij nodig achten om hun werk goed te kunnen doen en er is in het kader van opleiding en ontwikkelen ook meer aandacht voor geweest dan de rapporteur op pagina 36 heeft aangegeven. Naast de drie genoemde werksessies is er vanuit een samenhangend programma Opleiden en Ontwikkelen ook organisatiebreed aandacht besteed aan onderwerpen als interne en externe samenwerking. Juist in relatie tot participatie.

De aanbevelingen

Zoals al eerder gezegd is participatie niet zwart/wit, nooit klaar en vooral ook maatwerk. Dit betekent dat we er van uit gaan dat we dit blijven doorontwikkelen. Vanuit de raad, vanuit het college, vanuit de ambtelijke organisatie en ook vanuit de maatschappelijke organisaties c.q. inwoners. Daarbij nemen we graag suggesties voor verbetering en verdere ontwikkeling over. In dat licht gaan we ook om met de aanbevelingen die de rekenkamercommissie doet.

Elk orgaan binnen de gemeente zal daar op zijn eigen manier en binnen zijn eigen span of control handen en voeten aan moeten geven. We zien participatie als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van raad, college en ambtelijke organisatie.

De raad heeft al met de Kulturhussessie van februari 2016 haar agenda bepaald en aangegeven via startnotities in het proces betrokken te worden. We willen graag het gesprek met de raad voeren over rollen en kaders in relatie tot participatie en ook in gesprek blijven over de verdere doorontwikkeling van participatie.

Vanuit het college gaan we de aanbevelingen betrekken bij een nieuw op te stellen plan dat communicatie en participatie behelst. Daarin zullen we expliciet aandacht schenken aan het op meer strategisch niveau stroomlijnen van de manier waarop participatie vormgegeven wordt. Vanuit het beeld dat we van de 1000 solitaire bloemen een groot en mooi boeket willen maken. Naast deze aanhaking zullen we participatie ook koppelen aan belangrijke trajecten zoals de transformatie in het sociale domein en de Omgevingswet.

Met betrekking tot directie/management en ambtelijke organisatie betekenen de aanbevelingen onder andere dat we nog bewuster, bij alle domeinen waarop de gemeente actief is, ons de vraag stellen hoe we participatie een natuurlijk onderdeel van het werk kunnen laten zijn.

Afsluitend

We spreken hierbij onze waardering uit voor het onderzoek van de rekenkamercommissie en gaan met de aanbevelingen aan de slag. We zien uit naar de raadsbehandeling van het rapport.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Olst-Wijhe

de secretaris/algemeen directeur
drs. D.L.W. (Dries) Zielhuis

de burgemeester
A.G.J. (Ton) Strien

9. Nawoord Rekenkamercommissie

Onderzoeken van de rekenkamercommissie betreffen gewoonlijk duidelijk afgebakend beleid van de gemeente. Het onderzoek naar burger- en overheidsparticipatie wijkt in zekere mate hiervan af. Vastomlijnde beleidskaders zijn slechts ten dele aanwezig en het is, zoals gesteld in de bestuurlijke reactie, voor alle deelnemers een zoektocht naar modaliteiten en verantwoordelijkheden. Burger- en overheidsparticipatie is een proces met vele deelnemers en evenzoveel perspectieven. Het onderzoek van de rekenkamercommissie richt zich met name op de perspectieven van de verschillende deelnemers, binnen, maar vooral ook buiten de gemeentelijke organisatie. Perspectieven van betrokkenen komen echter niet altijd overeen met de objectieve feiten.

De gemeente is terecht trots op wat ze nu al doet op het gebied van burger- en overheidsparticipatie. De aard van een zoektocht is echter dat deelnemers zich er van bewust zijn dat verder ontwikkelen van systemen, processen en attitudes van alle betrokkenen mogelijk, nodig en gewenst is. Het onderzoek van de rekenkamercommissie wil een bijdrage leveren aan deze zoektocht door verschillende perspectieven duidelijk te maken en suggesties te doen voor verdere stappen op dit gebied. De rekenkamercommissie is verheugd dat onderzoek door het college in dat licht wordt gezien.

De rekenkamercommissie van Olst-Wijhe
namens deze,

de voorzitter,
dr. ir. R.A. van de Putte

Bijlage – Verantwoording

Lijst van gesproken inwoners en organisaties

Anonieme inwoner

Adriaan de Ruiter, voorzitter van Stichting Buurthuis de Elshof

Angelieke Huisman, directeur-bestuurder van Ut Huus

Anneke van Elderen, hoofdverantwoordelijke van ontmoetingscentrum 't Zwervel

Bettie Woestmaat & Gerda Oosterink, bestuursleden van Christelijk maatschappelijke vrouwenbeweging Passage, Wijhe

Fred Dijkgraaf, voorzitter van Plattelandsvereniging Labor – Wesepe (telefonisch interview, zonder letterlijk gespreksverslag)

Gerbert van Tilborg & Natasja Smit, voorzitter en secretaris van Plaatselijk Belang Middel

Gerrit Jansen, oprichter en beheerder van Plukbloementuin - Wesepe

Gero Meijerman, voorzitter van Ondernemersvereniging GO – Olst

Hanny van der Werff, voorzitter IVN De Grutto, afdeling Olst-Wijhe

Hans van Zwolle, voorzitter Plaatselijk Belang Herxen

Ina Hoogsteder & Herma Spoolder, directrice en vrijwilligerscoördinator van Stichting Vrijwillige Thuiszorg - Overijssel

Paul Hendriks, oprichter Vereniging Aardehuis Oost-Nederland

Steeff Geenen, bestuurslid van Maatschappij van Nut Algemeen (telefonisch interview, zonder letterlijk gespreksverslag)

Theo Kalfs, secretaris Stichting Duurzaam Olst-Wijhe

Tineke Oostendorp-Kamphuis, initiatiefnemer Werkgroep Nieuwkomers en bestuurslid Vriendenerf

Wilfred Vrugink, voorzitter van Plaatselijk Belang Olst

Lijst van gesproken gemeentelijke vertegenwoordigers

Raadslid Gerkes

Raadslid Habers

Burgemeester Strien

Wethouder Engberink

Anita ten Broeke & Bep Koekoek, medewerkers Communicatie en Ondersteuning, beide contactpersonen voor de plaatselijke belangen

Colinda Veldkamp, HR Adviseur, betrokken bij opleiding en ontwikkelplan (kort telefonisch interview)

Derk van Dijken, team Projectmanagement en Advies, betrokken bij project Olst Mooier aan de IJssel

Gerard van den Blink, externe projectleider, o.a. betrokken bij huisvesting vluchtelingen/statushouders, herinrichting centrumplannen Olst- en Wijhe en Olst mooier aan de IJssel

Jaring Walta & Paul Terhorst, medewerkers Fysieke Infrastructuur en Vastgoed

Leontine Maas, teamleider Maatschappelijke Ontwikkelingen

Lianne Arling, medewerker MO, o.a. betrokken bij totstandkoming dorpsontwikkelingsplannen

Michel Bruggeman, teamleider Werk, Inkomen en Zorg

Mireille Groot Koerkamp, medewerker Leefomgeving, belast met Leader

Lijst van bezochte plekken voor 'spontane' gesprekken met inwoners en georganiseerde bijeenkomsten

Toekomst van het dorp - bewonersavond in Elshof georganiseerd door het Plaatselijk Belang Elshof – dinsdagavond 5 juli 2016

Structuurvisie Olst-Wijhe in Boerhaar – inloopavond georganiseerd door de gemeente – dinsdagavond 5 juli 2016

Marktbezoek in Wijhe - dinsdag 12 juli 2016

Brainstorm avond over het vrijwilligersbeleid van de gemeente – georganiseerd door de gemeente – dinsdagavond 23 augustus 2016

Structuurvisie Olst-Wijhe in Wesepe – terugkoppeling georganiseerd door de gemeente – donderdagavond 15 september 2016

Lijst van geraadpleegde beleidsplannen en gemeentelijke notities

Coalitieakkoord 2014-2018, Samen werken aan leefbare kernen "Doen wat nodig is", 28 april 2014.

Voorstel tot het vaststellen van de procedure tot stand komen dorpsontwikkelingsplannen, 6 oktober 2008

Dorpsontwikkelingsplannen van Boerhaar, Boskamp, Den Nul, Eikelhof, Elshof, Herxen, Marle, Middel, Welsum en Wesepe.

Evaluatie dorpsontwikkelingsplannen Kernen in de gemeente Olst-Wijhe: Zo doen wij dat! en Doorontwikkeling burger- /overheidsparticipatie, oktober 2012

Communicatiebeleidsplan 2013-2017 In verbinding met, 4 april 2013

Intern Communicatieplan 2015-2016, In verbinding met..., 2015

Voorstel tot het faciliteren van het burgerinitiatief Olst Mooier aan de IJssel, 18 januari 2016

In verbinding met onze kernen en inwoners, overheidsparticipatie op maat, 31 maart 2016.

Voorstel tot vaststellen nota Overheidsparticipatie 'In verbinding met onze kernen en inwoners', 18 april 2016

Voorstel aan de directie, bedrijfsvoering overheidsparticipatie, 4 mei 2016

Vrijwilligersbeleid in Olst-Wijhe, 22 september 2016

Kulturhussessie verslag Doen wat nodig is en Opbrengst Kulturhussessie over participatie, 3 februari 2016

Gebiedsvisie Wesepe Kansen en kaders, 21 maart 2006

Stedenbouwkundige visie Raalterwegzone, Wijhe. Inclusief plan voor het nieuwe gemeentehuis Wijhe, 18 juni 2009

Schetsontwerp IJsselzone, 12 oktober 2009

Beleidsvisie Recreatie, toerisme en cultuur 2015-2012, 26 oktober 2015

Startnotitie Actualisatie Structuurvisie, 7 april 2015

Voorstel tot aanpassing proces Structuurvisie in combinatie met andere visies, 1 februari 2016

Standaard projectdocument kapitaalswerken (geen datum)

Standaard checklist reconstructies (geen datum)

Samenvatting resultaten en conclusies Waarstaatjegemeente.nl, september 2012

Waarstaatjegemeente.nl Voorjaar 2012 Burgerrollen, 2012

Burgerpeiling 2014 en 2016, geciteerd meerdere malen in 2016.

Lijst van literatuur en nuttige websites

Arcon (2011), Effectieve vormen van burgerparticipatie? Een onderzoek naar innovatie van burgerparticipatie in Overijssel.

Denktank VNG (2016), Maatwerk Democratie, Naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie.

Hart, W. (2012), Verdraaide Organisaties, terug naar de bedoeling - <http://verdraaideorganisaties.nl/>

Instituut Maatschappelijke Innovatie (2016), Raadslid en Burgerkracht.
https://vng.nl/files/vng/raadslid_en_burgerkracht.pdf

Instituut Publieke Waarden (2011), In ons belang - <http://publiekewaarden.nl/in-ons-belang-pleidooi-voor-publieke-waarden/>

Klinkers, L. (2002), Beleid Begint Bij De Samenleving. Een zoektocht naar de menselijke maat: over de essentie van interactief beleid.

Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten – Waarstaatjegemeente.nl – Burgerpeiling 2015 - http://wsjg.databank.nl/Jive/JiveReportContents.ashx?report=wsjg_bp&inp_geo=gemeente_1773

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010), De raad en burgerparticipatie leder in zijn rol en in zijn kracht Handvatten, theorie en praktijkvoorbeelden voor gemeenteraden en raadsleden.

ProDemos – Huis voor democratie en rechtsstaat (2016), Monitor Burgerparticipatie 2016, Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie.

VNG (2010) - De raad en burgerparticipatie leder in zijn rol en in zijn kracht - https://vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Burgerzaken/bestanden_burgerparticipatie/De_raad_en_burgerparticipatie.pdf

VNG en Ministerie van Binnenlandse Zaken (2010), Naar Buiten, Spoorboekje burgerparticipatie voor raad en college.

WRR (2012), Vertrouwen in burgers - http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-Rapporten/Vertrouwen_in_burgers.pdf