



**KWALITEITS  
INSTITUUT  
NEDERLANDSE  
GEMEENTEN**

# STERKER NABIJ

WERKEN AAN EEN BESTUURSKRACHTIGE GEMEENTE

# STERKER NABIJ

WERKEN AAN EEN BESTUURSKRACHTIGE GEMEENTE

# INHOUDSOPGAVE

<b>INLEIDING</b>	<b>4</b>
OSS HAALT DE BUITENWERELD BINNEN	6
<b>DE BUITENWERELD BINNEN</b>	<b>12</b>
BEESEL HAALT BESTUURSKRACHT UIT DE POLITIEKE ARENA	18
DALFSEN ORGANISEERT BETROKKENHEID	24
<b>WERKEN AAN BESTUURSKRACHT</b>	<b>30</b>
GIESSENLANDEN, ZEDERIK EN LEERDAM LATEN EEN BESTUURSKRACHTONDERZOEK UITVOEREN	34
AMERSFOORT ZET IN OP BURGERPARTICIPATIE	38

# INLEIDING

**‘ER KOMT VEEL OP GEMEENTEN AF, MAAR DAT SCHEPT OOK KANSEN. DAN IS HET MOOI ALS JE WEET WAT JE UITDAGINGEN ZIJN. DAT JE HET ZO ORGANISEERT DAT JE UITDAGINGEN OOK IN BELEID EN UITVOERING KUNT OMZETTEN. EN DAT JE EFFECT SORTEERT. NIET IN JE EENTJE, MAAR SAMEN. MET ANDERE GEMEENTEN, MET MAATSCHAPPELIJKE PARTNERS EN MET BURGERS. WANT VOOR HEN DOE JE HET, DE GOEDE DINGEN OP DE GOEDE MANIER.’**

TOF THISSEN DIRECTEUR KING

## STERKER NABIJ

Het lokale bestuur ontwikkelt zich steeds meer tot een krachtige overheidslaag. Burgers doen in eerste instantie een beroep op de gemeente. Niet alleen wanneer zij hun rijbewijs of paspoort moeten verlengen, maar ook wanneer zij trouwen, verbouwen, werkloos worden, een eigen bedrijf beginnen of meer zorg nodig hebben.

‘Bestuurskracht’ gaat echter niet alleen om individuele burgers. Het gaat ook om wat burgers, bedrijven of organisaties gezamenlijk willen. Een impuls aan de leefbaarheid in hun stad. Of een nieuw bedrijventerrein voor de ontwikkeling van regionale werkgelegenheid. Kortom, bestuurskracht gaat om de totale dienstverlening en het totale functioneren van het lokale bestuur.

Een kunst, want gemeenten hebben te maken met een groeiend takenpakket terwijl de financiën onder druk staan. Zo staan gemeenten voor drie transities. Ze worden verantwoordelijk voor de jeugdzorg, krijgen te maken met de de ‘kanteling’ van de AWBZ en met de Wet werken naar vermogen (Wwv). Veel mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt moeten aan de slag bij een reguliere werkgever. Dat vraagt bij gemeenten om uitstekende tentakels in de samenleving. Wsw-bedrijven, reguliere werkgevers en gemeenten acteren daarbij samen. Zo kunnen gemeenten steeds beter hun ambitie waarmaken: er als nabije overheid zijn voor burgers en bedrijven. Daarvoor gaan gemeenten sterkere verbindingen aan. Niet alleen met burgers en bedrijven, maar ook met bestuurlijke partners en maatschappelijke spelers, afhankelijk van de opgave.

Dit gebeurde onlangs in Oss, waar een Life Science Park van de grond gaat komen. Door goede samenwerking en interactie tussen het pharmaconcern MSD, de gemeente, de provincie, de ministeries van Economische Zaken en VWS, de Brabantse Ontwikkelmaatschappij (BOM) en de Rijksoverheid weet Oss het gros van de 2500 ontslagen bij MSD op te vangen – een sterk staaltje van bestuurskracht (zie interview met Oss, pagina 6).

Werken aan bestuurskracht gaat niet alleen om grote, meeslepende beslissingen en initiatieven. In Beesel is bijvoorbeeld onlangs een speeltuin gerealiseerd met speeltoestellen die ook geschikt zijn voor gehandicapte inwoners. De speeltuin is er gekomen na en door samenspraak met alle betrokkenen, zowel buurtbewoners als de zorginstelling. Juist bij dit soort initiatieven geven gemeenten burgers het gevoel van nabijheid (zie pagina 18). Datzelfde geldt voor de realisatie van het Kulturhus De Wiekelaar in Dalfts en de Wagenwerkplaats in Amersfoort (zie pagina 38).

Spannende tijden voor gemeenten dus. Ze staan voor veel strategische keuzes. Gemeenten zijn aan zet om scherp te krijgen wat ze wel doen, en wat niet. Daarom doen gemeenten vaker aan zelfreflectie, ze kijken in de spiegel. Niet om scorelijstjes te maken of om met elkaar ‘af te rekenen’, maar om te kijken waar ze staan. En of wat ze doen nog matcht met wat burgers en bedrijven nodig hebben. Zelfreflectie is nodig zodat gemeenten een basis hebben om de juiste strategische keuzes te kunnen maken in spannende tijden.

## OVER DEZE PUBLICATIE

Met deze publicatie wil KING gemeenten inspireren wanneer ze de uitdaging aangaan. Het biedt handvatten als ze praktisch aan de slag willen met bestuurskracht. KING gelooft daarbij in de kracht van gemeenten zelf en in de interactie tussen gemeenten. Daarom zijn er interviews opgenomen met de gemeenten Beesel, Dalfts, Oss, Amersfoort en Giessenlanden, Leerdam en Zederik. Deze gemeenten werken op geheel eigen wijze aan hun bestuurskracht. Met dit inkijkje hoopt KING andere gemeenten te inspireren. Want, zo blijkt uit de ervaringen van deze gemeenten, werken aan bestuurskracht is een manier om een nabije overheid te zijn én te blijven. En nabij zijn gemeenten sterker, en kunnen ze meer van betekenis zijn.

INTERVIEW

**OSS HAALT DE  
BUITENWERELD BINNEN**

# ‘KIJKEN, VOELEN EN FACILITEREN VAN MEDEWERKERS’



MARK-JAN JANSSEN,  
RENSKE VAN GRINSVEN,  
GENI HORSTINK,  
LIA BERBEN.

## ‘STEL: JE BENT EEN HORECAONDERNEMER IN OSS IN EEN HISTORISCH PAND. JE WILT VERBOUWEN EN EEN EVENEMENT ORGANISEREN. HOE DENKEN JULLIE DAT DEZE KLANT GEHOLPEN WORDT IN OSS? MET WELKE AFDELINGEN EN MEDEWERKERS KRIJGT DEZE ONDERNEMER TE MAKEN?’

Zo startte KING-organisatiecoach Geni Horstink een bijeenkomst over case-management in Oss. Alle medewerkers van de afdelingen Vergunningen en Toezicht & Handhaving waren aanwezig. Een persoon representeerde de ondernemer en stond in het midden van de zaal met een bolletje wol in de hand. Dat bolletje wol toonde de weg die de ondernemer in de gemeentelijke organisatie had afgelegd. Horstink: ‘De casus was bedoeld als opwarmertje, maar het was alsof er een bom viel. Er ontstond een spinnenweb, een onoverzichtelijke kluwen. De interne afstemming liet duidelijk te wensen over. Al gauw was er het gedeelde besef: niemand wil dit.’

Dat is nu ruim drie jaar geleden. Sindsdien werkt de Dienst Publiekszaken gestaag en gepassioneerd aan het verbeteren van de dienstverlening. Het veranderproces naar klantgericht werken krijgt langzaam maar zeker vorm in de gemeentelijke organisatie. Daarbij begint Oss bij de medewerkers en legt niet van bovenaf een werkwijze op. Horstink: ‘Dat werkt niet. Dan creëer je competente maar ontevreden medewerkers, weet ik uit ervaring.’

Allereerst was het noodzakelijk om een visie te formuleren op klantgericht werken. Lia Berben, directeur Publiekszaken: ‘Iedereen gaf daar zijn eigen invulling aan. De een neemt de klant bij de hand, de ander laat de klant los en stuurt meer op zelfredzaamheid.’ Die visie is gestoeld op acht zogeheten klantwaarden. ‘Ja, ik weet het, papier is geduldig’, aldus Berben. ‘Weinig organisaties zullen deze waarden niet onderschrijven. Toch is het nodig om

een gezamenlijk vertrekpunt te hebben. Door te gaan werken vanuit de klantverhalen van medewerkers, kunnen we klantgericht werken echt betekenis geven.’ Vervolgens ging Oss de dialoog aan met de klant. Horstink: ‘Klantgericht werken kun je immers niet ontwikkelen zonder klanten.’

Daarvoor organiseerde Oss dialoogbijeenkomsten met ondernemers, agrariërs, organisaties en burgers. Geni Horstink leidde als externe organisatiecoach de bijeenkomsten. ‘Er was één regel: medewerkers luisteren, maar mogen zich niet verdedigen. Dat vonden veel medewerkers best eng, dat begrijp ik heel goed. Vooraf vertelden we dat het niet de bedoeling is om mensen af te rekenen, het is een leermoment. Belangrijker nog: er ontstond inzicht en bewustwording. Door het contact dat medewerkers kregen met de klant ervoeren ze zelf wat de klant als goede dienstverlening zag. Dat raakte hen.’

## ‘Klantgericht werken kun je niet ontwikkelen zonder klanten’

### Van specialist naar dienstverlener

Met de input uit de dialoogbijeenkomsten ging Publiekszaken aan de slag. Herkennen we ons in de feedback? Vervolgens werden verbeterplannen gemaakt. Berben: ‘Medewerkers beseften dat dienstverlening niet om die ene bouwvergunning gaat, maar om mensen.’ Teamleider Mark-Jan Janssen: ‘Wanneer een Osse ondernemer een bouwvergunning wil, beoordelen specialisten de aanvraag. Maar, achter de vraag van een bouwvergunning zit een mens, een ondernemer met een droom. Om deze goed te kunnen helpen, is het zaak dat de specialisten ook dienstverlener zijn. Zo ontstaat er een warm contact van mens tot mens.’

Dat vraagt iets van medewerkers; betrokkenheid, emotie. Janssen: ‘Ze moeten leren kijken naar de mens achter de vraag en niet meer denken in afdelingen en dienstgrenzen. Hoe de gemeente Oss het intern heeft georganiseerd, daar hoeft een klant geen last van te hebben.’ Berben valt hem bij: ‘Specialisten, zoals bouwkundigen werken steeds meer over de dienst- en afdelingsgrenzen heen. Niet alleen intern, maar ook extern. De buitenwereld halen we zo naar binnen. Ook van de klant, bedrijven en burgers, vraagt dat een actieve houding. Alles draait om samenwerken en verbinden.’

‘Goede dienstverlening begint bij het ontwikkelen van mensen’



## ‘Het is geen keuze; we moeten nu de omslag maken. De legitimiteit van de lokale overheid is in het geding’

Deze methodiek, of liever gezegd veranderfilosofie, werkte Oss de afgelopen drie jaar steeds verder uit. Professionals ondersteunen in deze filosofie vanuit hun intrinsieke motivatie klanten. En: krijgen daar ook daadwerkelijk de ruimte voor. Berben: ‘Dat is de crux: goede dienstverlening begint bij het ontwikkelen van mensen. Maar het gaat verder dan sec dienstverlening. Want Oss relateert de ontwikkeling van de organisatie, en dus de mensen, zoveel mogelijk aan de maatschappelijke (verander)opgaven in de samenleving. Dat is een continu proces.’

### Oss als netwerkgemeente

‘Alleen op die manier kunnen we in Oss de maatschappelijke opgaven vervullen’, vervolgt Berben. Dan fel: ‘Het is geen keuze; we moeten nu de omslag maken. De legitimiteit van de lokale overheid is in het geding. De maatschappelijke opgaven waar gemeenten voor staan, zijn immers groot en veelomvattend. We staan als gemeente voor drie grote transities.

Kijk bijvoorbeeld naar de Wet werken naar vermogen. Met minder financiële middelen moeten gemeenten mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt begeleiden naar een reguliere werkplek. Dat vraagt om goede tentakels in de lokale samenleving.’ Oss heeft dat in huis, verzekert zij.

Zo komt er een Life Science Park in Oss. Dat komt er door goede samenwerking en interactie met het pharmaconcern MSD, de provincie, de ministeries van Economische Zaken en VWS en de Brabantse Ontwikkelmaatschappij (BOM), gemeente en Rijksoverheid. Zo weet Oss het gros van de 2500 ontslagen bij pharmaconcern MSD op te vangen.

Oss functioneert op deze manier steeds meer als een netwerkgemeente, die sterke voeling heeft met de samenleving. ‘Nee, sterker nog, er onderdeel van uitmaakt. We zijn deel van het geheel’, aldus Berben. ‘Als lokale overheid staan we midden in de samenleving, en zijn verknoopt met Osse burgers. Alle stakeholders zijn een rader in het proces. Daarom is het zo belangrijk om te kijken naar de potentie in de samenleving en daar de dienstverlening en manier van werken op in te richten.’

### Continu leren en ontwikkelen

‘De organisatie moet continu leren en ontwikkelen om de maatschappelijke opgaven aan te kunnen’, vervolgt zij. ‘We willen nog een slag dieper. Je ziet steeds meer medewerkers de switch maken; je ziet dat de lampjes steeds meer aan gaan. Soms gaan ze flikkeren en vallen medewerkers terug in oude werkwijzen. Vergis je niet, in de meeste mensen zit passie, ze willen graag het goede doen. Daarom moeten we

continu in hen blijven investeren.’ Om het veranderproces te borgen heeft Oss intern een organisatiecoach aangesteld. Ook bewaken casemanagers de samenhang van alle klantprocessen en de samenwerking tussen afdelingen, evenals de uitwisseling met de Osse samenleving. Interne organisatiecoach Renske van Grinsven heeft er zin in: ‘Het is heel inspirerend om te werken vanuit de talenten van mensen. Om hen te faciliteren vanuit hun intrinsieke motivatie en die mentaliteit te verankeren in de organisatie en werkprocessen.’

‘In de meeste mensen zit passie, ze willen graag het goede doen. Daarom moeten we continu in hen blijven investeren’

### KING-ORGANISATIECOACHES

Sinds 2011 zijn zes organisatiecoaches verbonden aan KING. Ze vormen de KING-community en kunnen complexe en langer durende trajecten bij gemeenten begeleiden waar de basisdienstverlening van KING eindigt.

De gemeentelijke vraagstukken van nu doen in grote mate aanspraak op mensen, van raad tot burger. Een voorbeeld: het opgaan van steeds meer gemeentelijke taken in uitvoeringsorganisaties maakt raden onzeker over de invloed die zij hebben. ‘Hoe zit het met de democratische legitimiteit?’, hoor je vaak. In andere gevallen zijn er bijvoorbeeld veel toekomstvisies en plannen, maar komt het in de organisatie maar niet tot uitvoering. Of het proces loopt niet meer, net nu er dringend bezuinigd moet worden. In deze situaties is het van belang de menselijke maat terug te brengen in wat nodig is.

De KING-organisatiecoaches werken vanuit een meervoudige kijk op ontwikkelen. Want ontwikkelkansen ontstaan daar waar bestaande wegen en verhoudingen steeds stroever lopen, maar waar toch geëxperimenteerd wordt met nieuwe werkwijzen. Daar ligt de toegevoegde waarde van de KING-organisatiecoaches: in een open, onderzoekende sfeer vernieuwen.

# DE BUITENWERELD BINNEN

GEMEENTEN DIE WERKEN AAN BESTUURSKRACHT ONTWIKKELEN ZICH VOORTDUREND. VEEL GEMEENTEN WERKEN AAN HUN BESTUURSKRACHT, BEWUST OF ONBEWUST. MAAR WAT IS BESTUURSKRACHT PRECIËS?

## BESTUURSKRACHT: DE DEFINITIE

‘Bestuurskracht is het vermogen van een overheidsorgaan om de wettelijke en autonome taken én de ambities die het overheidsorgaan heeft, adequaat uit te voeren en hiervoor in de bestuurlijke en maatschappelijke context de juiste verbindingen aan te gaan.’

Bestuurskracht draait met name om het strategisch vermogen van gemeenten om de juiste antwoorden te vinden op maatschappelijke uitdagingen. Daarvoor gaan gemeenten de samenwerking aan met bestuurlijke en maatschappelijke partners.<sup>1</sup>

Bestuurskracht is een rijk begrip en je kunt er op verschillende manieren naar kijken. Om recht te doen aan de dynamiek waarin gemeenten opereren, is het interessant om behalve naar de inhoudelijke kant (wat is het?) ook te kijken naar het proces (hoe werkt het?). Want dan gaat bestuurskracht leven.

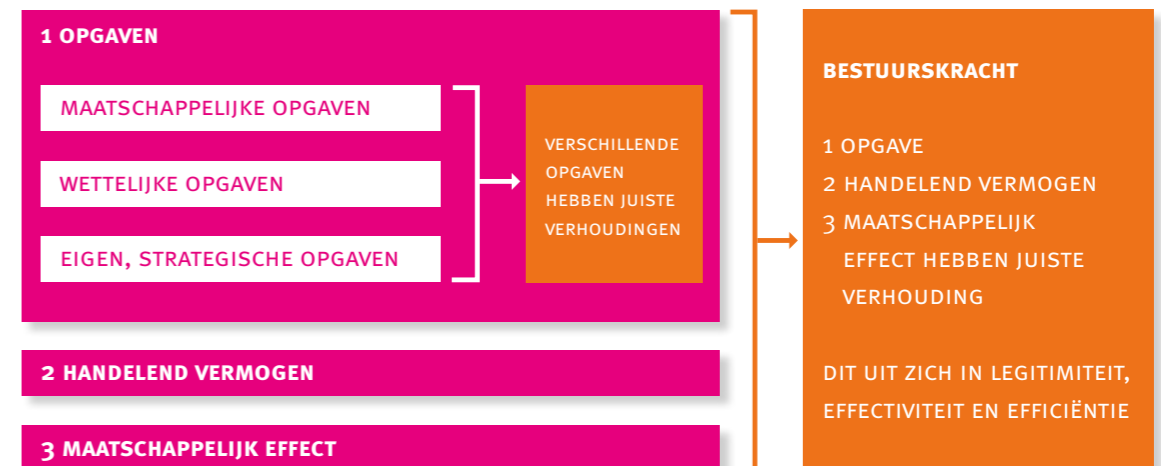
<sup>1</sup> DEZE DEFINITIE VAN BESTUURSKRACHT DIE KING HANTEERT, IS BREED GEDRAGEN. ONDER ANDERE DE VNG, HET MINISTERIE VAN BZK, IPO EN UWV ONDERSCHRIJVEN DEZE DEFINITIE.

## BESTUURSKRACHT: WAT HET IS

Alle gemeenten hebben te maken met wetten en actuele thema's als veiligheid en de economische recessie. Daarnaast speelt in iedere gemeente ook eigen problematiek afhankelijk van zaken als regionale ligging, bevolkingssamenstelling en werkgelegenheid. Vanuit hun verbondenheid met de samenleving willen de meeste gemeenten inzicht krijgen in wat burgers, organisaties en bedrijven als hun opgaven zien.

En meer dan dat. Want gemeenten willen niet alleen hun opgaven kennen, maar ook handelend vermogen hebben. Ofwel: maatschappelijke opgaven kunnen vertalen en omzetten in uitvoering. Bovenal willen gemeenten de beoogde maatschappelijk effecten daadwerkelijk realiseren. De onderstaande afbeelding vat dit samen.

Een gemeente is bestuurskrachtig wanneer opgaven, handelend vermogen en maatschappelijk effecten zich optimaal tot elkaar verhouden. Daarmee is bestuurskracht een kwalitatief begrip. In elke gemeente betekent bestuurskracht iets anders. En elke gemeente blinkt op eigen wijze uit in bestuurskracht, of niet.



Een voorbeeld. Een gemeente in een krimpregio probeert tegen de trend in het voorzieningenniveau te verhogen om mensen van buiten de regio aan te trekken. Voor het gemak boekt de gemeente ook maar vast extra inkomsten in op grond van de gehoopte groei in inwonertal. De gemeente wordt op het laatste moment teruggefloten door de provincie. In deze gemeente is de ambitie wel aanwezig om de maatschappelijke opgave – de bevolkingskrimp – aan te pakken. Het schort echter aan handelend vermogen; de afstemming met de buitenwereld ontbreekt.

Een andere gemeente benut wel de kracht van de samenleving. Door burgers, organisaties en bedrijven ruimte te geven om zelf beleid te maken en voorstellen te doen voor bezuinigingen. De gemeente levert een ‘schrijver’ per groep – een ambtenaar van de gemeente, die bovendien niet van het betreffende beleidsterrein is. De samenleving komt vervolgens zelf met het voorstel om de subsidies aan sportverenigingen te stoppen. Alleen wanneer individuen het niet kunnen opbrengen om lid te worden, verstrekt de gemeente nog subsidies. Steeds de dialoog met de samenleving aangaan, ook daar draait bestuurskracht om.

### **BESTUURSKRACHT: HOE HET WERKT (PROCES)**

Bestuurskrachtig zijn is één ding, maar bestuurskrachtig blijven is een continu proces. Gemeenten blijven bestuurskrachtig als ze steeds weer gebruik weten te maken van de veerkracht die in de gemeenschap aanwezig is. Er is een levensader nodig die het lokale bestuur continu voedt vanuit de samenleving, en vice versa.

Het bestuur van de toekomst is dan ook responsief, bijvoorbeeld door maatschappelijke agendering en partnerschap in de uitvoering. De tijden lijken voor goed voorbij dat een beleidsmedewerker een beleidsnota schrijft, de gemeenteraad deze goedkeurt en vervolgens de uitvoering start. Gemeenten gaan steeds meer de interactie aan met de buitenwereld. Ze zijn onderzoekend, nieuwsgierig, kritisch en willen leren. Door contact met burgers, met andere gemeenten, met een blik in de spiegel. Zoals de meeste mensen ook nieuwe indrukken verzamelen en blijven leren.

### **CONTINU LEREN EN ONTWIKKELEN**

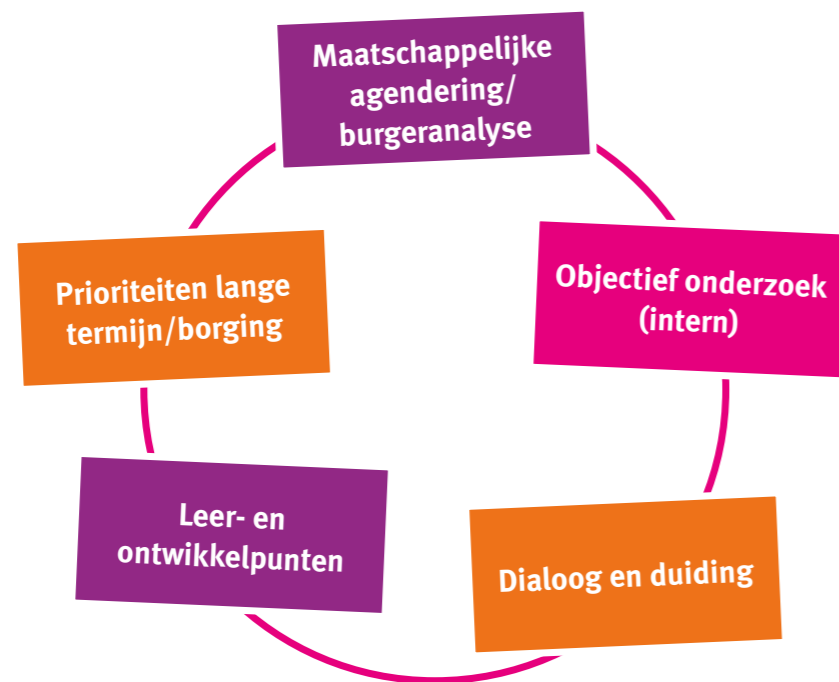
De principes van werken aan bestuurskracht raken aan de kern van gemeente-zijn, waarvoor je het doet. Voor en met de samenleving maatschappelijke uitdagingen herkennen en aanpakken. Daarbij staan gemeenten niet altijd meer zelf aan het roer. Ze bieden ook ruimte; aan burgers, bedrijven, (maatschappelijke) organisaties. Zo worden in de lokale gemeenschap uitdagingen opgepakt waar ze ontstaan. En zo werken gemeenten niet alleen aan hun eigen kracht, maar ook aan die van de samenleving. Bovendien: op deze manier versterken ze hun relatie met de samenleving.

Dat dat een continu proces is, mag duidelijk zijn: de maatschappelijke uitdagingen en samenleving veranderen immers ook voortdurend. Steeds blijven investeren in het lerend vermogen versterkt de dienstverlening en de relatie tussen gemeente en lokale gemeenschap.

Om gemeenten te inspireren om cyclisch en in interactie met de samenleving aan bestuurskracht te werken, is er de ‘strategische leercyclus’ – ontwikkeld door KING. Die helpt gemeenten om periodiek en op basis van een aantal terugkerende stappen te reflecteren en te acteren.

### **WERKEN AAN BESTUURSKRACHT IS:**

- De buitenwereld binnenhalen, je verplaatsen in de mensen in de maatschappij.
- Jezelf een spiegel voorhouden op basis van een objectief beeld, feiten en resultaten.
- In dialoog duiding en betekenis geven aan wat je ziet.
- Zoeken naar leerpunten en benoemen van concrete acties om deze cyclisch te borgen.



STRATEGISCHE LEERCYCLUS, ONTWIKKELD DOOR KING

## DE VIJF FASES VAN DE STRATEGISCHE LEERCYCLUS:

### FASE 1

#### MAATSCHAPPELIJKE AGENDERING/ BURGERANALYSE

Gemeenten definiëren samen met burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en mede-overheden opgaven en ambities die leven. Wie doet wat? Het resultaat: een beeld van de opgaven zoals de buitenwereld deze definieert.

### FASE 2

#### OBJECTIEF ONDERZOEK

Gemeenten kijken periodiek hoe het gaat met de maatschappelijke opgaven. Ze houden zichzelf een spiegel voor: hoe gaat het eigenlijk? Ik mag dan een idee hebben, maar wat zie ik als ik dat beeld zo objectief mogelijk maak? Het resultaat: een brede verzameling aan gegevens op basis van objectief onderzoek (zie ook het hoofdstuk Werken aan bestuurskracht).

### FASE 3

#### DIALOOG EN DUIDING

Gemeenten kijken naar de feiten die op tafel liggen. Wat zie ik als ik gedepolitizeerd, breed (raad, college, organisatie) en samen met de samenleving naar mezelf kijk? Wat leert mij dat over de rol en belangen van de ander en van mezelf? Het resultaat: een verrijkt beeld van uitdagingen en manieren om deze uitdagingen aan te gaan, evenals wederzijds begrip.

### FASE 4

#### LEER- EN ONTWIKKELPUNTEN

Gemeenten vertalen de conclusies en aanbevelingen in concrete ontwikkelpunten. De aard daarvan is uiteraard afhankelijk van wat uit voorgaande fases naar voren is gekomen. Naast een herijking van beleid, kan ook een aanpassing of een leerstap van de organisatie nodig zijn. Het resultaat: concrete stappen, actie- of veranderplannen.

### FASE 5

#### BORGING EN LANGETERMIJN- PRIORITEITEN

Gemeenten willen een langetermijneffect waarborgen. Inzicht in de leer- en ontwikkelpunten leidt tot nieuwe prioriteiten. Zowel inhoudelijk als organisatorisch. Borgen van de leer- en ontwikkelpunten kan op veel manieren; van andere partners aan tafel tot een nieuw beleidsprogramma.

INTERVIEW

**BEESEL HAALT BESTUURSKRACHT  
UIT DE POLITIEKE ARENA**

**‘WETEN WAT DE  
LOKALE SAMENLEVING  
NODIG HEEFT’**



BURGEMEESTER  
PETRA DASSEN  
VAN BEESEL

## WETEN WE ECHT WAT DE BURGER BEWEEGT? WANT DAT IS NOODZAKELIJK OM ER GOED OP IN TE KUNNEN SPELEN, ZO BESEFT BEESEL. ‘ALS LOKALE OVERHEID HEB JE DE TAAK OM NABIJ BURGERS TE ZIJN.’

‘Doen we de goede dingen op een goede manier? Beesel wil meer zicht op hoe goed de gemeente in staat is om de maatschappelijke opgaven, ambities en wettelijke taken te organiseren’, vertelt Esther van Herpen, beleidsadviseur Strategie in Beesel. ‘Het gaat dan niet alleen om de effecten van beleid en de uitvoering van ambities en taken, maar ook om de visie

op de organisatie en dienstverlening en (regionale) samenwerkingsverbanden.’

Daarom heeft Beesel – een kleine gemeente tussen Roermond en Venlo – een zogeheten bestuurskrachtcyclus in het leven geroepen.

Van Herpen: ‘De bestuurskrachtcyclus is een leerinstrument waarmee je kritisch je

eigen proces kunt volgen.’ Niet dat Beesel het niet goed doet, want de gemeente presteert in bestuurskrachtig opzicht juist goed. Beesel kent korte lijnen; het is een hechte gemeenschap met betrokken inwoners en bedrijven. Zelfstandigheid, lef en creativiteit staan in de organisatiecultuur voorop.

‘De bestuurskrachtcyclus is voor Beesel niets meer en niets minder dan een leerinstrument om als bestuur een vinger aan de pols te houden’, aldus burgemeester Petra Dassen. ‘Om zicht te hebben op wat de samenleving de goede dingen vindt. De cyclus dwingt Beesel om van buiten naar binnen te kijken. Weet je echt wat de burger, ondernemer, organisatie of buurgemeente beweegt? Dat is noodzakelijk om er goed op in te kunnen spelen. Als lokale overheid heb je de taak om nabij burgers te zijn. Beesel kan als kleine gemeente die belofte waarmaken.’ Een dubbele verplichting, vindt zij. Daarom was Dassen, die nu een klein jaar burgemeester is, ook direct enthousiast over de bestuurskrachtcyclus. ‘Het brengt een bepaald bewustzijn teweeg, zowel bij het bestuur, de gemeentelijke organisatie als bij burgers en andere partners.’

### STAPPEN BEESEL

KING ondersteunde Beesel bij de volgende stappen:

1. Inventarisatie: In kaart brengen van participatie-instrumenten en -ervaringen in Beesel.
2. Workshop I: Hoe kijkt de Beeselse gemeenschap naar de relatie gemeente-samenleving?
3. Workshop II: Hoe kijkt de gemeente Beesel naar de relatie gemeente-samenleving? En hoe handelt ze?
4. Product (1): Raamwerk en bouwstenen voor een visie op de relatie gemeente-gemeenschap.
5. Workshop III: Welke andere actiepunten dragen bij aan de bestuurskracht van Beesel?
6. Product (2) : Raamwerk en bouwstenen voor een Actieplan Bestuurskracht.

‘Burgers krijgen zo het besef dat politiek veel kan betekenen in hun leefwereld’



### Actieplan bestuurskracht

De vraag is: hoe richt je zo'n bestuurskrachtcyclus in? Van Herpen: 'Op zoek naar een goede methode daarvoor, kwamen we uit bij KING. Voorjaar 2010 besloten KING en Beesel om een pilot bestuurskracht uit te voeren. Doel: scherp krijgen waar Beesel op moet focussen om haar bestuurskracht te blijven ontwikkelen. Wat zijn de verbeter- en aandachtspunten? Daarvoor organiseerde Beesel onder meer verschillende workshops met burgers, politiek en organisatie. KING gaf de workshops en ondersteunde Beesel bij het inrichten van de bestuurskrachtcyclus en bij het opstellen van een 'Actieplan Bestuurskracht'.

Dat actieplan omvat de punten die Beesel belangrijk vindt bij het verder ontwikkelen van haar bestuurskracht. Van Herpen: 'Dit hebben we gedaan met in ons achterhoofd

de uitkomsten van verschillende onderzoeken, klanttevredenheidsonderzoeken en enquêtes. En natuurlijk op basis van onze huidige organisatie en ervaringen.'

### Bouwen aan de relatie met burgers

Uit de pilot kwam een aantal verbeterpunten naar voren. Zo is er meer focus nodig op het betrekken van de samenleving. Vooral van belang is om samen met raad, college én ambtelijke organisatie ambities te formuleren en draagvlak te organiseren, zo bleek uit de pilot. Dassen: 'Deze partijen moeten gezamenlijk beslissingen dragen om ze ook succesvol uit te kunnen voeren. Het vergt durf om in het proces van visievorming en -uitwerking samen tijd en aandacht te investeren.'

Daarom heeft Beesel een klankbordgroep in het leven geroepen die het college en de raad adviseert.

De volgende vragen kwamen op: hoe zorg je voor draagvlak binnen de lokale gemeenschap? Hoe bouw je aan samenwerkingsverbanden? Van Herpen: 'We richten het zo in dat we eerst de samenleving bevragen en dan objectief onderzoek doen en beleid maken. Vervolgens gaan we terug naar burgers, ondernemers, andere partners en burens. Is dit het beleid waar betrokkenen in Beesel daadwerkelijk op zitten te wachten? Zo betrekken we de samenleving actief bij de beleidsvorming en de doorontwikkeling ervan.'

Alles draait om een permanente relatie met burgers. Dassen: 'Niet alleen als het heel ingrijpend is, maar juist ook bij alledaagse beslissingen. Burgers krijgen zo het besef dat politiek veel kan betekenen in hun leefwereld. In Beesel is er bijvoorbeeld niet zo lang geleden een speeltuin gerealiseerd met speeltoestellen die ook geschikt zijn voor gehandicapte inwoners. Dat proces is tot stand gekomen in samenspraak met alle betrokkenen, zowel buurtbewoners als de zorginstelling. Dat had mooie neveneffecten. Zo zorgde de speeltuin en het hele traject voor meer cohesie tussen de buurt en de zorginstelling.' Maar dat burgers, ondernemers en andere partners kunnen meebeslissen en meedenken, wil niet zeggen dat de gemeente de wensen ook klakkeloos kan uitvoeren.

**'Het is als gemeente belangrijk om mensen mee te nemen in de afweging van belangen. Waarom je de dingen doet die je doet als gemeente. Wanneer je dat niet doet is apathie het gevolg.'**

Dassen: 'Het is als gemeente belangrijk om mensen mee te nemen in de afweging van belangen. Waarom je de dingen doet die je doet als gemeente. Wanneer je dat niet doet is apathie het gevolg. Burgers denken dan: ze doen alsof we mee kunnen beslissen, maar uiteindelijk doen ze toch wat ze zelf willen. Dat moet je natuurlijk voorkomen.'

'Daarom is het belangrijk burgers te betrekken in de besluitvorming, maar ook uitleggen dat het maatschappelijke belang soms voor het individuele belang of het belang van een bepaalde doelgroep gaat', vervolgt Dassen. 'Je doet het als gemeente niet alleen om draagvlak te creëren, maar vooral om samen met burgers en maatschappelijke organisaties problemen beter te kunnen aanpakken. Zo haal je bestuurskracht uit de politieke arena. En dat is goed, het is van ons allemaal.'



INTERVIEW

**DALFSEN ORGANISEERT  
BETROKKENHEID**

**‘STERKER DICHTBIJ’**



BURGEMEESTER  
HAN NOTEN  
VAN DALFSEN  
IN KULTURHUS  
DE WIEKELAAR.

## ‘HET ZOEMT’, CONSTATEERT HAN NOTEN ALS HIJ IN 2011 AANTREEDT IN DALFSEN ALS BURGEMEESTER. ‘MENSEN ZOEMEN OVER WAT ER ALLEMAAL OP ONS AFKOMT. ZOALS DE DECENTRALISATIES VAN DE JEUGDZORG, DE WAJONG EN DE WET WERKEN NAAR VERMOGEN (WWNV) – IEDEREEN PRAAT EROVER.’

Zo ook over de vorming van de Regionale Uitvoeringsdienst, een praktische samenwerking op het gebied van veiligheid met de gemeenten Staphorst en Zwarteland, opgelegd door het Rijk. En dan is er nog de uitnodiging om te fuseren. ‘Kortom, een heleboel gezoem. En vooral: een heleboel beren op de weg.’ Maar wat komt er dan precies op ons af? En belangrijker: kan Dalfsen die opgaven aan? ‘Ik mag als splinternieuwe burgemeester nog vragen stellen’, aldus Noten, die tevens senator is. ‘Hoe kun je

samenwerken en decentraliseren én nadenken over deze vraagstukken als je geen compleet zelfbeeld hebt? Goed, er is een zakelijk huwelijk met de gemeenten Ommen en Hardenberg. Maar hoe los je samen vraagstukken op? Om die vragen te beantwoorden is er een bodem nodig.’ Dus, besluit Noten: ‘Ik wil het nu niet hebben over zaken als samenwerken en decentralisaties. Ik wil even stilstaan. Om een beeld te krijgen van de zwaktes en sterktes van Dalfsen.’ Voordat er een bestuurskrachtonderzoek plaatsvond is

er eerst een aantal gemeenschappelijke vertrekpunten geformuleerd om tot een goede opdracht van het onderzoek te komen. Samen met de raad, college en ambtelijke organisatie, en in dialoog met de lokale samenleving. Dat resulteerde najaar 2011 in een bestuurskrachtonderzoek en in ‘Sterker dichtbij, een bestuurlijke verkenning naar de bestuurlijke toekomst van Dalfsen’. De bestuurskracht van Dalfsen is voldoende tot goed, zo oordeelde het bureau dat het onderzoek uitvoerde. Echter, ‘verdere groei

is nodig om in te spelen op toekomstige opgaven’. Belemmerende factoren om die ontwikkelingen aan te pakken zijn de bestuurlijke voorwaarden. Vooral de besluitvaardigheid van de raad is een punt van aandacht. ‘Het klopt dat de bestuurscultuur stroperig is in Dalfsen; we zijn niet zo goed in daadkracht’, beaamt Noten. ‘Zo wordt er al jaren vergaderd over een nieuw winkelcentrum. Maar, als we dan beslissingen nemen, dan doen we het goed – Dalfsen is constructief bekwaam. We doen hier veel zelf. Het gemeentehuis is daar een voorbeeld van, de kosten daarvan zijn relatief laag.’

‘Stroperigheid is de keerzijde van nabijheid’, aldus Noten. ‘Dalfsen heeft een toegankelijk bestuur. De prijs daarvan is dat besluiten moeilijk worden genomen. Het is gemakkelijker om te beslissen over anonieme mensen. Ik zit hier dagelijks met burgers om tafel; het ambt van burgemeester is in een kleine gemeente als

### STAPPEN DALFSEN

Bij het werken aan haar bestuurskracht heeft de gemeente Dalfsen de volgende stappen doorlopen:

1. Workshop opdrachtgeverschap bestuurskrachtonderzoek met raad, college en ambtelijke organisatie (begeleiding KING)
2. Product (1): concept-opdrachtformulering voor de raad
3. Uitvoering bestuurskrachtonderzoek door gecertificeerd bureau
4. Product (2): rapport van de bevindingen van het bestuurskrachtonderzoek (zonder conclusies en aanbevelingen)
5. Dialoog met de samenleving over de bevindingen van het bestuurskrachtonderzoek
  - (parallel aan stappen 1 t/m 5): onderzoek ambtelijke samenwerking
6. Product (3): strategische verkenning ‘Sterker Dichtbij’ (op basis van bestuurskrachtonderzoek en onderzoek ambtelijke samenwerking (inclusief conclusies en aanbevelingen)
7. Hoorzitting raad met experts (waaronder directeur KING en KING-organisatiecoach)
8. Besluitvorming raad

Dit inspirerende voorbeeld is ook op Youtube te bekijken. Zoek op ‘Dalfsen’ en ‘bestuurskracht’



Dalfsen vol betekenis. “Goedemiddag burgemeester”, hoor ik dan wanneer ik op de fiets door Dalfsen rijd. Ik ga zo naar ouders van een meisje van dertien dat eergisteren is overleden bij een verkeersongeluk. Ik houd het dan zelf ook niet droog.’

Wat gaat Dalfsen doen met de bevindingen van het bestuurskrachtonderzoek? Noten: Eén ding doen we in ieder geval niet: problemen oplossen die we niet hebben. Waarom moet Dalfsen op alle terreinen groot worden? Dan raken we ook de voordelen kwijt van klein zijn. Waarom krijgen we de jeugdzorg op ons bord? Eerlijk gezegd, ik zit daar niet op te wachten. Ik begrijp dat grote gemeenten als de G4 daar wel op zitten te wachten. Het ligt bij een aantal opdrachten voor Dalfsen voor de hand om wél onmiddellijk op te schalen. Zo gaat Dalfsen op het gebied van jeugdzorg een samenwerking aan met de regio Zwolle, om de specialistische kennis die we ontberen in huis te halen. Maar zeker niet door het jeugdbeleid te anonimiseren’, benadrukt hij.

**‘Eén ding doen we in ieder geval niet: problemen oplossen die we niet hebben.’**

‘Ons criterium voor samenwerking is: alleen op terreinen waar nabijheid géén vereiste is. Zoals bedrijfsprocessen, databanken, brandweer en ICT. En dan heb ik het niet over een ietsje grotere schaal. Als Dalfsen samenwerkt op het gebied van ICT met twee gemeenten betekent dat een beperkte schaalvergroting. Dat is nog steeds een kleine schaal. Het volumevoordeel door samenwerking op regionale schaal is dan aanzienlijk. Dan praten we niet over 65.000 inwoners van Dalfsen, Staphorst en Zwarteland samen, maar over 250.000 inwoners. Samenwerken op beleidsarme terreinen die geen nabijheid vereisen, mag van mij landelijk. Ik vind het geen probleem wanneer de ICT landelijk is georganiseerd bijvoorbeeld. Graag zelfs.’

Op andere gebieden blijft Dalfsen bewust klein. ‘Een kleine gemeente heeft andere problemen dan grote gemeenten. Nee, we hebben geen stedelijke problematiek. Maar de jeugdproblematiek is niet mis. Hier hebben we de comazuipers en de vechtpartijen in het weekeinde liegen er ook niet om. Je hebt daar meer vat op

wanneer je de mensen kent. Een ander aandachtspunt is het voorzieningenniveau. Met de bevolkingskrimp en bezuinigingen in het achterhoofd is het een uitdaging om die op peil te houden.’

Kulturhus De Wiekelaar is daar een mooi voorbeeld van. In het voormalige dorps-huis zijn jeugdsoos, ouderenvereniging, school, kinderopvang, gymzaal en bibliotheek samen gehuisvest. Zonder schotten, zonder deuren met sleutels. Dat zorgt voor een dynamiek. Het bestaande dorps-huis in Oudleusen is binnen bijna vijf jaar tijd uitgegroeid tot een multifunctioneel gebouw. De bibliotheek was daar eerst 4 uur per week open, en nu 36 uur. Noten: ‘Daar ben ik trots op. Hoe we dat voor elkaar hebben gekregen? Het lukt omdat de gemeente zich verantwoordelijk maakt. En door de open sfeer. Vanaf het begin heeft Dalfsen gezegd: de Wiekelaar is er voor iedereen, maar we accommoderen niet de institutionalisering van ieder clubje. Kijk, het plaatselijke koor is nu aan het repeteren, terwijl in de bibliotheek jongeren aan het lezen zijn. En de gymzaal, die hebben Dalfsenaren zelf gebouwd. De Wiekelaar kwam dan ook als een sterk staaltje van bestuurskracht naar voren in het onderzoek. Dat komt door de betrokkenheid die we daar hebben georganiseerd.’

**‘Hoe we dat voor elkaar hebben gekregen? Het lukt omdat de gemeente zich verantwoordelijk maakt.’**

‘Er is sprake van een misvatting’, vervolgt hij. ‘Burgers rekenen een gemeente niet af op de doorlooptijd van de aanvraag van een paspoort. We zijn geen Transavia of Albert Heijn. Hogere kwaliteitseisen leiden alleen maar tot meer klachten. Betrokkenheid en nabijheid zijn de sleutelwoorden. En daarin zit de paradox. Den Haag zegt: we gaan decentraliseren want gemeenten staan het dichtst bij burgers. Vervolgens zeggen ze: jullie zijn te klein. Dus schalen gemeenten op en verliezen hun nabijheid. Dat is een hele interessante vernietiging. Door anonimisering geef je je nabijheid op. En dat doet Dalfsen dus niet. We blijven klein en nabij waar nodig en schalen op beleidsarme terreinen op. Maar dan ook goed.’

Is het gezoem in Dalfsen intussen gestopt? Noten, met een glimlach: ‘Den mensch zoemt.’



# WERKEN AAN BESTUURSKRACHT

**IEDERE GEMEENTE WERKT OP GEHEEL EIGEN WIJZE AAN BESTUURSKRACHT, ZOALS OOK DE VOORBEEDEN VAN BEESEL, DALFSEN, AMERSFOORT, OSS EN GIESSENLANDEN, LEERDAM EN ZEDERIK LATEN ZIEN**

Er is niet één manier om te werken aan bestuurskracht, de lokale maatschappelijke opgaven verschillen immers. Wat werken aan bestuurskracht wel altijd gemeen heeft, is dat het gebeurt in een leercyclus. Alleen de invulling van die leercyclus verschilt dus. Maar hoe stap je als gemeente op een bewuste manier in die leercyclus?

## **TOETSEN HOE BESTUURSKRACHTIG JE BENT**

Een mooie aanleiding om in de leercyclus te stappen is bestuurskrachtonderzoek. Echter, de meeste gemeenten werken graag aan hun bestuurskracht, maar het (openbaar) evalueren ervan blijft voor veel gemeenten iets engs. Toch kan het de moeite waard zijn. Want wanneer je een bestuurskrachtonderzoek doet, weet je of je inderdaad die stijgende lijn te pakken hebt. Of je investeringen ook goed uitpakken.

En er is nog een reden. Je kunt het bestuurskrachtonderzoek ook inzetten in de strategische keuzes die op je pad komen. Richting geven aan de toekomstvisie, samenwerking met buurgemeenten, een grondige afweging van kerntaken. Voor al dit soort zaken levert zo'n onderzoek heel bruikbare en waardevolle informatie op.

## **BESTUURSKRACHTONDERZOEK**

Bestuurskrachtonderzoeken zijn niet onomstreden; ze dreigden de afgelopen jaren een exercitie te worden die resulteerde in genuanceerde, maar moeilijk te interpreteren rapporten gericht op presteren en verantwoorden. In veel gevallen droegen die rapporten bij aan initiatieven voor gemeentelijke herindeling. Ook was in die onderzoeken vooral het gemeentebestuur onderwerp van aandacht. Maar bestuurskrachtonderzoek gaat in de visie van KING zoals gezegd ook en juist over de lokale gemeenschap.

## **BESTUURSKRACHTONDERZOEK: DE STAPPEN**

Bestuurskrachtonderzoek bestaat grofweg uit zes stappen:

### **STAP 1 INITIATIEF TOT HET ONDERNEMEN VAN EEN BESTUURSKRACHT- ONDERZOEK**

Het initiatief kan zowel uit de raad als het college van b&w komen. De raad neemt daarbij meestal het besluit om bestuurskrachtonderzoek te doen.

### **STAP 2 DE OPDRACHTFORMULERING**

De opdrachtformulering bepaalt de reikwijdte van het onderzoek. Het is raadzaam om bij de opdrachtformulering al externe partijen te raadplegen.

### **STAP 3 DE AANBESTEDING**

Op basis van de opdrachtformulering worden (markt)partijen uitgenodigd een aanbieding te doen. Het blijkt raadzaam om eerst oriënterende gesprekken te voeren met aanbieders.

### **STAP 4 START VAN HET ONDERZOEK**

Het uitvoerende bureau maakt een onderzoeksprotocol/plan van aanpak. Daarin wordt naast een concrete tijdsplanning een nadere uitwerking en toelichting van de beoogde onderzoeksactiviteiten vastgelegd. En ook hoe dit wordt geoperationaliseerd.

### **STAP 5 DE SAMENSTELLING VAN EEN BEGELEIDINGS-COMMISSIE**

De begeleidingscommissie bestaat meestal uit enkele vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie en een lid van het college van b&w. Ook bestuurders uit buurgemeenten of vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties nemen zitting in de commissie.

### **STAP 6 UITVOERING**

De eindrapportage bevat een onderzoeksverantwoording waarin de uitgevoerde activiteiten worden beschreven. Het werkt uit op basis van welke normen en criteria het bureau tot een beoordeling van het strategisch en lerend vermogen van de gemeente is gekomen.

## KING KEURMERK BESTUURSKRACHTONDERZOEK

Op verzoek van en samen met gemeenten heeft KING het Keurmerk Bestuurskrachtonderzoek ontwikkeld. KING biedt met het keurmerk garanties voor de kwaliteit en de verdere ontwikkeling van bestuurskrachtonderzoek. Het keurmerk verbindt onderzoeksbureaus met de visie van KING.

Het keurmerk garandeert dat bestuurskrachtonderzoek:

1. een beeld geeft van de bestuurskracht van de gemeente in de volle breedte van de gemeente (politiek, bestuur en organisatie).
2. er zorg voor draagt dat gemeentelijke ambities onderdeel uitmaken van de beoogde onderzoeksdoelen van de gemeente.
3. verbinding maakt tussen gemeente en haar samenleving.
4. plaatsvindt in een kader van leren, zelf-evaluatie en ontwikkeling.

De onderzoeken richten zich vooral op de notie dat bestuurskracht draait om het vermogen om maatschappelijke uitdagingen aan te willen gaan en relevante maatschappelijke coalities te organiseren. Het onderzoek is naar buiten en op de toekomst gericht; het zijn dynamische onderzoeken en geen statische scorelijstjes.

Gemeenten kunnen op diverse manieren aan de slag met de uitkomsten van het onderzoek. Zo kan het een functie hebben in de verkenning van samenwerking in de regio, zoals in Dalfsen. Of helpen bij het bepalen van sterktes en zwaktes en de interactie met de samenleving, bedrijfsleven en organisaties, zoals in Beesel. Een realistisch en gefundeerd zelfbeeld zorgt ervoor dat gemeenten ook de juiste strategische beslissingen kunnen nemen.

## GOED OPDRACHTGEVERSCHAP

Om de kwaliteit van bestuurskrachtonderzoek te vergroten, is het goed om een aantal vragen in het vizier te houden. Hoe formuleer je een doelstelling die bij je gemeente past? Hoe creëer je intern en extern draagvlak voor het onderzoek? Hoe waarborg je een goede aansturing en begeleiding van het uitvoerende bureau? Hoe zorg je dat de resultaten bijdragen aan de ontwikkeling van je gemeente? Dit vraagt om een brede oriëntatie vooraf. Dit komt terug in het interview met Leerdam, Zederik en Giessenlanden (zie pagina 34).

## PAS OP DE PLAATS

Sommige gemeenten laten het niet aan het uitvoerende bureau over om conclusies en aanbevelingen te formuleren. Ze vragen het bureau allereerst om bevindingen, een beschrijvend beeld. Vervolgens maken ze een ‘pas op de plaats’ en bespreken dat gedepoliteerd (zie: Dalfsen) met de samenleving. Daarna trekt de gemeente – zelf of samen met de samenleving – conclusies en doet aanbevelingen. Eventuele conclusies en aanbevelingen die het bureau heeft gedaan, betreft de gemeente na deze tussenstap.

## TRAJECT DIALOOG

KING helpt gemeenten ook bij het duiden van uitkomsten van onderzoek. Een dialoog helpt bij het in beeld brengen van verbeterpunten:

1. *Bepalen moment van dialoog en deelnemers.* Dialoogpartners kunnen al voor het onderzoek worden benaderd. Zo kunnen zij ook tijdens het onderzoek een rol hebben, bijvoorbeeld bij het agenderen van de opgave.
2. *Training dialoog.* De gemeente kan bij KING een training voor haar dialoogpartners aanvragen. Deze training duurt een dagdeel en kan op locatie van de gemeente worden georganiseerd.
3. *Keuze voorzitter.* Uit het netwerk van KING kiest de gemeente een voorzitter.
4. *Vorbereiding dialoog.* De dialoogpartners ontvangen het onderzoek. Desgewenst kunnen zij aanvullende informatie opvragen, of een gesprek voeren.
5. *De dialoog.* Die vindt plaats onder leiding van de voorzitter. De gemeente maakt een verslag.

Neem voor meer informatie contact op met KING.

## ANDERE INSTAPMOGELIJKHEDEN

Bestuurskrachtonderzoek is één manier om in de leercyclus van bestuurkracht te stappen, maar niet noodzakelijkerwijs dé manier. Zo werkt Oss aan bestuurkracht door te starten bij het verbeteren van de dienstverlening (zie pagina 6). Daarvoor formuleerde Oss een visie op klantgericht werken op basis van dialoogbijeekkomsten met klanten.

Sommige gemeenten willen bestuurskrachtonderzoek doen, maar dat onderzoek vormde niet altijd de eerste stap in de leercyclus. Zo is Beesel eerst de dialoog aangegaan met de samenleving. Datzelfde geldt voor Dalfsen, die al bestuurskrachtonderzoek heeft gedaan. Leerdam, Zederik en Giessenlanden willen bestuurskrachtonderzoek gaan doen, maar zijn gestart met workshops aan fractievoorzitters, collegeleden, gemeentesecretarissen, griffiers en leden van de ondernemingsraad. Dit om nauwkeurig vast te stellen: wat willen we onderzoeken? En Amersfoort zet op haar beurt in op burgerparticipatie.

Kortom, er zijn zoveel manieren om aan bestuurkracht te werken als dat er gemeenten zijn. Mits gemeenten hun proces borgen in een leercyclus, waarin de interactie met de samenleving is gewaarborgd, is dat alleen maar mooi. De manier van werken aan bestuurkracht weerspiegelt zo de signatuur en eigenheid van iedere gemeente.

INTERVIEW

**GIESSENLANDEN, ZEDERIK EN LEERDAM  
LATEN EEN BESTUURSKRACHTONDER-  
ZOEK UITVOEREN.**

**‘MET DE BILLEN  
BLOOT, DAT IS  
CONFRONTEREND’**



ANDRÉ STRUIJS,  
ADJUNCT-DIRECTEUR  
BIJ DE GEMEENTE  
GIESSENLANDEN EN  
PROCESMANAGER VOOR  
DE SAMENWERKING.

## GIESSENLANDEN, ZEDERIK EN LEERDAM LATEN EEN BESTUURS- KRACHTONDERZOEK UITVOEREN. KING ONDERSTEUNDE DE GEMEENTEN BIJ HET FORMULEREN VAN HET ONDERZOEKSKADER EN HET SELECTIEPROCES VAN EEN GESCHIKT BUREAU. ‘BELANGRIJK WAS KING’S ROL BIJ HET MEEKRIJGEN VAN DE RAADSFRACITIES’, VERTELT ANDRÉ STRUIJS, ADJUNCT-DIRECTEUR BIJ DE GEMEENTE GIESSENLANDEN EN PROCESMANAGER VOOR DE SAMENWERKING.

Giessenlanden, Zederik en Leerdam werken samen op zes beleidsterreinen: Personeel & Organisatie, Juridische Zaken, Crisisbeheersing, Brandweer, Inkoop en ICT. ‘Zonder de zelfstandigheid te verliezen’, benadrukt Struijs. Aanleiding daarvoor was een bestuurskrachtonderzoek, ongeveer vijf jaar geleden. Struijs: ‘Daaruit bleek dat we veel profijt kunnen hebben van schaalvergroting. Bovendien kwam naar voren dat de gemeente onvoldoende vanuit een visie opereerde.’

‘Dat is nu wel anders’, vervolgt Struijs. ‘De gemeenten zijn meer gaan samenwerken, teams zijn samengevoegd. Daardoor kunnen ze zich meer specialiseren en slimmer budgetteren.’ Nu, bijna vier jaar later, zijn ze dan ook benieuwd hoe ze ervoor staan. En dus rees het idee om opnieuw een bestuurskrachtonderzoek te doen.

Maar hoe pak je dat goed aan? Struijs: ‘We hadden gelezen dat KING ons daarbij kan ondersteunen. Eerst dacht ik dat KING zelf het onderzoek zou doen. Maar dat doen ze dus niet als onafhankelijk kwaliteitsinstituut. Maar, KING speelde tot nu toe wel een belangrijke rol in het proces. Zo hielp het instituut bij het formuleren van het onderzoekskader en leverde voorbeelddocumenten.’

Om het onderzoekskader scherp te krijgen en om draagvlak te creëren, gaf KING workshops aan fractievoorzitters, collegeleden, gemeentesecretarissen, griffiers en leden van de ondernemingsraad. ‘KING kwam met prikkelende vragen. Hoe ver kan het onderzoek gaan? Het onderzoekskader is vervolgens door de raden vastgesteld. Op basis daarvan zijn we offertes gaan aanvragen bij bureaus. Het mooie is’, vervolgt Struijs, ‘KING had net het keurmerk gelanceerd van bureaus die goed in staat zijn kwalitatief onderzoek te doen.’

### WORKSHOPS OPDRACHTGEVERSCHAP

Om goed opdrachtgeverschap te organiseren, biedt KING ‘Workshops opdrachtgeverschap’ aan. Dit om gemeenten te ondersteunen bij het werken aan bewustwording, draagvlak, probleemanalyse en opdrachtformulering. Als het gaat om de inhoudelijk kant van het onderzoek, helpt KING gemeenten graag op weg. Bijvoorbeeld bij het ontwikkelen van de onderzoeksvragen. Ook als het gaat over het onderzoeksproces en zeker als het een onderzoek betreft voor meerdere gemeenten. Wellicht werken gemeenten al samen en willen ze een beeld voor de toekomst. Of zijn verschillende gemeenten benieuwd naar wat een parallel uitgevoerd onderzoek voor beeld oplevert.

Mooie bijkomstigheid van goed opdrachtgeverschap is dat het ook zijn uitwerking heeft op andere gebieden waar gemeenten als opdrachtgever werkzaam zijn. Zo draagt goed opdrachtgeverschap direct bij aan de bestuurskracht van een gemeente.

‘Door KING hebben we kwalitatief beter grip op het proces. Het heeft ons geen cent gekost, terwijl KING er veel energie ingestoken heeft. Ook hun bijdrage aan de opdrachtbeschrijving was prettig. Maar KING’s bijdrage was vooral belangrijk bij het meekrijgen van de raadsfracties. In een bestuurskrachtonderzoek moet je als gemeente met je billen bloot. Dat kan confronterend zijn.’

‘KING kwam met prikkelende vragen. Hoe ver kan het onderzoek gaan? Het onderzoekskader is vervolgens door de raden vastgesteld. Op basis daarvan zijn we offertes gaan aanvragen bij bureaus’

INTERVIEW

AMERSFOORT ZET IN OP  
BURGERPARTICIPATIE

# ‘PARTICIPATIE ALS VLEIETWIEL VOOR ORGANISATIE- ONTWIKKELING’



COMMUNICATIE-  
ADVISEURS  
IRIS VAN VEEN  
EN MIRJAM  
WINGELAAR BIJ  
DE WAGEN-  
WERKPLAATS IN  
AMERSFOORT’.

## DE KWALITEIT VAN BURGERPARTICIPATIE VERBETEREN, DAT IS EEN VAN DE DOELSTELLINGEN VAN AMERSFOORT. DAT LEIDT NIET ALLEEN TOT BETERE PLANNEN VOOR DE STAD, MAAR OOK TOT MEER TEVREDEN BURGERS EN MEER BESTUURSKRACHT.

‘Wanneer en hoe Amersfoort burgers betreft bij de besluitvorming was niet helder’, vertelt Iris van Veen, communicatieadviseur sector Stedelijke ontwikkeling. En dat wreekte zich. Om zicht te krijgen op de verbeterpunten organiseerde Amersfoort twee stadsbijeenkomsten. Van Veen: ‘Dat is nu zo’n drie jaar geleden. Er zaten ruim 150 burgers in de zaal. Er werd eerst flink met modder gegooid, waarna een constructief gesprek volgde over de invloed van bewoners. Voor veel bewoners was hun rol en het proces niet duidelijk. Wanneer mogen we mee beslissen? Wat is mijn rol

en invloed als burger? Waarover mag ik meepraten?’

Om de rol van burgers per project goed te definiëren, ontwikkelde Amersfoort een afwegingsinstrument. Communicatieadviseur Mirjam Wingelaar: ‘Met dit instrument weegt Amersfoort af welke welke participatiegraad bij een project past. En ook, of een project wel geschikt is voor burgerparticipatie. Het is onze rol om mensen te horen en te kennen. Daarom leggen we de precieze rol van burgers bij aanvang van een project vast, ‘aan de voorkant’ van

een project. Je hebt allemaal je rol: burgers, projectleiders, raadsleden en het college.’

### Raadplegen, adviseren, coproductie

Het afwegingsinstrument kent drie niveaus: raadplegen, adviseren en coproductie. Bij het eerste niveau, raadplegen, presenteert de gemeente een plan waarop burgers reageren. Het kan ook zijn dat de gemeente een keuze voorlegt. Wingelaar: ‘Zo moesten aan de Singel laatst zieke kastanjes gekapt worden. Bewoners kregen inspraak bij de keuze voor een nieuwe boom. Je kiest dan als gemeente een aantal bomen die

bij het straatbeeld passen, dat zijn geen Franse platanen. Vervolgens zijn aan de bewoners twee keuzes voorgelegd. Het lijkt misschien triviaal of er nu een linde of een esdoorn in een straat komt. Maar je geeft burgers zo invloed, en laat merken dat er naar ze geluisterd wordt.’

Wanneer Amersfoort bij een project kiest voor een adviserende rol van burgers, ‘de tweede participatiegraad’, verloopt het traject iets anders. Zo is er al vijftig jaar gesteggel over de ontsluiting van de westkant van Amersfoort. De weg loopt door een woon- en natuurgebied. Een nieuwe weg stuitte altijd op verzet van bewoners en natuurbeschermers. Van Veen: ‘We denken nu samen na over een oplossing met een participatiegroep waarin alle belangen zijn vertegenwoordigd. Dat kost weliswaar tijd, maar het levert ook veel op. Zo klopte bijvoorbeeld het verkeersmodel dat we hadden laten maken niet met de

‘Zo starten we iedere bijeenkomst met ‘de spelregels’ om geen verkeerde verwachtingen te wekken.’

realiteit; dat zien bewoners natuurlijk direct. Daar moet je als gemeente de meerwaarde van inzien. Mensen zijn heel constructief, ze willen graag meedenken.’

Bij de meest vergaande vorm van burgerparticipatie, coproducteren, laat de gemeente het meeste los. Belangengroepen, waarvan de gemeente er één is, maken samen een plan binnen de geformuleerde kaders. Wingelaar: ‘Die vorm komt het minst voor. Het is een omvangrijk proces, waarbij voor ieder belang een vertegenwoordiger wordt gezocht en de groep samen tot een plan komt onder begeleiding van een onafhankelijke procesbegeleider.’

### Transparantie en communicatie

Hoe het proces van burgerparticipatie ook is ingericht, transparantie en goede communicatie zijn voorwaarden voor het slagen ervan. Van Veen: ‘Zo starten we iedere bijeenkomst met ‘de spelregels’ om geen verkeerde verwachtingen te wekken. Bijvoorbeeld om de betrokken burgers, bedrijven, belangengroepen en organisaties ervan te doordringen: jullie representeren een bepaalde doelgroep van de stad. Vervolgens maken we duidelijk wat de rol van de burger wél is. In complexe projecten met tegengestelde belangen, is het doel meestal niet om een oplossing te creëren waar iedereen achter staat. Want die

‘We denken nu samen na over een oplossing met een participatiegroep waarin alle belangen zijn vertegenwoordigd. Dat kost weliswaar tijd, maar het levert ook veel op.’



oplossing bestaat niet. De kwaliteit van het plan verbeteren door overleg en iedereen zo ver mogelijk in hun wensen tegemoet komen, daar draait het dan om.'

Dat deze aanpak werkt, illustreert het project over de ontsluiting van de westkant van Amersfoort. Uit de dertig ideeën zijn nu vier oplossingsrichtingen gekozen die zowel financieel als verkeerstechnisch haalbaar zijn. 'We zijn er nog niet, maar dit zijn wel belangrijke stappen', aldus Van Veen.

Goede communicatie gaat samen met transparantie, weten Van Veen en Wingelaar uit ervaring. 'Wanneer je burgers bijvoorbeeld laat meebeslissen over de ontwikkeling van een gebied, dan moet je ook de consequenties van die keuzes inzichtelijk maken. En: die vervolgens duidelijk communiceren'. 'Soms gaat dat onbedoeld mis. Zo wordt er een stadspark gerealiseerd, burgers mogen meebeslissen over de invulling ervan. De consequentie van een keuze is dat er bomen gekapt moeten worden. Dat had de gemeente wel gecommuniceerd, maar kennelijk niet gericht of duidelijk genoeg. De burgers voelden zich

## 'Zo heeft Amersfoort burgerparticipatie geborgd in de gemeentelijke organisatie; niemand kan eromheen.'

bij de neus genomen. 'Vertrouwen komt te voet en gaat te paard', aldus Wingelaar. 'Het ligt soms heel gevoelig.' Wanneer je burgers laat meebeslissen, is het bovendien zaak dat de keuzes die je voorlegt ook financieel en technisch haalbaar zijn. Van Veen: 'Zo zijn in het kader van de gebiedsontwikkeling in de Hogewegzone twee varianten gepresenteerd aan bewoners. Het gros koos voor één van de varianten die achteraf financieel niet haalbaar bleek. Ga dat maar eens uitleggen aan je samenleving.' Onder andere dit voorval is aanleiding geweest in 2007 om een traject te starten om de participatie te verbeteren.

### Verankeren in projectmatig werken

'Over al deze stappen en valkuilen moet je zorgvuldig nadenken bij burgerparticipatie', aldus Van Veen. Daarom zijn die stappen verankerd in het afwegingsinstrument, dat op zijn beurt weer verankerd is in het

project- en beleidsmatig werken dat Amersfoort heeft ingevoerd. 'Zo heeft Amersfoort burgerparticipatie geborgd in de gemeentelijke organisatie; niemand kan eromheen. Participatie functioneert zo als vliegwiel voor organisatieontwikkeling. Communicatieadviseurs schrijven meestal de participatieparagraaf bij een project of beleidsstuk en zijn dus van meet af aan betrokken.'

Er is veel aandacht geweest voor de implementatie van deze werkwijze in de organisatie door opleidingen, intervisiegroepen, inspiratiesessies en evaluaties. Zo investeert Amersfoort in haar lerend vermogen. Dat leidt ongetwijfeld tot 'betere plannen voor de stad', zo is de achterliggende gedachte. En dat levert niet alleen meer tevreden inwoners op, maar het genereert ook inventiviteit en creativiteit.

'We moeten soms nog wennen wanneer burgers zelf met een initiatief komen', bekent Wingelaar. 'Dat is eigenlijk het vierde niveau van burgerparticipatie. Zo wilde een bewoner een openbaar kunstwerk

## WAGENWERKPLAATS AMERSFOORT, EEN KNAP STAALTJE VAN BESTUURSKRACHT

In Amersfoort leidde een burgerinitiatief tot een professioneel publiek-particulier samenwerkingsverband: de Wagenwerkplaats. NS Poort, eigenaar van de grond en de gebouwen, de gemeente Amersfoort en het burgerinitiatief Wagenwerkplaats werken samen op basis van gelijkwaardigheid. De voormalige werkplaats van de Nederlandse Spoorwegen wordt nu omgetoverd tot cultureel erfgoed en creatieve broedplaats. In totaal gaat het om achttien hectare industrieel erfgoed.

De Wagenwerkplaats is nog volop in ontwikkeling. Een circus, jeugdoperahuis en een evenementenorganisatie zijn al gehuisvest in de monumentale panden. De Wagenwerkplaatsaanpak werd in 2011 onderscheiden met de Saxion-stimuleringsprijs voor de meest inspirerende aanpak van stedelijke vernieuwing. *Meer informatie: [www.wagenwerkplaats.eu](http://www.wagenwerkplaats.eu)*

laten belichten. Als gemeente ben je dan snel geneigd om te denken in onmogelijkheden. Zoals: 'We hebben geen budget'. Of: 'Dat is leuk, maar wie gaat dat beheren?' Deze burger hebben we nu in contact gebracht met een sponsor, dus komt het initiatief wellicht toch van de grond.'

'Hoe dan ook, we kunnen niet meer terug naar plannen maken achter een bureau, deze naar de gemeenteraad sturen en ze vervolgens uitvoeren', aldus Van Veen. 'We leven in een maatschappij waar mensen een stem hebben; het is hun omgeving.' Hoewel burgerparticipatie zeker bijdraagt aan een betere invulling van de maatschappelijke opgaven, is het niet alleen maar rozengeur en maneschijn, benadrukt Wingelaar. 'Je kunt niet iedereen tevreden stellen. We hebben echt vooruitgang geboekt op het gebied van participatie in Amersfoort, maar we kunnen niet alleen maar mooie verhalen vertellen. Dan doen we geen recht aan de burgers die boos zijn door de beslissingen die de gemeente heeft gemaakt in hun leefomgeving. Want die mensen zijn er ook. Het gaat erom dat je als gemeente je burgers hoort en kent en op basis daarvan zorgvuldig besluiten neemt.'

## 'Vertrouwen komt te voet en gaat te paard'

## **COLOFON**

### **UITGAVE**

© **JANUARI 2012** KING DEN HAAG

**AUTEURS** EVERT WOLTERS, YOLANDA VAN EMPEL

**ONTWERP** ONTWERPWERK

**FOTOGRAFIE** WWW.TJITSKESLUIS.NL, YON GLOUDEMANS (FOTO A. STRUIJS)