

---

# Besturingsfilosofie Renkum

Loslaten in verbondenheid

---

Kadernotitie deel 1:  
besturingsfilosofie

---

September 2014

---

**Als de politieke cultuur blijft hangen in oude vormen en gedachten terwijl de samenleving zelf snel verandert, zal de politiek steeds minder in staat zijn praktische oplossingen voor maatschappelijke problemen te leveren.**

**De kloof tussen wet en werkelijkheid wordt elk jaar breder**

Hans van Mierlo, 'Een reden van bestaan', 1985

## Voorwoord

Met deze (strategische) Kadernotitie wil gemeente Renkum een aanzet geven voor het formuleren van een Bestuursfilosofie voor haar gemeente.

De gemeente heeft behoefte zich te bezinnen over wat een veranderende samenleving betekent voor haar taakopvatting en –uitvoering en voor haar regierol. Dit bezinningstraject gaat zij vertalen in een bestuursfilosofie.

In een motie van 3 april 2013 (zie bijlage 1) heeft de raad van gemeente Renkum het college opgedragen om vóór de daaropvolgende zomerperiode een kadernotitie Bestuursfilosofie aan de raad voor te leggen.

In deze motie is de opdracht als volgt geformuleerd: “Voor de zomer van 2013 aan de raad een kadernotitie ter vaststelling voor te leggen waarin een visie is vastgelegd op de bestuurlijke filosofie van de gemeente, op taakuitvoering door de gemeente en op samenwerking. Deze visie is gebaseerd op de beide rapporten en de bespreking van deze rapporten in de raadsvergadering van 3 april 2013”.

De twee nota’s waarover in de motie gesproken wordt, zijn door de raad zelf opgesteld en betreffen de rapporten:

- Rapport Werkgroep RTA Bestuursfilosofie; “Als je loslaat heb je twee handen vrij om te besturen”;
- Rapport Werkgroep Bestuursfilosofie; “De regie uit handen (ge)geven”.

In de motie van 3 april 2013 heeft de raad aangegeven behoefte te hebben aan *een fundamentele discussie* over een ‘nieuwe’ bestuursfilosofie waarin in ieder geval als eerste aandachtspunt aan de orde moet komen of *het beginsel “de gemeente als regisseur”* leidend moet zijn bij de uitvoering van de diverse gemeentelijke taken en zo ja, hoe.

Verder geeft de raad in deze motie aan, behoefte te hebben aan een verkenning van een heroriëntatie op de rollen en verantwoordelijkheden van het bestuur en de ambtelijke organisatie binnen het duale stelsel. De urgentie voor de gemeente om zich nu te bezinnen op een nieuwe bestuursfilosofie vloeit voort uit de ontwikkelingen rondom de discussies over ombuigingen, takendiscussies, samenwerkingsvormen en de op de gemeente afkomende decentralisaties.

Het college heeft in zoverre gevolg gegeven aan de opdracht van de raad door voor het zomerreces 2013 een Startnotitie (zie bijlage 2) ter vaststelling aan de raad aan te bieden. Dit om een gezamenlijk startpunt te hebben voor een inhoudelijke en *procesmatige* aanpak voor het opstellen van een Kadernotitie Bestuursfilosofie. De raad heeft zich in haar vergadering van 26 juni 2013 akkoord verklaard met de inhoud en de werkwijze, zoals aangegeven in de Startnotitie:

- Het inzichtelijk maken van de stand van zaken (inventariseren Renkumse situatie).
- Een eerste opstap naar het inzichtelijk maken van andere keuzemogelijkheden (inventarisatie andere gemeenten).
- Een eerste schets of stramien van de eindresultaten van de Nota Bestuursfilosofie (ontwikkelingsambitie).

### *De kadernotitie als eerste processtap*

De Kadernotitie, zoals in de motie bedoeld, betreft een eerste stap (een richtinggevend kader) naar een Bestuursfilosofie voor gemeente Renkum.

De uitkomsten van de Kadernotitie zijn bepalend voor een vervolgstap naar een verdere gezamenlijke (raad, college en ambtelijke organisatie) verdiepingsslag van een uiteindelijke Renkumse Bestuursfilosofie.

*In de Inleiding (hoofdstuk 1 van het eerste deel) geven we een duiding van de inhoud van de Kadernotitie en de relatie tot die van de uiteindelijke Nota Bestuursfilosofie*

# Inhoud

Voorwoord .....	2
Inhoud .....	3
Verantwoording.....	4
Deel 1 Een (theoretische) richtinggevende aanzet .....	4
Leeswijzer .....	5
Deel 2 Verslaglegging inventarisaties .....	5
Deel 1 .....	6
1. Inleiding .....	7
2. De betekenis van de netwerksamenleving op het functioneren van de gemeente.....	9
2.1. Samenwerking.....	10
2.2. Inventarisatie samenwerkingsverbanden.....	10
2.3. Samenvattende bevindingen voor het functioneren van de gemeente vanuit de horizontale wereld.....	12
3. De betekenis van de staatrechtelijke positie van de gemeente voor haar functioneren.....	13
3.1. Inventarisatie taakverantwoordelijkheid gemeente .....	14
3.2. Inventarisatie taakopvatting gemeente (beleidskader) .....	15
3.3. Het beleidvoeringsproces als kapstok .....	15
3.4. Versterking democratische functie .....	16
3.5. Samenvattende bevindingen voor het functioneren van de gemeente vanuit de verticale wereld.....	16
4. De gemeente als evenwichtskunstenaar .....	18
4.1. De gemene deler van de twee werelden .....	18
4.2. Een gezamenlijke cultuuromslag .....	19
4.3. Denkrichtingen voor een herpositionering van de gemeente ..	19
4.3.1. Bewustwording .....	19
4.3.2. Herbezinning.....	20
4.3.3. Te detecteren verschuivingen .....	20
5. De politiek als de koorddanser.....	24
5.1. Dilemma's .....	24
5.2. De Renkumse Bestuursfilosofie als ontdekkingsreis.....	25
5.3. Een TomTom voor de Renkumse Bestuursfilosofie .....	25
5.2. Eindbestemming: een Renkumse bestuursfilosofie .....	27
Literatuurlijst .....	28
Bijlagen.....	31
Bijlage 1 – Motie 3april 2013.....	32
Bijlage 2 – Startnotitie 26 juni 2013.....	33
Bijlage 3 – Relatie inwoners en gemeente.....	47
Bijlage 4 – Vertaling van gemeentelijke rollen in het beleidvoeringsproces naar regievormen.....	49

## Verantwoording

Met een Bestuursfilosofie beoogt de gemeente aan te geven *hoe zij kan meebewegen of anticiperen op de veranderende samenleving*. Hierbij heeft zij als uitgangspunt geformuleerd dat de gemeente<sup>1</sup> bestaat 'voor en door de samenleving'.

Voor de gemeente betekent het opstellen van een Bestuursfilosofie dat *zij eerst haar blik op de buitenwereld richt* en vervolgens onderzoekt wat dit voor haar politiek, bestuurlijk en organisatorisch betekent. Daarna maakt ze haar inwoners deelgenoot van dit herbezinningsproces.

De gemeente heeft voor het opstellen van haar Bestuursfilosofie een ontwikkelingsambitie geformuleerd:

*De gemeente wil een balans zoeken in 'het zich op afstand zetten' van de samenleving en in 'het horizontaal verbinding zoeken'*

Met deze ontwikkelingsambities wil de gemeente streven naar:  
*Een veerkrachtige en procesgerichte gemeente met (ver)binden als credo.*

De ontwikkelingsambitie heeft de gemeente in de Startnotitie vertaald in drie hoofd- en deelopgaven, die we hierna nader formuleren.

## Deel 1 Een (theoretische) richtinggevende aanzet

In deel 1 wordt de ontwikkelingsambitie uitgewerkt. Hierbij zijn de hoofdpogingen uit de vastgestelde Startnotitie leidend.

### · **Horizontaal verbinding zoeken**

Binnen deze opgave wil de gemeente in beeld brengen wat het betekent voor de gemeente om deel te nemen aan een netwerksamenleving.

### · **Zich verticaal op afstand zetten**

Binnen deze opgave probeert de gemeente inzicht te krijgen op welke wijze een compacte overheid is te realiseren die 'loslaat' en ruimte geeft aan de eigen kracht van haar inwoners zonder haar verantwoordelijkheid uit het oog te verliezen

### · **Het zoeken van balans in deze twee bewegingen**

Binnen deze opgave doet de gemeente een poging om inzichtelijk te maken op welke wijze een balans kan worden gevonden in beide bewegingen (horizontalisering en verticalisering).

Komt de gemeente in een spagaat te recht? Tegen welke dilemma's loopt ze aan? En wat kan dit betekenen voor haar beleidvoeringsproces en voor haar mogelijkheden voor regievoering?

Bij het zoeken naar antwoorden zijn uiteindelijk de (in)formele organisatiestructuur en -cultuur belangrijke aandachtspunten

*In al deze opgaven wil de gemeente in beeld brengen wat het functioneren van de samenleving betekent voor het functioneren van de gemeente.*

<sup>1</sup>) zonder nadere aanduiding bedoelen we het politiek bestuurlijke 'instituut' gemeente.

## Leeswijzer

De eerste twee hoofdpogaven worden in hoofdstukken 2 en 3 verder uitgewerkt op de volgende manier:

- Een korte analyse van de kenmerken van de horizontale en verticale wereld.
- De betekenis van de analyse voor het (toekomstig) functioneren van de gemeente, verwoord in een aantal aanbevelingen
- Van deze aanbevelingen vindt een nadere uitwerking plaats.
- De hoofdstukken 2 en 3 eindigen met samenvattende bevindingen voor het (toekomstig) functioneren van de gemeente vanuit de horizontale en verticale wereld.

In hoofdstuk 4 wordt de balans opgemaakt:

Hoe kan de gemeente haar taken het beste vervullen in een (net)werksamenleving?

In hoeverre kan de gemeente haar maatschappelijke legitimatie vanuit haar taakverantwoordelijkheden en haar taakopvattingen in overeenstemming brengen met de eigenschappen van de (netwerk)samenleving?

In hoofdstuk 5 stellen we aan de orde wat de analyse voor de gemeente betekent en welke denkrichtingen onderwerp moeten worden van een bezinningsproces naar een heroriëntatie.

We nemen de raad mee in haar keuzeafweging aan de hand van een routeplanner.

## Deel 2 Verslaglegging inventarisaties

In Deel 2 wordt verslag gedaan van de drie volgende inventarisaties:

- *Samenwerkingsverbanden (conform de in de Startnotitie aangedragen drie deelopgaven)*
- *Het wettelijk kader*
- *De ontwikkeling van de ombuigingen*

De Renkumse gemeenteraad heeft aangegeven behoefte te hebben aan een overzicht van bestaande samenwerkingsverbanden (m.n. de onderliggende motivaties voor samenwerking). Om een goed inzicht te geven, zijn de samenwerkingsverbanden verdeeld in drie groepen.:

- *Samenwerking met mede verantwoordelijke partners (maatschappelijke middenveld, ook wel aangeduid met de civil society)*
- *Samenwerking met andere overheden (o.a. intergemeentelijke samenwerking (IGS))*
- *Samenwerking met inwoners en hun gemeenschapsverbanden*

Van de diverse samenwerkingsrelaties en –verbanden van de gemeente in deze drie geledingen van de samenleving wordt in Deel 2 hoofdstuk 1 een overzicht gegeven. Daarnaast wordt inzicht gegeven in motivering en doelstellingen van de samenwerkingsverbanden.

Al vrij vroeg in het proces bleek eveneens een grote behoefte te bestaan aan een inzicht in de **taakverantwoordelijkheid** van de gemeente (als uitwerking van de tweede hoofdpogave). Deze exercitie is van belang om de grens te bepalen van het 'zich verticaal op afstand zetten' (en vormt tegelijkertijd een basiskennis voor mogelijke bezuinigingen).

In Deel 2 hoofdstuk 2 is een inventarisatie gepleegd van het wettelijk kader aan de hand van de begrotingsprogramma's en activiteiten.

In het derde hoofdstuk van Deel 2 schetsen we een beeld van een **motivatieverschuiving in de bezuinigingstrajecten** van de laatste vijf jaar.

## **Deel 1**

# **Een (theoretische) richtinggevende aanzet**

# 1. Inleiding

Gemeente Renkum heeft behoefte zich te bezinnen wat een veranderende samenleving betekent voor haar taakopvatting en taakuitvoering en voor haar regierol.

Dit bezinningstraject gaat zij vertalen in een bestuursfilosofie.

Er zijn meerdere redenen die deze behoefte hebben gevoed:

- De fundamentele veranderingen in de samenleving.
- De versterking van haar bestuurskracht door intergemeentelijke samenwerking.
- De ingrijpende decentralisaties vanuit het rijk op het sociale domein.
- De 'kanteling' vanuit de Wmo.
- De voortdurende noodzaak tot bezuinigingen.

De gemeente ziet het formuleren van een bestuursfilosofie als een gezamenlijk, met de drie gemeentelijke organisatiegeledingen (gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie) en de samenleving, te doorlopen groeiproces.

**Deze Kadernotitie vormt daarin een eerste richtinggevende aanzet voor een volgende verdiepingsslag naar een bestuursfilosofie.**

De samenleving vormt de context, waarbinnen de gemeente haar bestaansrecht 'voor en door de samenleving' vindt.

*De gemeente vervult als een politiek bestuurlijke organisatie een specifieke functie in de samenleving: zij kan ontwikkelingen in de samenleving, in dit geval op haar grondgebied vormgeven door actieve of preventieve beleidvoering en zij kan sturen op de resultaten en handhavend optreden.*

De samenleving en het 'instituut gemeente' beïnvloeden elkaar over en weer en dit is bepalend voor het functioneren van de gemeente. Dit zijn dan ook twee belangrijke componenten voor een bestuursfilosofie en onderwerp van de Kadernotitie:

- De betekenis van de veranderende samenleving voor het functioneren van de gemeente in relatie tot haar specifieke staatsrechtelijke en democratische kernfunctie

- De gevolgen hiervan voor haar beleidsvoeringproces en haar mogelijkheden tot regievoering

Andere factoren die van invloed kunnen zijn op de uiteindelijke Bestuursfilosofie zijn:

- (In)formele organisatie aspecten
- Cultuuraspecten

De samenleving wijzigt zo snel en fundamenteel dat er haast geboden is voor een gemeentelijke heroriëntatie op haar bestaansrecht. De landelijke belangstelling laat zich aflezen uit een zee aan literatuurproducten in de laatste jaren.

Velen signaleren een afstand tussen de samenleving (burgers) en de overheid. Deze afstand wordt op verschillende manieren onder woorden gebracht, zoals de volgende voorbeelden illustreren (zie ook tabel 1):

- als een kloof tussen de verticale wereld van de overheid en de horizontale wereld van de samenleving of
- het verschil in belevingswereld tussen de 'systeemwereld' van de overheid en de leefwereld van de burgers.

Tabel 1 Weber en Habermas tegenover elkaar

De eenvoudige logica Weber (het 'oude' paradigma)	De meervoudigheid Habermas (het 'nieuwe' paradigma)
Betaalde werknemers	Inzetten op vrijwilligheid
Arbeidsdeling en specialisatie	Communicatief handelen
Formele regels en procedures	Informaliteit en betekenis
Functionele hiërarchie	Sociale ongelijkheden
Zakelijke verhoudingen	Persoonlijke betrekkingen
Rationele machtsmiddelen	Waarden en gevoelens
Reproductie	Innovatie

Gemeente Renkum heeft dan ook als ambitie geformuleerd):

*De gemeente wil een balans zoeken in het 'zich op afstand zetten' van de samenleving en in het 'horizontaal verbinding zoeken'*

Door het zoeken naar 'de balans' probeert ze handvatten te vinden om de gesignaleerde scheiding tussen de twee 'werelden' te overbruggen.

Bij beide interpretaties van de zinsneden het 'zich op afstand zetten' en 'horizontaal verbinding zoeken' zijn twee aspecten belangrijk:

- de maatschappelijke legitimiteit van de gemeente en
- het primaat van de representatieve democratie.

Het ontbreekt de gemeente niet aan adviezen hoe zij haar heroriëntatie kan vormgeven: 'kantelen', 'vermaatschappelijken', terugtreden, loslaten, meer burgerkracht en de 'doe-democratie' mogelijk maken. Helaas spreekt men zich veelal na in deze 'one-liners' met verschillende impliciete betekenissen en zonder de implicatie van deze termen te hebben doordacht.

In de Kadernotitie proberen we deze adviezen te doorgronden en meer handen en voeten te geven aan de hand van een door de gemeente te maken horizontale en verticale beweging conform de geformuleerde ambitie.

#### **Doel Kadernotitie**

Deze Kadernotitie heeft als doel denkrichtingen te geven op welke wijze de heroriëntatie van de gemeente gestalte kan krijgen  
Politieke keuzes in deze denkrichtingen bepalen uiteindelijk de inhoud van de Renkumse Bestuursfilosofie



## 2. De betekenis van de netwerksamenleving op het functioneren van de gemeente.

Een analyse van de horizontale wereld in het kader van het 'horizontaal verbinding zoeken'

Onze samenleving leeft en is constant in beweging en aan verandering onderhevig.

De laatste eeuw heeft een sterke verdichting van de samenleving plaatsgevonden. Hierdoor zitten mensen zowel fysiek als virtueel dicht op elkaar en zijn de relatie- en invloedsmogelijkheden sterk vergroot. Deze toename in onderlinge verbindingen door een verstrengeling van verschillende wetenschappelijke, technologische, economische en sociaal-maatschappelijke en culturele ontwikkelingen hebben geleid tot een versnelling van maatschappelijke processen en een grote reikwijdte en invloedssfeer van die processen.

De wereld is in beleving niet alleen veel kleiner geworden, maar **de samenleving is ook als een complex en dynamisch systeem te beschouwen.**

Als resultaat van deze beeldvorming wordt de samenleving steeds meer aangeduid met het begrip '(participatie- of) netwerksamenleving', zoals zelfs in de troonrede aangehaald.

In deze hoedanigheid zijn aan de samenleving een aantal eigenschappen toe te dichten, die van betekenis zijn voor het functioneren van de gemeente:

- Een 'netwerk' bestaat uit gemeenschapsverbanden die elkaar beïnvloeden, maar ook interacteren met het grotere geheel.
- Door de onderlinge verwevenheden bestaat er veelal geen rechtlijnige oorzakelijkheid, maar vele terugkoppelingsrelaties.
- Voor de kleinere gemeenschapsverbanden is het belangrijk dat zij een gezamenlijke ontwikkeling met hun relevante omgeving doormaken

(co-evolutie). Deze gezamenlijke ontwikkeling kan pas tot zijn recht komen als er sprake is van meervoudigheid.

- Als een gemeenschapsverband zich openstelt voor zijn omgeving blijkt het een leer- en zelforganiserend vermogen te hebben om zich aan te passen aan veranderingen in zijn eigen verband, maar ook aan zijn omgeving (adaptatie).

Voor de gemeente betekent dit de volgende **aanbevelingen**:

- **Richt je op je omgeving**
- **Werk samen**
- **Leer omgaan met waarschijnlijkheden en meervoudigheden**
- **Creëer diversiteit/pluriformiteit en laat het in ieder geval ontstaan**
- **Benader ontwikkelingen flexibel en pas maatwerk toe**
- **Experimenteer, leer en stel bij**
- **Zoek samenhang**

Een uitsnede uit de troonrede van 2013:

### Participatiesamenleving

Door ontwikkelingen als "vergrijzing en internationalisering voldoen onze arbeidsmarkt en ons stelsel van publieke voorzieningen niet meer volledig aan de eisen van deze tijd". Volgens de koning "moeten we onder ogen zien dat publieke regelingen aangepast worden".

Willem-Alexander stelde tegenover de vergadering dat "de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving". Dit komt volgens hem doordat mensen mondiger worden en de overheid genoodzaakt is het tekort terug te dringen.

"Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving."

De gemeente maakt in principe deel uit van een 'oneindig' netwerk en is op diverse manieren verweven met verschillende (deel) netwerken. Dit betekent een mate van afhankelijkheid en mogelijk gevoelens van onmacht. De samenleving pakt dingen op, waar de gemeente niet direct meer grip op heeft. Maar door krachten te bundelen, is meer te bereiken dan door de afzonderlijke betrokkenen:

**Samenwerking en een in gezamenlijkheid doorlopen (groei)proces zijn belangrijke pijlers voor de gemeente in een 'netwerksamenleving' en de wijze waarop de andere bovengenoemde aanbevelingen zijn te praktiseren.**

## 2.1. Samenwerking

Eén van de belangrijke kenmerken van een netwerksamenleving is de noodzaak voor kleinere verbanden (dus ook de gemeente) om met hun relevante omgeving een gezamenlijke ontwikkeling door te maken (co-evolutie).

Dit kan plaatsvinden in diverse vormen van samenwerking met als streven een positieve bijdrage te leveren aan de samenleving vanuit ieders eigen kracht.

Om gezamenlijk iets te ontwikkelen is een procesgerichte benadering van belang. Vanuit ieders belevingswereld en betekenisgeving is het belangrijk om een nieuwe werkelijkheid te formuleren. Hierbij dient te worden uitgegaan van belangen in plaats van standpunten en van ieders basiswaarden en ontwikkelingsambities<sup>2</sup>).

In gezamenlijkheid zal een stip aan de horizon moeten worden geformuleerd als opgave (ter oplossing van problemen of ter invulling van kansen).

*Gaandeweg het iteratieve (lusvormige), stapsgewijze (groei)proces verschuift deze stip naar alle waarschijnlijkheid.*

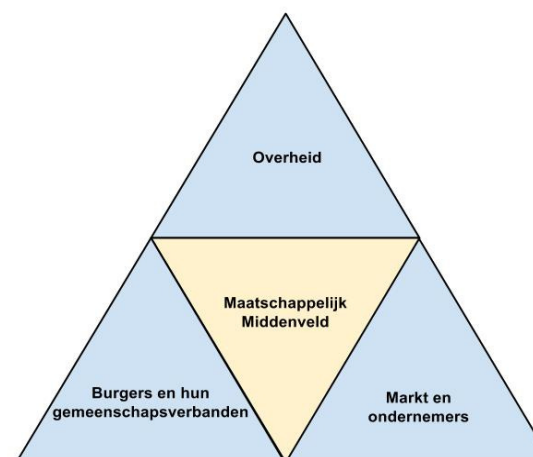
<sup>2</sup>) denkrichtingen gebaseerd op basiswaarden en ontwikkelingskansen

## 2.2. Inventarisatie samenwerkingsverbanden

Omdat samenwerking een belangrijke pijler is, heeft de gemeente een inventarisatie opgesteld van de huidige samenwerkingsverbanden in de verschillende geledingen van de samenleving<sup>3</sup>.

*Figuur 1*

Vier samenlevingsgeledingen\*



\*) De grenzen zijn niet zo scherp als getekend en verschuiven in de tijd.

<sup>3</sup>) Onder een **samenleving** wordt verstaan een groep mensen, waarbinnen interactie bestaat. Afhankelijk van de context kan men het begrip samenleving beperken of uitbreiden van minimaal twee personen of de gemeenschap van alle mensen (gemeente, staat, maatschappij).

De behoefte aan deze inventarisatie ligt mede bij twee van de directe aanleidingen om een bestuursfilosofie op te stellen:

De versterking van de bestuurskracht en de decentralisaties (op het sociale domein) met de bijbehorende regionalisatie.

### **Op basis van de inventarisatie zijn de volgende conclusies te trekken:**

#### **Samenwerking met inwoners en haar gemeenschapsverbanden**

Gemeente Renkum kent diverse relaties met de inwoners en hun gemeenschapsverbanden. De gemeente werkt bijvoorbeeld samen met adviesorganen, (ontspannings-)verenigingen, belangengroeperingen of klankbordgroepen. Veel mensen zetten zich in voor uiteenlopende doelen/initiatieven.

Kortom: Gemeente Renkum kent een vitale samenleving.

Er is wel een tendens te herkennen in de wijze waarop de gemeente de inwoners en de gemeenschapsverbanden betreft bij haar taakinvulling. De gemeente gaat van een aanbodgerichte benadering naar een meer vraaggerichte én activerende benadering.

De inzet daarbij is om burgers en hun gemeenschapsverbanden minder afhankelijk te maken van gemeentelijke ondersteuning. Hierdoor ontstaat een gelijkwaardiger positie tussen gemeente en burgers. De kennis en kunde liggen immers op vele terreinen zowel in de samenleving als bij de gemeentelijke organisatie. Daarnaast kan de samenwerking met burgers en hun gemeenschapsverbanden ervoor zorgen dat draagvlak voor ideeën wordt vergroot.

#### **Samenwerking met (medeverantwoordelijke) partners**

Gemeente Renkum werkt veel samen met (mede) verantwoordelijke partners. Vaak betreffen dit opdrachtgever – opdrachtnemer relaties (dus een niet gelijkwaardige samenwerkingsrelatie). Daarnaast werkt zij op gelijkwaardiger basis onder meer samen met het onderwijs in het LEA (Lokaal Educatieve Agenda) en met de woningbouwcorporaties. Dit zijn samenwerkingsverbanden die in de wet zijn vastgelegd en gericht zijn op de gedeelde verantwoordelijkheid en op het delen van kennis.

Maatschappelijke partners hebben kennis van beleiduitvoeringsaspecten, kennis die de gemeente niet (meer) in huis heeft.

De gemeente werkt op vele terreinen samen met een beperkt aantal partners. Deze samenwerkingen zijn veelal geïnstitutionaliseerd. Een bewustzijn van een wederzijdse afhankelijkheid is in dit geval van belang.

De initiatieven die vanuit inwoners komen en die zich op het werkterrein van de partners bevinden, vergen een positieve houding en reactie van de gemeente en van partners. Dit is een uitdaging voor zowel gemeente als de maatschappelijke partners

#### **Samenwerking met andere overheden**

Gemeente Renkum werkt met veel gemeenten samen; geografisch gezien meestal richting regio Arnhem. Bij vier samenwerkingen is er sprake van een andere richting.

Bij de samenwerking met het veiligheidshuis is gekozen voor de regio West Veluwe Vallei, vanwege de geografische organisatie van de politie indertijd. Dit veiligheidshuis bestond eerder dan dat in Arnhem.

De samenwerking binnen platform water is ook richting Wageningen, het gaat zelfs over de grenzen van provincie Utrecht.

Een ander samenwerkingsverband is de samenwerking met een aantal gemeenten in het kader van de Wet op de Sociale Voorzieningen via de Permar.

De Afval Combinatie Valei, de uitvoeringsorganisatie die in onze gemeente het huisafval ophaalt, is een vierde.

Het ontstaan van deze laatste twee samenwerkingsverbanden met de Vallei-regio gemeenten heeft een historische en financiële achtergrond.

Veel van de intergemeentelijke samenwerkingen zijn door het Rijk gewenst in het kader van de gewenste bestuurskracht en zijn deels ook wettelijk afgedwongen zoals het samenwerkingsverband decentralisaties rondom Arnhem of de VGGM. Deze samenwerkingsverbanden richten zich gedeeltelijk op het gebied van beleidsuitvoering en gedeeltelijk op het oplossen van grote vraagstukken die zowel lokaal, regionaal als landelijk spelen.

De G-5 samenwerking is geheel gericht op het gebied van beleidsuitvoering en is een vrijwillige keuze van betrokken gemeenten. De samenwerking is gebaseerd op de zogenaamde 3 k's: kwaliteit, kwetsbaarheid en kosten. Alle drie punten zijn voor de middellange en lange termijn van belang. Daarbij komt het criterium 'kosten' steeds nadrukkelijker in de overwegingen naar voren. De gemeente ziet zich immers de komende jaren gesteld voor grote bezuinigingsoperaties.

**Concluderend kunnen we het volgende stellen:**

- **Doorgaan met deze intergemeentelijke samenwerking belemmert niet een mogelijk toekomstige discussie van gemeentelijke herindeling, omdat het om uitvoeringsgericht taken gaat (zie ook par. 3.5. op pag. 17).**
- **Gemeente Renkum is niet verplicht om op alle uitvoeringsgerichte onderdelen de samenwerking binnen het totale G5-verband aan te gaan.**
- **Door een verdere digitalisering hoeft de geografische nabijheid steeds minder een rol te spelen bij het gezamenlijk oppakken van uitvoeringsgerichte taken.**

## 2.3. Samenvattende bevindingen voor het functioneren van de gemeente vanuit de horizontale wereld.

In het zoekproces naar een bestuursfilosofie moet er aandacht zijn voor de volgende onderwerpen:

- **Netwerken (als activiteit) en een externe oriëntatie:**  
Actief de samenleving benaderen en midden in de samenleving staan om te signaleren welke initiatieven de samenleving ontwikkelt (dit vraagt om 'voelsprietten', verbinders, en empathische mensen met een 'authentieke' nieuwsgierigheid naar andere belevingswerelden, e.d.).
- **Samenwerking met een procesgerichte benadering:**  
Dit vraagt o.a. procesmatig (stapsgewijs) werken, transparantie, vertrouwen, geloofwaardigheid en de bereidheid om te geven en te nemen.  
Dit vraagt van de gemeente geen blauwdruk-denken, maar een open houding en een op samenwerking gerichte instelling bij de vormgeving van kaders. Hiervoor is een ontwikkelingsgerichte ambitieformulering nodig die ruimte biedt voor geven en nemen.

Wees bereid om gebruik te maken van kennis, kunde en ervaring van anderen ( dus ook inwoners) en om van elkaar te 'willen leren' (dit vraagt om mensen met inlevingsvermogen en om verbinders).

- **Een lerende en experimentele instelling:**  
De belevingswereld van de gemeente is er één. De belevingswereld van anderen is een andere. Beide zijn even waardevol. Informatie en kennisdeling zijn in een netwerksamenleving essentieel. Daarbij is leren omgaan met onzekerheden en waarschijnlijkheden essentieel. Zoek of laat de diversiteit ontstaan en experimenteer. Leer en deel wat er ontstaat en stel zo nodig bij (hiervoor zijn vernieuwers en waarnemers nodig).
- **Samenhang, coördinatie en monitoren:**  
Voor netwerken, samenwerken en experimenten heeft de gemeente inzicht en overzicht nodig in het gehele beleidsvoeringsproces en het maatschappelijke speelveld. Het vereist het ontschotten van de verschillende disciplines en van de gemeentelijke geledingen: opgaven, problemen en kansen in de samenleving vragen om een integrale, samenhangende benadering (dit vraagt generalistische/multidisciplinair en strategisch ingestelde mensen).  
De gemeente heeft een belangrijke coördinerende taak als kennis- en vraagbaak. Daarbij is van belang dat bijsturing mogelijk is: frequent, doorlopend monitoren; wel 'in control zijn', minder gericht zijn op eindcontrole meer gericht op maatschappelijk effect (dit vraagt coördinatie, coachende en verbindende waarnemers in samenwerkings- en experimentele processen en een toegepaste bedrijfsvoering).

### 3. De betekenis van de staatrechtelijke positie van de gemeente voor haar functioneren.

Een analyse van de verticale wereld in het kader van het 'zich verticaal op afstand zetten'

De principes van onze democratische rechtstaat ('onze verticale wereld') zijn verankerd in de Grondwet.

De Grondwet is daarmee bepalend voor de verticale verhoudingen. Onze staatsvorm (een gedecentraliseerde eenheidsstaat), onze regeringsvorm (een representatieve democratie) en de klassieke en sociale grondrechten van onze (staats)burgers liggen hierin vast. De rechtstaat zorgt voor juridische 'checks en balances' in macht-concentraties om samenballing van macht tegen te gaan

De gemeente staat als het laagste politieke bestuursorgaan (het huis van Thorbecke) het dichtst bij de burgers. Zij vindt haar primaire maatschappelijke legitimiteit in de vertegenwoordiging van de 'samenleving', namelijk de inwoners van haar grondgebied. Inwoners en gemeente komen elkaar in verschillende hoedanigheden tegen, zoals belastingbetaler of verstrekker van identiteitsbewijzen (zie ook bijlage 3) Het bestaansrecht van de gemeente wordt enerzijds bepaald en vorm gegeven door het bestaande -vanuit het Rijk bepaalde- wettelijke kader (medebewind) en anderzijds door politieke keuzes (waarden en normen) van de gekozen vertegenwoordiging, de gemeenteraad (autonomie). Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat de wetgeving veelal volgend is op maatschappelijke ontwikkelingen.

Het huis van Thorbecke is de laatste decennia onder reconstructie door een verticale en horizontale dynamiek. Voor de gemeente zijn van betekenis:

- Als verticale beweging: decentralisaties vanuit het Rijk met, vanuit het oogpunt van beperking van risico's, de verplichtingen tot regionale samenwerking.
- Als horizontale beweging: institutionalisering van particuliere initiatieven en verzelfstandiging van overheidstaken.

In wisselwerking met de aanduiding van de samenleving als '(participatie-of) **netwerksamenleving**' wordt het perspectief van de staat steeds meer omschreven met de term '**waarborgstaat**'.

De fundamentele functie van de gemeente is in vier punten samen te vatten:

- Het borgen van de rechtstaat
- Het zorg dragen voor de uitvoering van de van Rijkswegge opgelegde wet- en regelgeving (taakverantwoordelijkheid)
- Het afwegen van waarden en belangen binnen de gemeentelijke samenleving door het democratisch gekozen orgaan van de gemeente: de gemeenteraad (taakopvatting).
- Het versterken van haar democratische functie in de samenleving

Voor het toekomstig functioneren van de gemeente kunnen we de volgende **aanbevelingen** doen:

- *Borg minimaal de **rechtstatelijke beginselen***
- *Geef je rekenschap van het wettelijk kader (je **taakverantwoordelijkheid**)*
- *Houd overzicht en inzicht in je eigen beleidskader (je **taakopvatting**)*
- *Ben je constant bewust van de dynamiek in de **verticale bewegingen** (zoals decentralisatie en regionalisatie)*
- *Geef rekenschap van je gemeentelijke rol bij **horizontale bewegingen** (zoals institutionalisering en privatisering)*

Een nadere verdiepingsslag is nodig wat de specifieke betekenis van het borgen van de rechtstaat (of van de rechtstatelijke beginselen) voor de gemeente betekent.

De **taakverantwoordelijkheid en de taakopvatting** zijn belangrijke dragers voor het functioneren van de gemeente.

In de volgende twee paragrafen (respectievelijk de paragrafen 3.1. en 3.2.) gaan we achtereenvolgens op deze twee aspecten nader in.

**Het beleidvoeringsproces, dat een belangrijke kapstok is voor de gemeentelijke taakopvatting, behandelen we in paragraaf 3.3.**

Het waar maken van haar **bestaansrecht** als vertegenwoordiging van haar inwoners komt aan de orde in paragraaf 3.4.

### 3.1. Inventarisatie taakverantwoordelijkheid gemeente

Om de grens te kunnen bepalen tot waar de gemeente ‘zich op afstand kan zetten’ is het belangrijk om inzicht in en overzicht op de taakverantwoordelijkheid van de gemeente te krijgen. **Deze taakverantwoordelijkheid is bepalend voor de mate waarin de gemeente maximaal kan loslaten. Die taakverantwoordelijkheid van gemeenten ligt vast in wet- en regelgeving; het wettelijke kader. Daarom is een inventarisatie gemaakt van dit wettelijke kader.**

De informatie uit deze inventarisatie is te gebruiken bij het begrenzen van beleidsontwikkeling en daarmee samenhangende bezuinigingskeuzes.

#### **Uit de inventarisatie zijn de volgende conclusies te trekken:**

Het wettelijk kader voor de gemeente is nogal divers en kan verschillen

- per beleidsveld
- per beleidsvoeringfase
- in detaillering

Op het ene beleidsterrein bestaat er van (Rijk)overheidswege een (wettelijke) verplichting tot beleidvorming (strategische beleidvorming) of tot het opstellen van verordeningen of beleidsregels (operationele

beleidvorming). In dit geval is het wettelijk kader agendabepalend, denk hierbij aan de Wmo en de Wet Milieubeheer (afvalinzameling).

Op het andere beleidsterrein kan het Rijk gedetailleerde regels voor de beleidvorming (strategische en tactische beleidvorming) of voor de uitvoering (operationele beleidvorming) zelf geven. Dit kunnen inhoudelijke verplichtingen zijn, maar ook procedurele (bijvoorbeeld regels voor inspraak en de wijze waarop inwoners betrokken dienen te worden).

In het eerste geval kan de gemeente zelf bepalen, uiteraard binnen de wettelijke kaders, op welke wijze en hoe gedetailleerd ze uitvoering wil geven aan haar wettelijke verplichtingen. In het tweede geval kan dat veel minder. In beide gevallen kan de gemeente beoordelen in hoeverre ze zelf de beleidsuitvoering ter hand neemt, of dat door een andere organisatie laat doen en onder welke condities dat gebeurt.

Uit de inventarisatie blijkt dat de gemeente in sommige programma’s veel verplichtingen heeft, waarbij het Rijk ook verplichtingen heeft opgesteld voor de beleidsuitvoering. Ofwel de gemeente voert in dit programma veel uit in medebewind en heeft weinig autonomie. Een voorbeeld hiervan is programma 1 Werk & Inkomen van de begroting.

In programma 7 Sport, kunst & cultuur van de begroting zie je juist het tegenovergestelde. De gemeente kent hier weinig wettelijke verplichtingen in beleidsvoorbereiding en in beleidsuitvoering. De gemeente voert hier weinig uit in medebewind en veel in autonomie.

Zo is per programma een indicatief overzicht gemaakt tussen wettelijke taken en niet-wettelijke taken.

Het ontbreken van een wettelijk kader (wet- en regelgeving van Rijksweg) wil niet zeggen dat een gemeente helemaal geen verantwoordelijkheid op het betreffende aandachtsgebied heeft. Op sommige terreinen benoemt de Grondwet een zorgplicht: “de overheid moet ‘zorg dragen voor’.”

Daarnaast bestaan er tussen de verschillende beleidssectoren raakvlakken. Zo bestaat er geen wettelijke verplichting tot het stimuleren van sport(voorzieningen), maar sport heeft sterke relaties met het welzijn van de mensen. En hiervoor heeft de gemeente een grondwettelijke zorgplicht.

Deze inventarisatie is een eerste aanzet en vraagt om een nadere verdieping en een regelmatige actualisering.



## 3.2. Inventarisatie taakopvatting gemeente (beleidskader)

Een eerste inventarisatie van het bestaande gemeentelijk beleidskader (taakopvatting van de gemeente) heeft plaatsgevonden bij de uitwerking van de Ruimtelijke Visie met een Ruimtelijke Uitvoeringsparagraaf. Een vervolmaking hiervan vindt plaats in het kader van de beleidsstroomlijning.

In het gemeentelijke beleidskader komt de collectieve waarden- en belangenafweging van de gemeente politiek tot uiting.

## 3.3. Het beleidvoeringsproces als kapstok

In het gemeentelijke beleid komt de agendering en het afwegingsproces van samenlevingswaarden en van diverse individuele en collectieve belangen tot uitdrukking.

Dit beleid krijgt vorm in verschillende fasen in het beleidvoeringsproces. De taakverantwoordelijkheid en taakopvatting van de gemeente kunnen per beleidsveld verschillen, maar ook per te onderscheiden deelproces (fase) van het gehele beleidvoeringsproces.

Figuur 2 Het beleidvoeringsproces

<b>wettelijk kader</b>	wet- en regelgeving					
<b>beleidvoering</b>	agendavorming	beleidvorming			besluitvorming	beleiduitvoering
		S	T	O		
	monitoring					

S = Strategische beleidvorming (het 'wat')

T = Tactische beleidvorming (het 'hoe')

O = Operationele beleidvorming ( het 'hoe' van de beleiduitvoering)

Het beleidvoeringsproces geeft fasegewijs vorm aan een complexe verwevenheid van taakverantwoordelijkheden (wettelijk kader) en taakopvattingen (politiek) van de gemeente.

Het gemeentelijke beleidvoeringsproces is dan ook een belangrijke kapstok wanneer je je bezint op waar de gemeente staat (in het betreffende proces).

### Het beleidvoeringsproces

- **Agendavorming**  
Op welke wijze komt een gesignaleerd probleem, opgave of een uitdaging op de politieke agenda?
- **Beleidvorming**  
In het beleidvormingsproces zijn drie deelprocessen te onderscheiden:  
*Strategische* beleidvorming geeft inzicht in wie we willen zijn en waar we naar streven;  
*Tactische* beleidvorming geeft een beeld hoe we denken onze strategische uitgangspunten te realiseren;  
*Operationele* beleidvorming formuleert een nader beleid (regels, verordeningen, methodieken) voor de wijze waarop het beleid wordt uitgevoerd.
- **Besluitvorming**  
De beslissingsmacht ligt bij de raad in de vorm van kaderstelling, controle, en budgettering als instrumenten.
- **Beleidsuitvoering**  
De uitvoering van het beleid kan bestaan uit: het leveren van producten (bijvoorbeeld een identiteitsbewijs), van diensten (informatie) of het realiseren van voorzieningen (aanleg of onderhoud wegen) e.d.

### 3.4. Versterking democratische functie

De samenleving neemt steeds meer het heft zelf in handen en neemt de realiseringstaken van de gemeente over (de doe-democratie<sup>4</sup>), ‘de kanteling’ en de ‘vermaatschappelijking’).

In deze gevallen heeft de gemeente het nakijken of zij moet zich bezinnen hoe zij zich tot dit soort initiatieven wil verhouden.

De gemeente zal dan in een vroeg stadium deze initiatieven moeten signaleren en agenderen.

Hoewel de Nederlandse burgers een groot belang hechten aan het voortbestaan van onze regeringsvorm stellen ze regelmatig vraagtekens bij het functioneren van ons politiek bestel. Daardoor staat het draagvlak (de legitimatie) van de gemeente onder druk. Een herstel van dit draagvlak vraagt om andere vormen van verbinding met de netwerksamenleving. Het primaat van de beslissingsmacht ligt bij de raad als gekozen vertegenwoordiging. In een participatieve democratie zal de ‘raadzaal’ slechts één van de locaties worden om ‘dingen publiek te maken’. Een democratie zal gericht moeten zijn op een uitbreiding van de politieke gemeenschap. De inwoners willen zich vaker dan eens in de vier jaar betrokken voelen bij de beleidvoering.

Het activeren van (een onderlinge versterking van) **maatschappelijke en politieke betrokkenheid** via respectievelijk wijkgericht werken (de ‘kanteling’ van de Wmo) en/ of podia ter uitwisseling van meningen en argumenten<sup>5</sup>), kan op zich weer resulteren in een beter zelf organiserend en probleemoplossend vermogen van inwoners.

Voor een participatieve democratie is het opdoen van ‘democratische ervaringen’ van groot belang. De mate waarin inwoners een dergelijke ervaring kunnen opdoen, heeft een relatie met de sociale cohesie in een buurt of wijk. De mogelijkheid om ervaring op te doen, zal dan ook verschillen per gebied.

<sup>4</sup>) een apolitieke en informele participatieve democratie die betrekking heeft op de alledaagse leefomgeving (een associatieve democratievorm)

<sup>5</sup>) een vorm van deliberatiedemocratie

### 3.5. Samenvattende bevindingen voor het functioneren van de gemeente vanuit de verticale wereld.

In het zoekproces naar een bestuursfilosofie moet er aandacht zijn voor de volgende onderwerpen:

- **Het borgen van rechtstatelijke beginselen**  
Dit vraagt voor de zorg voor checks en balances (juridische advisering blijft hiervoor benodigd).
  - **Het uitvoeren van de taakverantwoordelijkheid**  
Voor inzicht en overzicht is voor de Kadernotitie een eerste inventarisatie gepleegd. Deze zal nader uitgediept en bijgehouden moeten worden (juridische en inhoudelijke advisering blijft hiervoor van belang).
  - **De invulling van het eigen (autonome) beleid**  
Hiervoor is een voortdurende analyse welk onderdeel van het beleidsvoeringstraject aan de orde is, van belang  
Beide bewegingen (horizontalisering en verticalisering) vragen van de gemeente:
    - Een experimentele benadering van de fase agendavorming en beleiduitvoering.
    - Een minimalisering van de beeldvorming tot een zodanige formulering van ontwikkelingsgerichte ambities dat deze anderen uitnodigen en verleiden tot nadere uitwerking en tot samenwerking.
    - Het organiseren van de inzet van doeltreffende communicatie- en informatie-uitwisselingmogelijkheden.
- Om dit te kunnen oppakken is het nodig dat:
- Spontane burgerinitiatieven en andere ontwikkelingen in het speelveld worden gesignaleerd en de gemeente zich bezint hoe zij zich hiertoe wil verhouden.



- Processen, kennis en samenhang worden gemonitord en gecoördineerd, (Dit alles vraagt om strategisch multidisciplinaire ondernemende competenties en verbindende en communicatieve en signalerende vaardigheden)
- 
- **Het stimuleren, faciliteren en begeleiden van maatschappelijke en politieke betrokkenheid van inwoners.**  
De consequenties van de ontwikkelingen in de samenleving voor het functioneren van de gemeente zijn onontkoombaar. De gemeenteraad heeft dan ook in zijn rol van volksvertegenwoordiger bijna een pragmatische plicht om zijn verbondenheid met de samenleving nieuwe invulling te geven. Deze plicht komt voort uit zijn maatschappelijke legitimatie.
- **Versterking bestuurskracht: het verzelfstandigen van haar uitvoeringsgerichte taken**  
Met het uitbesteden van ondersteunende, (beleid)uitvoerende en beleid opstellende taken kan de gemeente zich ook 'verticaal op afstand zetten'.  
Wanneer je als gemeente kiest voor uitbesteding, staan in eerste instantie twee wegen open:
  - óf aan andere gespecialiseerde partijen (via aanbesteding);
  - óf aan een gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie, waarin diverse gemeenten participeren.
 Beide kunnen tot stand komen via een opdrachtgeverrelatie. Daarbij biedt de eerste mogelijk meer vrijheid voor aanbesteding dan de andere.  
Ook in aanbestedingsrelaties dient samenwerking (en coördinatie en monitoring van activiteiten) met de opdrachtnemers voorop te staan.  
Dit streven naar samenwerking bij uitvoeringsgerichte taken komt in de richting van een andere manier van uitbesteden: **maatschappelijk aanbesteden<sup>6)</sup>**  
Met deze vorm van aanbesteding wordt onder meer beoogd:

- een (gevoel van) eigenaarschap bij inwoners (buurt- en wijkgericht) te weeg te brengen;
- het vraagstuk/ probleem of kans als uitgangspunt (gericht op maatschappelijke waarde (outcome) te nemen;
- (functie)samenhang en samenwerking te realiseren.

Uit de inventarisatie van samenwerkingsverbanden met andere overheden blijkt dat een verdere ontwikkeling van het G5 verband niet van invloed is op een mogelijke fusiekeuze: het betreft het uitbesteden van uitvoeringsgerichte taken en de gemeente behoudt autonomie in de beleidvorming

Bestuurskrachtversterking (kwaliteit en kwetsbaarheid) leidt zeker niet altijd op korte termijn tot lastenvermindering. In dit soort processen gaan veelal de kosten (op korte termijn) voor de baat (op lange termijn) uit. Daarnaast kan een kwaliteitsverbetering een extra (financiële) inspanning vergen.

<sup>6)</sup> Publieke taken (verantwoordelijkheid gemeente) worden (deels) overgedragen aan (combinaties van) bewoners/ (sociaal) ondernemers/ maatschappelijke instellingen met (politieke) kaders/ voorwaarden en verantwoording (op onderdelen).

## 4. De gemeente als evenwichtskunstenaar

Het zoeken naar de balans

Eén ding is wel duidelijk geworden uit het voorgaande verhaal: Het krachtenveld, waarin de gemeente werkt, is zo complex en dynamisch dat er niet één evenwichtspunt is aan te geven. Elke situatie is anders en vraagt om een toegesneden benadering (de situationele benadering of wel maatwerk). Er bestaan diverse evenwichtspunten afhankelijk van de context, van het betreffende beleidsveld, van het maatschappelijke vraagstuk, van de betrokken partijen en van de interacties die plaatsvinden.

*De balans is dynamisch, in elke situatie anders en vraagt om maatwerk.*

*Het is de kunst te herkennen wat in welke situatie het beste past!*

Ook is duidelijk geworden dat de gemeente zich in gezamenlijkheid met haar omgeving dient te ontwikkelen om een de balans te vinden (co-evolutie).

De gemeente kan samen met haar omgeving, met haar inwoners al onderzoekend op ontdekkingsreis gaan en al experimenterend een evenwicht proberen te vinden, die op zichzelf weer een momentopname zal zijn en zich constant zal ontwikkelen.

In de zoektocht naar de balans is een aantal algemene overwegingen mee te geven:

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSoB) maant tot voorzichtigheid omdat vermaatschappelijking een keerzijde heeft. Vormen van zelforganisatie zijn niet als vanzelfsprekend te beschouwen en zijn zeker niet onproblematisch. Het is niet een onschuldig nieuw speeltje, waar straks de nieuwigheid van af is. Er moet zorgvuldig mee worden omgegaan.

Het biedt echter wel kansen om volop te experimenteren naar een stapsgewijze aanpassing aan de niet te ontlopen ontwikkelingen (co-evolutie).

### 4.1. De gemene deler van de twee werelden

Een samenvatting van de bepalende items vanuit beide werelden, de horizontale en de verticale (de conclusies in de paragrafen 2.3. en 3.5.) laat als belangrijke gemene deler zien:

#### De kernfunctie van de gemeente blijft/ wordt

(in het algemeen; concretisering kan per geval, per beleidsveld e.d. variëren):

- Het borgen van rechtstatelijke beginselen;
- Het nakomen van haar taakverantwoordelijkheden;
- Een beperktere invulling van haar taakopvatting (beleidvoering);
- Het primaat van de uiteindelijke afweging van waarden en belangen en uiteindelijke besluitvorming blijft bij de gemeenteraad;
- Het betrekken van inwoners bij haar taakinvoering;
- Het ontwikkelen en in stand houden van open en doeltreffende communicatiekanalen en een doeltreffende informatie-infrastructuur;
- Het bewaken van samenhang;
- Het houden van overzicht en inzicht in het gemeentelijke speelveld;
- Het 'in control' blijven door regelmatige bijsturing (monitoring), niet alleen door regelgeving of voorschriften of door alleen eindevaluatie/ -controle (maar door waarneming);
- Het blijven streven naar deregulering.

## 4.2. Een gezamenlijke cultuuromslag

De gemeente als evenwichtskunstenaar' vraagt een cultuuromslag zowel binnen de samenleving als binnen 'het instituut' gemeente en wel bij alle drie geledingen van de gemeente (raad, college en ambtelijke organisatie).

**Deze gezamenlijke cultuuromslag is noodzakelijk om de uitdagingen van een nieuwe bestuursfilosofie aan te gaan.**

Voor het bereiken van deze cultuuromslag moet het accent liggen op het samen leren door het samen te doen, te experimenteren, waarbij fouten maken hoort, dus niet (alleen) via een opleidingscircuit. Een toekomstgericht HRM beleid kan daarbij ondersteuning bieden met aandacht voor een toegepast competentiebeleid.

**Voor de gemeente zijn in die cultuuromslag de volgende aspecten belangrijk:**

- leren omgaan met waarschijnlijkheden i.p.v. (schijn)zekerheden;
- zich op de samenleving richten en netwerken
- een proactieve houding aannemen;
- samenwerken en vertrouwen opbouwen;
- denken in iteratieve groeiprocessen;
- een meer vraaggerichte, uitnodigende en verleidende ontwikkelingsgerichte strategische beleidvorming formuleren;
- diversiteit creëren en laten ontstaan;
- sectorale (disciplinaire) schotten slechten;
- experimenteren en willen leren;
- innovatief denken;
- blijf geven van ondernemerschap

“Gemeenten moeten een balans vinden tussen gelijk behandelen van gelijke gevallen en het ongelijk behandelen van mensen naarmate ze verschillen”

Uit: Roel in 't Veld, Hoe gemeenten met verschillen kunnen omgaan, Sociale vraagstukken, 12-092013

## 4.3. Denkrichtingen voor een herpositionering van de gemeente

Een proces van herbezinning kan niet zonder een bewustwordingsproces.

Uit de voorgaande exercitie (de zoektocht naar de balans) is het volgende af te leiden:

**Pas na een bewustwordingsproces is er ruimte voor een bezinningstraject**

### 4.3.1. Bewustwording

De gemeente(politiek) kan zich niet eerder bezinnen op haar heroriëntatie in de samenleving als ze zich niet eerst terdege bewust is dat de veranderingen in de samenleving onontkoombaar zijn. Deze veranderingen zijn niet te stoppen en zijn slechts maar ten dele bij te sturen of te beïnvloeden; ze nemen hun eigen beloop.

De gemeente(raad) moet daarbij beseffen dat zij degene is die zich aan moet passen. Zij moet zich voegen naar de veranderende samenleving en met die samenleving een gezamenlijke ontwikkeling doormaken. Als de gemeente(raad) niet in die geest handelt dan hinkt, stapt, springt ze van het ene naar het andere incident en stelt ze zichzelf buiten spel.

In elke gemeente snelt de ambtelijke trein in het sociale domein voort om zelforganisatie, zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid te stimuleren. Maar alle geledingen van de gemeente moeten wel dezelfde trein nemen.

Renkum al in transitie in het sociale domein

In de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is in 2007 een eerste stap naar heroriëntatie gezet door ruimte te geven aan de eigen verantwoordelijkheid en zelfstandigheid van mensen.

*Vanuit de Wmo is dit de 'kanteling' gaan heten: 'zorgen dat i.p.v. zorgen voor'.*

De herinrichting van het sociale domein heeft al vorm gekregen en krijgt verder vorm door de kaders die zijn uitgezet in het gebied van Welzijn Nieuwe Stijl, de doorontwikkeling van de Wmo en de drie decentralisaties (AWBZ, Participatiewet en Jeugdzorg). Gemeente Renkum heeft daar een vierde decentralisatieopgave aan toegevoegd: Passend onderwijs.

Zoals meerdere gemeenten geeft Renkum (sinds 2010) uitwerking aan deze kantelingsgedachte. Door inwoners op diverse manieren te faciliteren of te stimuleren geeft de gemeente invulling aan hun eigen verantwoordelijkheid. Voorbeelden zijn de keukentafelgesprekken door medewerkers van het Zorgloket, de respectievelijk in ontwikkeling zijnde pilots en proeftuinen in het kader van het Wijkgericht Werken van de decentralisaties, netwerkstrategie, creatieve piramide, e.d.

De kanteling is het begin van de transitie die de gemeente doormaakt. De 'vermaatschappelijking' is een verlengde van de 'kanteling', maar vormt tegelijkertijd een parallel spoor. De 'kanteling' komt in eerste instantie voort uit 'de zorg (voor elkaar)', de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid. De 'vermaatschappelijking' heeft betrekking op meerdere terreinen raakt zelfs aan onze representatieve democratie en is niet alleen een opgave voor de gemeente, maar ook bijvoorbeeld voor organisaties in het maatschappelijk middenveld.

### 4.3.2. Herbezinning

Voor het bezinningsproces is een aantal denkrichtingen aan te geven waarlangs de gemeente zich zou moeten gaan bewegen. Deze denkrichtingen komen voort uit een aantal te herleiden verschuivingen.

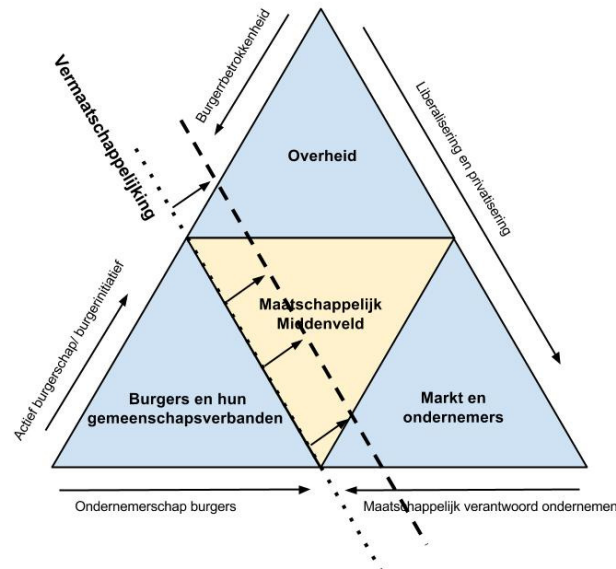
### 4.3.3. Te detecteren verschuivingen

In de samenleving is een algemene trend van 'vermaatschappelijking' te herkennen:

- Een overheid die nog op twee benen hinkt, wel bereid is, maar niet weet wat en hoe te 'verschuiven' van klantgerichtheid naar een beroep doen op de eigen verantwoordelijkheid van burgers.
- Private partijen die zich bewuster worden van hun eigen rol in de samenleving en een bijdrage proberen te leveren door maatschappelijke stages, maatschappelijke verantwoord ondernemen e.d.
- Het maatschappelijke middenveld dat zich weer bewust wordt van hun oorspronkelijke ontstaansgeschiedenis en zich afvragen voor wie ze ook al weer hun werkzaamheden verrichten.
- Een samenleving die steeds meer voor zichzelf opkomt en zelf aan de slag gaat.

Figuur 3 geeft een beeld welke verschuiving ertussen de geledingen in de samenleving plaatsvinden

Figuur 3 Vermaatschappelijking in de samenleving



Daarnaast kunnen we een aantal specifieke bewegingen benoemen, dat van belang is voor het toekomstig functioneren van de gemeente:

1. Samenwerking
2. Een aandachtverschuiving in het beleidvoeringsproces
3. Een beweging naar meer eigen verantwoordelijkheid van inwoners
4. Een accentverschuiving in vormen van regievoering door de gemeente

### Ad 1. Samenwerking

De netwerksamenleving kenmerkt zich door een verwevenheid van gemeenschapsverbanden, afhankelijkheden en onderlinge beïnvloeding. De netwerksamenleving denkt niet in grenzen, maar denkt in relaties. In de huidige samenleving krijgt de gemeente steeds meer verantwoordelijkheden (bijvoorbeeld de decentralisaties), maar kan ze bijna niets realiseren zonder de hulp van andere partijen binnen de verschillende geledingen.

In paragraaf 2.1. zijn we al uitgebreid ingegaan op het belang van samenwerken voor de gemeente en op de huidige samenwerkingsverbanden van de gemeente (zie hiervoor ook deel 2 van deze Kadernotitie).

### Ad 2. Een aandachtverschuiving in het beleidvoeringsproces

In het beleidvoeringsproces komt het zwaartepunt van de aandacht van de gemeente meer te liggen op de eerste fasen:

- Agendavorming
- Beleidvorming
- Concluderen

#### Agendavorming

Voor de gemeente is het van belang om de spontane particuliere initiatieven vroegtijdig te signaleren, zodat ze zich kan bezinnen op welke wijze de gemeente (lees: gemeenteraad) zijn verantwoordelijkheid moet (kaderstelling) of wil nemen (loslaten of bijvoorbeeld een duwtje; zonder overname van initiatief).

Naast de signaleringsfunctie van de gemeente is in deze fase ook een proactieve houding (het agenderen) vereist:

- Het stimuleren van maatschappelijke- en politieke betrokkenheid.
- Het initiëren van experimenten.
- Het gezamenlijk onderzoekend ontdekken.

### Beleidvorming

Beleidvorming in de nieuwe bestuursfilosofie vraagt om:

- Een minimalisatie: ontwikkelingsgerichte beleidvorming o.b.v. gemeentelijke belangen, waarden en identiteit; m.a.w. geen 'blauwdrukdenken';
- Een meer vraaggerichte oriëntatie: een gezamenlijke probleem- of kansen formulering;
- Een procesbenadering om met vallen en opstaan (leren) vorm te geven aan ontdekkende experimenten: regelmatige terugkoppeling naar agendavorming;
- Een conceptualisering van beleid met burgerparticipatie. Zie daarvoor de aanzetten in de onlangs vastgestelde nota burgerparticipatie;
- Een beperking van de complexiteitsrace<sup>7</sup>) en een terughoudendheid in regelgeving (operationele beleidvorming) en detaillering in kaderstelling (dus ook in strategische en tactische beleidvorming om initiatieven vanuit de samenleving mogelijk te maken;
- Transparantie en communicatie over de verwevenheid tussen taakverantwoordelijkheid en taakopvatting van de gemeente. [Communicatie wordt dan ook als beleidsinstrument van groot belang](#)

### Concluderen

Meer verbinding met inwoners en meer uitwisseling van argumenten in de eerste fasen (agendavorming en beleidvorming) van het beleidvoeringsproces kan leiden tot een verlichting van de besluitvorming in de raad. Alles gehoord hebbende hoeft de raad alleen nog maar in haar afweging te 'concluderen' (zie ook ad 3).

### Ad 3. Een beweging naar meer eigen verantwoordelijkheid van inwoners

In het sociale domein wordt de kantelingsgedachte naar meer zelforganisatie, zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid al in de praktijk gebracht. Inwoners worden op diverse manieren begeleid, gefaciliteerd en gestimuleerd om voor zichzelf en anderen te zorgen.

<sup>7</sup>) crises leiden tot een regelreflex en veroorzaakt op zich een versterking van complexiteit

In paragraaf 3.4. (pag. 16) hebben we aangegeven dat een onderlinge versterking van maatschappelijke en politieke betrokkenheid kan resulteren in een zelf organiserend en probleemoplossend vermogen van inwoners. In dezelfde paragraaf is te lezen dat een herstel van het draagvlak van de representatieve democratie om andere vormen van verbinding met de netwerksamenleving vraagt.

Er bestaan meer vormen van democratie dan alleen de representatieve democratie. In deze laatste vorm vindt de waarden- en belangenafweging in het gekozen orgaan, de gemeenteraad, plaats. Voor een urgentiegevoel van burgers zijn verkiezingen eens in de vier jaar niet voldoende. Uit onderzoek blijkt dat slechts iets meer dan een kwart van de bevolking zich langdurig of kortstondig wil richten op het 'beïnvloeden van de (politieke) besluitvorming'. Terwijl meer dan de helft van de bevolking zich wel op één of andere manier betrokken voelt of wil voelen bij (politieke) beleidvorming (zie ook bijlage 3).

Politieke betrokkenheid is te stimuleren door discussiepodia te initiëren, waar een uitwisseling van argumenten kan plaatsvinden om zoveel mogelijk het politieke besluitvormende debat te voeden ([deliberatie democratie](#)).<sup>8</sup>)

Op deze wijze kunnen de uiteindelijke belangen en waarden meer gefundeerd worden afgewogen en krijgen besluiten meer de betekenis van uiteindelijk concluderen.

Het vormgeven aan een dergelijke politieke arena biedt tevens mogelijkheden voor [experimenten](#).

### Ad 4. Een accentverschuiving in vormen van regievoering

De gemeente voert vanuit haar grondwettelijke positie altijd een vorm van regie.

Regievoering is niet statisch, niet één dimensionaal en niet eenvormig. De regievorm is afhankelijk van de (politieke) context en vooral van de rolinvulling van de gemeente in de verschillende fasen van het beleidvoeringsproces (zie bijlage 4).

<sup>8</sup>) hierbij is te denken aan een andere invulling van de raadscommissievergaderingen (met inwoners) of aan politieke cafés e.d.

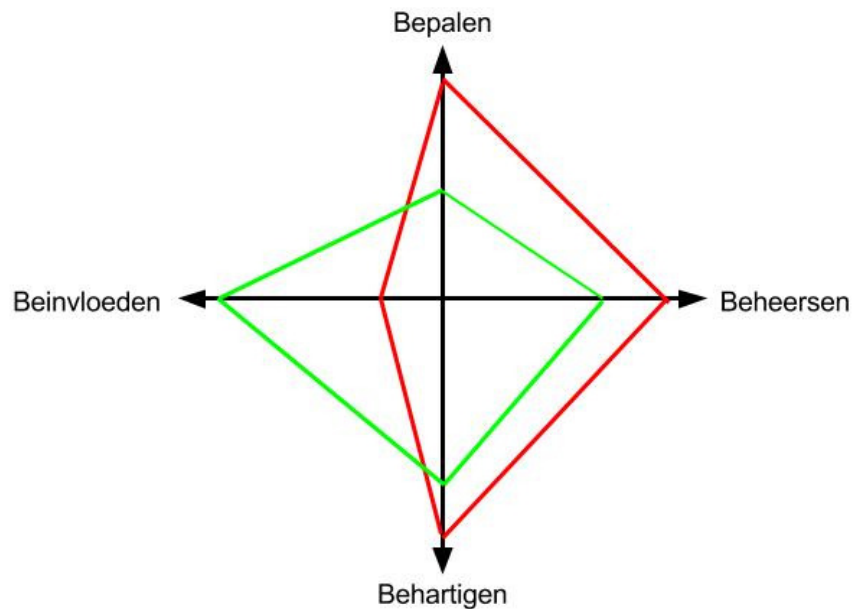


In de praktijk blijkt een gemengd model van regievoering nodig te zijn<sup>9)</sup>.

- Sturen in meervoud
- De vorm van regievoering is maatwerk

Nu ligt de nadruk van regievoering van de gemeente sterk op het 'bepalen' en 'beheersen' (de 'verticale wereld'). Die nadruk zal zich voor wat betreft 'bepalen' in de toekomst meer en meer gaan verplaatsen naar 'beïnvloeden' en 'behartigen' (de 'horizontale wereld'), en voor wat betreft 'beheersen' zien we een accentverschuiving van handhaven naar monitoren.

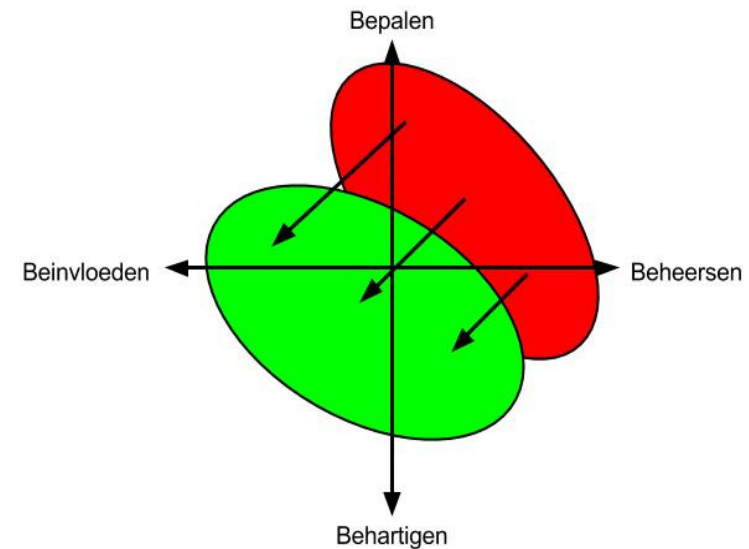
Figuur 4a De verschuiving\*) van de gemeentelijke regievoering, lijnenmodel



\*) Binnen de regievorm 'beheersen vindt een verschuiving plaats van handhaven naar monitoren

<sup>9)</sup> het NSoB verbeeldt in Pop-up publieke waarde, Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie (pag41.42) dit met geologische processen van sedimentatie en erosie

Figuur 4b De verschuiving\*) van de gemeentelijke regievoering, wolkenmodel



## 5. De politiek als de koorddanser

Het vinden van de juiste balans is voor een belangrijk deel een politieke keuze.

In het politieke krachtenveld wordt, vanuit de afweging van waarden, idealen en beginselen, een bestuurlijk perspectief geformuleerd waarbij opvattingen over burgerschap en sturing hun beslag krijgen (zie tabel 2 voor een indicatief overzicht).

Tabel 2: niveau van controle en sturing door de overheid

	Hoog niveau	Matig niveau	Laag niveau
Dominantie Sturingsconcept	Overheid	Middenveld	Markt
Concept burgerschap	Communautaristisch	Neo-republikeins	Liberaal
Dominantie politieke ideologie	Socialisme	Christendemocratie	Liberalisme
Te bieden ruimte aan inwoners	Loyaliteit <i>Locatiegebondenheid (versterken!)</i>	Voice optie <i>Stem verheffen</i> <i>Klachten uiten</i> <i>Actief worden (kunnen?!)</i>	Acceptatie of <i>(Exit optie = Verhuizen (kunnen?!))</i>

De gemeenteraad moet een veelheid aan waarden in beschouwing nemen. De complexiteit van het afwegingskader wordt nog vergroot omdat veel van deze waarden moeilijk zijn te concretiseren en omdat ze naast deels complementair, ook nog eens deels strijdig zijn.

## 5.1. Dilemma's

Uit de gemene deler van de twee werelden, zoals in paragraaf 4.1. geschetst, zijn diverse dilemma's te benoemen, die om een politieke afweging vragen, zoals bijvoorbeeld:

### Loslaten <> beheersen

Legitimatie <> legitimiteit  
Vertrouwen <> controle  
Reflectie <> resultaatgerichtheid  
Experimenteren <> afrekencultuur  
Korte Termijn <> Lange Termijn

### Individu (<> individu) <> collectiviteit (<> collectiviteit)

Privé <> semi openbaar <> openbaar (verantwoordelijkheid)  
Privaat <> semi publiek <> publiek (problemen en oplossingen)  
Vrijheid <> afhankelijkheid/ gebondenheid (waarden)

### Gelijkheid <> differentiatie

Insluiten <> uitsluiten (solidariteit)  
Gelijkvormigheid <> diversiteit  
Standaardisatie <> variatie  
Normaliteit <> afwijking

### Rechten <> plichten

Consument/ klant <> eigen verantwoordelijkheid  
Wederkerigheid <> freeriders (profiteurs)  
Zorgplicht gemeente <> maatschappelijke (dienst)plicht inwoners  
Zelforganisatie <> belastbaarheid (draagkracht inwoners)

Het politiek krachtenveld binnen de gemeente is bepalend voor het uiteindelijk te bereiken evenwicht binnen deze dilemma's.



## 5.2. De Renkumse Besturingsfilosofie als ontdekkingsreis

Onze samenleving leeft en is constant in beweging en aan verandering onderhevig. De gemeente maakt onderdeel uit van deze samenleving en zal moeten meebewegen met deze samenleving.

Daarom wil gemeente Renkum vanuit haar verticale oriëntatie meer verbinding zoeken met de horizontale netwerksamenleving. Dit is niet van de ene op de andere dag tot stand te brengen, maar vraagt een proces van vallen en opstaan. De gemeente wil dan ook samen met haar inwoners en partners gaan ontdekken hoe zij vorm kan geven aan haar Besturingsfilosofie:

### “Loslaten in verbondenheid”

Dit credo is als stip op de horizon te beschouwen, maar tegelijkertijd ook als een leidraad tijdens een gezamenlijke ontdekkingsreis met dit credo als bestemming

## 5.3. Een TomTom voor de Renkumse Besturingsfilosofie

De in de vorige paragrafen geschetste rode lijn gaat voor elke gemeente op. Pas door politieke keuzes te maken geeft een gemeente inhoud aan haar eigen besturingsfilosofie. Maar die keuzeafweging is voor geen enkele raad eenvoudig.

De gemeenteraad van Renkum ziet zich voor drie grote uitdaging gesteld:

- A. Loslaten: de wijze waarop de inwoners meer verantwoordelijkheid nemen en/ of krijgen
- B. Bestuurskracht vergroten door samenwerking
- C. Verbinding met inwoners versterken

In deze paragraaf geven we een ‘routeplanner’ om tot een specifiek gemeente-eigen besturingsfilosofie te komen. Deze routeplanner is gebaseerd op de rode draad, die in deze Kadernotitie is aangegeven.

Met behulp van een reisbeschrijving geeft de gemeente een nadere invulling aan de Renkumse Besturingsfilosofie, waarvan de uiteindelijke bestemming van de reis “Loslaten in verbondenheid” is.

Om tot de boven geformuleerde bestemming te komen zijn uit de voorgaande rode lijn voor de raad drie parallelle routes te herleiden.

### Drie parallelle routes

Voor deze drie routes zijn per route **twee omleidingen** aangegeven. Deze omleidingen geven de uitersten of een aanvulling in de routing aan. Tussen deze omleidingen bestaan in onze gemeente zeker zes (politieke) tinten grijs.

De **aandachtspunten** per route vormen een kapstok voor het bepalen van de range aan grijsintensiteiten. Deze aandachtspunten zijn slechts een indicatie. Een politieke discussie kan aanleiding geven tot een bijstelling van deze indicatie.

<b>Route A:</b> Verantwoordelijkheidsverschuiving: de wijze, waarop inwoners meer verantwoordelijkheid nemen en/ of krijgen		Van belang voor het gehele beleidvoeringsproces
<b>Omleiding A1</b> Via de geleidelijkheid (gezamenlijke actie van gemeente en inwoners)	<b>Aandachtspunten voor een politieke afweging</b>	<b>Omleiding A2</b> Plotseling terugtreden (soloactie gemeente)
Hoe gaat de raad samen met de inwoners de cultuuromslag implementeren door experimenterend te leren?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettelijk kader</li> <li>• Gemeentelijke basisvoorzieningen</li> <li>• Acceptatie diversiteit/ variatie</li> <li>• Verplichting wederkerigheid</li> <li>• Sociaal en juridisch vangnet</li> <li>• Effectiviteit en efficiency</li> </ul>	Wat te doen bij geen initiatieven uit de bevolking? Afdwingbaarheid? Selffulfilling prophecy!

<b>Route B</b>		Beleiduitvoering
Bestuurskracht vergroten		
<b>Omleiding B1</b> Uitbesteding uitvoeringsgerichte taken	<b>Aandachtspunten voor een politieke afweging</b>	<b>Omleiding B2</b> Uitvoeringsgerichte taken in eigen huis houden
Welke kaders wil de raad meegeven voor een verdergaande uitbesteding en/ of samenwerking van uitvoeringsgerichte taken (bijv. G5)?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 K's</li> <li>• Maatschappelijke aanbesteding</li> <li>• Op samenwerking gerichte regievorm</li> <li>• Regionalisering</li> <li>• Democratische legitimatie</li> <li>• Samenhang</li> <li>• Coördinatie</li> <li>• Monitoring</li> </ul>	Welke overwegingen heeft de raad om uitvoeringsgerichte taken in eigen huis te houden?

In het keuzeprocess van de omleidingen spelen **twee basisvragen** een belangrijke rol:

1. Kan de raad zich vinden in het credo dat een gezamenlijke groeiproces met de samenleving voor haar taakinvulling onontkoombaar is waarbij inwoners meer verantwoordelijkheid nemen en/ of krijgen?
2. Kan de raad zich vinden in het credo dat een culturomslag, zowel bij de gemeente als bij de samenleving noodzakelijk is?  
Kan de raad zich vinden in de items, die voor de culturomslag bij de gemeente in hoofdstuk 4 op pag. 3 zijn benoemd?

De uitkomsten van het afwegingsproces zullen per geval anders uitvallen en afhankelijk zijn van het betreffende beleidsveld, van het maatschappelijke vraagstuk, van de betrokken partijen en van de onderlinge beïnvloeding.

<b>Route C</b>		Beleidvorming, m.n. besluitvorming
Verbinding met burgers versterken		
<b>Omleiding C1</b> Politieke betrokkenheid van inwoners vergroten	<b>Aandachtspunten voor een politieke afweging</b>	<b>Omleiding C2</b> Maatschappelijke betrokkenheid vergroten: de kanteling en de vermaatschappelijkin g e.d.
Op welke wijze wil de raad het draagvlak van de (representatieve) democratie versterken en/ of aanvullen?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De verplichte en al in ontwikkeling zijnde 'kanteling'</li> <li>• Verantwoordelijkheids verschuiving</li> <li>• Sterke onderlinge relatie</li> <li>• De gedifferentieerde wens tot betrokkenheid van inwoners</li> <li>• Mogelijk aanvullingen op de (representatieve) democratie</li> </ul>	Op welke wijze wil de raad maatschappelijke betrokkenheid van inwoners (verder) faciliteren?

## 5.2. Eindbestemming: een Renkumse bestuursfilosofie

Een specifiek Renkumse Bestuursfilosofie is te formuleren op basis van de uitkomsten van de politieke keuzeafweging in de drie parallelle routes met bijbehorende omleidingen.

Deze routes zijn uiteindelijk de denkrichtingen, die de inhoud van de Renkumse Bestuursfilosofie bepalen.

Eind 2013 zijn de (kandidaats)raadsleden meegenomen in een workshopachtige setting om met elkaar te in gesprek te gaan over het conceptuele kader van de bestuursfilosofie. Ze zijn in gesprek gegaan met elkaar over een aantal belangrijke thema's rondom de bestuursfilosofie van gemeente Renkum. In 2014 worden bijeenkomsten georganiseerd die ingaan op de afzonderlijke routes.

Doel van deze bijeenkomsten is af te tasten welke overwegingen (de 6 tinten grijs) door de raadsleden worden aangevoerd en waar wel of niet (mogelijk) overeenstemming over bestaat.

Deze uitkomsten worden verwerkt tot een eerste aanzet en concretisering van de Renkumse Bestuursfilosofie.

Mogelijk volgen hier nog nadere vervolgoopdrachten voor het college uit.

In het tweede kwartaal van 2014 worden de nieuwe raad en de inwoners meegenomen in het in 2013 doorgelopen traject.

## Literatuurlijst

Bekkering, T.	Management van processen; succesvol realiseren van complexe initiatieven	2006
Brink, G.van den	Complexiteit, controle en cultuur; lessen uit het onderzoek naar probleemwijken	2013
Dekker, P.	De oplossing van de civil society; over vrijwillige associaties in tijden van vervagende grenzen	2013
Dijstelbloem, H	Politiek vernieuwen; op zoek naar publiek in de technologische samenleving	2008
Dijstelbloem, H.	De democratie anders. Politieke vernieuwing volgens Dewey en Latour	2007
Eijnatten, F. van	Inleiding in chaos-denken, theorie en praktijk	2002
Frissen, P.	De fatale staat; over de politiek noodzakelijke verzoening met tragiek	2013
Gemeente Renkum	Rapport van de Raadswerkgroep Besturingsfilosofie; "de regie uit handen gegeven"	2013
Gemeente Renkum	Rapport Werkgroep RTA besturingsfilosofie; "als je loslaat heb je twee handen vrij om te besturen"	2013
Gemeente Renkum	Meedoen vanuit eigen kracht; beleidskader Wet maatschappelijke ondersteuning 2012-2015	2012
Gemeente Renkum	Samenwerken in dualiteit; op weg naar een slagvaardige organisatie	2010
Gemeente Renkum	Strategisch beleidskader	2011
Gharadaghi, J.	Systems thinking; managing chaos and complexity	2011
Homan, T.	Het etcetera-principe; een nieuw perspectief op organisatie-ontwikkeling	2013
Kaats, E. e.a.	Leren samenwerken tussen organisaties; samen bouwen aan allianties, netwerken, ketens en partnerships	2012
Kanne, P. e.a.	Niet iedereen is toe aan de participatiesamenleving; handreiking voor een gesegmenteerde doe-democratie-strategie	2013
Koppenjan, J.F.M	Netwerkmanagement in het openbaar bestuur; over de mogelijkheden van overheidssturing in het beleidsnetwerken	1993
Laan, S. van der	Samen sterker; samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd	2010
Latour, B.	Politics of nature; how to bring the sciences into democracy	2004
ministerie van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties	De gemeente als regisseur; lokale daadkracht mobiliseren	2006
ministerie van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties	De doe-democratie; kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving	2013
Ministerie van Infrastructuur en Milieu	Van boom tot rیزoom; overheidssturing in een netwerksamenleving	2010
Ministerie van Infrastructuur en Milieu	De rol van gemeenten bij lokale duurzame energie-initiatieven	2013

Nederlandse school voor openbaar bestuur	Pop-up publieke waarde	2013
Nederlandse school voor openbaar bestuur	Beweging bestendigen; over de dynamica van overheidssturing in het rizoom	2011
NICIS institute	Burgerschap in de doe-democratie	2010
NRC Handelsbald	Loten in plaats van verkiezingen	2013
Otto, M.	Strategisch veranderen in politiek bestuurd organisaties; bestuurlijke pragmatiek en bestuurlijke reflectie	2000
Platform 31	Burgers maken hun buurt	2013
Platform 31	Actief burgerschap: lijnen in de literatuur	2013
Provincie Gelderland	Begrotingsscan gemeente Renkum 2008	2008
Raad voor het openbaar bestuur	Vertrouwen in de democratie	2010
Raad voor het openbaar bestuur	Loslaten in vertrouwen; Naar een nieuwe verhouding tussen overheid,	2012
Raad voor het openbaar bestuur	Het einde van het blauwdruk-denken; naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur	2010
Raad voor maatschappelijke ontwikkelingen	Burgerkracht; de toekomst van het sociaal werk in Nederland	2011
Raad voor maatschappelijke ontwikkelingen	terugtrekken is vooruitzien	2013
Raad voor maatschappelijke ontwikkelingen	Swingen met lokale kracht; overheden en de netwerksamenleving	2013
Roos, S. de	Parsons systeem theorie, hippies, Ratelband en mieren die netwerkorganisaties verkennen	2013
Roose, H.	Managen van een netwerkorganisatie	2002
Schulz, M. e.a.	De koopman als dominee; sociaal ondernemerschap in het publieke domein	2013
Stade Advies	Schakelen tussen kwadranten	2013
Veld, R. in 't e.a.	Toekomst van de sociale sfeer; sociale sfeer in Haarlemmermeer	2013
Veld, R. in 't e.a.	Toekomst van de lokale democratie; sociale cohesie en participatie in Haarlemmermeer	2013
Vereniging van Nederlandse gemeenten	Wil tot verschil; gemeenten in 2015	2006
Vereniging van Nederlandse gemeenten	Over de veranderende relatie tussen samenleving en overheid; Thema: gemeente en gemeenschap	2013
Vereniging van Nederlandse gemeenten	Over de veranderende relatie tussen samenleving en overheid; thema: de rol van de raad	2013
Vereniging voor bestuurskunde	Bestuurskunde; thema: de gemeente als eerste overheid	2013
Vereniging voor bestuurskunde	Bestuurskunde; thema: over vitaliteit en nieuwe verhoudingen tussen overheid en burgers	2013
Vrij Nederland	Is de democratie verouderd? ; "liever lotingen dan verkiezingen"	2013
Wagenaar en Hoes	Naar een andere gemeentelijke uitvoering (Renkum)	2007
Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid	Lerende overheid; een pleidooi voor de probleemgerichte overheid	2006
Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid	Vertrouwen in burgers	2012
Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid	Het gezicht van de publieke zaak; openbaar bestuur onder ogen	2010

Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid etc.	Brief aan het kabinet van 9 adviesraden; Vermaatschappelijking en burgerbetrokkenheid	2012
---	---	------

## Bijlagen

## **Bijlage 1 – Motie 3april 2013**



BESLUITENLIJST RAADSVERGADERING 3 APRIL 2013, pagina 16

OPMERKINGEN	BESLUIT
<p>gezegd dat nog niets duidelijk is, terwijl er wel een proces gaande is. De raad krijgt hierover iets voorgelegd. Het proces is dus wel degelijk gaande.</p> <p>De voorzitter beantwoordt de vraag van GL. We moeten aan het werk en dat blijven we dus gewoon doen. We stoppen de werkzaamheden niet en we gaan niet bij elke samenwerking de raad betrekken, dat is niet werkbaar. Als het college denkt dat het noodzakelijk is de raad te informeren dan gebeurt dit. Dat heet vertrouwen.</p> <p><b>MOTIE invoering nieuwe bestuurlijke filosofie'</b></p> <p>De raad in vergadering bijeen op 3 april 2013, behandelend twee rapporten, resp. "De regie uit handen (ge)geven?" en "Als je loslaat, heb je twee handen vrij om te besturen".</p> <p><b>Constaterende dat:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• de gemeente al een aantal jaren geconfronteerd wordt met de noodzaak financiële ombuigingen te realiseren;</li> <li>• de afgelopen jaren regelmatig van gedachten is gewisseld (o.a. op basis van externe adviezen) over aanpassingen van de taken van de gemeentelijke organisatie;</li> <li>• tot op heden nog geen fundamentele discussie heeft plaatsgevonden over een mogelijke noodzakelijke aanpassing van een bestuurlijke filosofie die heeft geleid tot afgeronde besluitvorming;</li> <li>• de agendacommissie twee raadsleden uit de raad gevraagd heeft het onderwerp bestuurlijke filosofie in het kader van de raadsthema-agenda (RTA) voor te bereiden;</li> <li>• de raad op 26 september 2012 de motie 'raads werkgroep gevolgen invoering nieuwe bestuurlijke filosofie' met een meerderheid der stemmen heeft aangenomen;</li> <li>• de rapporten van beide werkgroepen concluderen dat er tot op heden nog geen kaderstellende notitie door de raad is vastgesteld over een nieuwe bestuurlijke filosofie met uitzondering van de notitie over het Wmo-beleid.</li> </ul> <p><b>Overwegende dat:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• de raad het van belang acht dat helder in beeld wordt gebracht of en zo ja hoe, de bestuurlijke filosofie 'gemeente als regisseur' het leidend beginsel moet worden bij het bestuurlijk besluitvormingsproces en de daarop geënte uitvoering;</li> <li>• raad en college gezamenlijk het proces moeten doorlopen om te komen tot de invoering van een nieuwe bestuurlijke filosofie</li> <li>• er een zekere urgentie gevoeld wordt om een bestuurlijke filosofie door te voeren met het oog op de taakstellingen;</li> <li>• de gevolgen van een nieuwe bestuurlijke filosofie waaronder de uitkomsten van al bestaande en mogelijke toekomstige samenwerkingsvormen en uitbestedingen verwerkt dienen te worden in de begroting 2014 en het Meerjarenbeleidsplan 2013-2017 e.v.</li> </ul> <p><b>Draagt het college op:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Voor de zomer van 2013 aan de raad een kadernotitie ter vaststelling voor te leggen waarin een visie is vastgelegd op de bestuurlijke filosofie van de gemeente, op taakuitvoering door de gemeente en op samenwerking. Deze visie is gebaseerd op de beide rapporten en de bespreking van deze rapporten in de raadsvergadering van 3 april 2013.</li> </ul>	

BESLUITENLIJST RAADSVERGADERING 3 APRIL 2013, pagina 17

OPMERKINGEN	BESLUIT
<ul style="list-style-type: none"> <li>• In deze kadernotitie is het volgende opgenomen; <ul style="list-style-type: none"> <li>- een concreterisering van een nieuwe bestuurlijke filosofie;</li> <li>- een plan van aanpak met de concrete doelen van een nieuwe bestuurlijke filosofie, de randvoorwaarden die gelden bij het realiseren van deze doelen en de te volgen route naar de invoering van een nieuwe bestuurlijke filosofie, inclusief een planning van werkzaamheden;</li> <li>- een toelichting op de al gemaakte keuzes voor samenwerking en de criteria die bij mogelijke nieuwe samenwerkingsvormen in acht genomen moeten worden. Hierbij dient ook aandacht te worden besteed aan de gevolgen van samenwerking voor de overheidsinstellen. Tevens dient het college in te gaan op de gevolgen indien de raad van andere opvatting is wat betreft de huidige samenwerkingsvormen;</li> <li>- een voorstel voor het instellen van een begeleidingsgroep, die tot taak heeft de voortgang en de kwaliteit van het proces te bewaken, inclusief de geformuleerde randvoorwaarden, waarin de raad is vertegenwoordigd;</li> <li>- de rollen en verantwoordelijkheden van deze projectgroep met als basis het dialactische stelsel;</li> <li>- de wijze waarop inwoners betrokken worden bij de invoering van een nieuwe bestuurlijke filosofie;</li> <li>- een heroriëntatie op de rollen en verantwoordelijkheden van het bestuur en de ambtelijke organisatie binnen het duale stelsel.</li> </ul> </li> <li>• In de begroting 2014 en het Meerjarenbeleidsplan 2013-2017 de consequenties aan te geven van al bestaande en mogelijke toekomstige samenwerkingsvormen en uitbestedingen en de invoering van een bestuurlijke filosofie voor de diverse beleidsterreinen.</li> </ul> <p>En gaat over tot de orde van de dag</p> <p>De voorzitter brengt de voorstellen in stemming. Beide rapporten worden unaniem ter kennisgeving aangenomen. De motie wordt unaniem aangenomen.</p>	
<p>5. <b>Rapport RTA Werkgroep Bestuursfilosofie "Als je loslaat, heb je twee handen vrij om te besturen".</b></p> <p>Dhr. G. Boekhuizen (PvdA) geeft een korte toelichting. De titel van het rapport zegt het al, als overal kan je niet meer alles. Regiegevoerde is geïntroduceerd tijdens de raadsvergadering van 26 september 2012. Thema regie gemeente zou verder onderbouwd moeten worden en een werkgroep moet dat op de agenda van de raad plaatsen voor langere tijd.</p> <p>Mw. D. Gerbats (GE) geeft de conclusies van de werkgroep kort weer. Op alle beleidsterreinen kan een regiemodel goede diensten doen voor onze gemeente. Ook wat betreft de benodigde besparingen die gerealiseerd moeten worden. Kernwoorden voor het wetsgeven van een nieuwe bestuursfilosofie zijn: vertrouwen, loslaten, helderheid en eensgezindheid. Het duale stelsel kan beter tot zijn recht komen wanneer een nieuwe bestuursfilosofie wordt geïntroduceerd. Wat we nodig hebben is een bestuursfilosofie die gaat over alle beleidsterreinen en goedkeurd te door de raad. De manier van werken moet anders worden, bijvoorbeeld</p>	<p>De voorzitter brengt het voorstel in stemming. Het rapport wordt unaniem ter kennisgeving aangenomen. De motie wordt unaniem aangenomen.</p>

## **Bijlage 2 – Startnotitie 26 juni 2013**

# Startnotitie

## Kadernotitie Nota Besturingsfilosofie

Gemeente Renkum  
Juni 2013

# Inhoud

1 Inleiding .....	37
2 Doel en resultaat besturingsfilosofie .....	38
2.1 Doel .....	38
2.2 Resultaat.....	39
3 Inhoudelijke aanpak.....	40
3.1 Drie Hoofdogaven.....	40
4 Procesaankpak.....	42
4.1 Procesbeginselen .....	42
4.2 Projectstructuur .....	42
4.3 Doelgroepen .....	43
4.4 Communicatie.....	43
5 Kaders en kanttekeningen.....	44
5.1 Kaders .....	44
5.2 Kanttekeningen.....	44
6 Planning.....	45
6.1 Planning Kadernotitie .....	45
6.2 Planning Nota Besturingsfilosofie.....	45
7 Financiën .....	46

## 1 Inleiding

In een motie van 3 april 2013 heeft de raad het college opgedragen om in juni een kadernotitie Besturingsfilosofie aan de raad voor te leggen.

In deze motie is de opdracht als volgt geformuleerd: “Voor de zomer van 2013 aan de raad een kadernotitie ter vaststelling voor te leggen waarin een visie is vastgelegd op de bestuurlijke filosofie van de gemeente, op taakuitvoering door de gemeente en op samenwerking. Deze visie is gebaseerd op de beide rapporten en de bespreking van deze rapporten in de raadsvergadering van 3 april 2013”.

De twee nota's waarover in de motie gesproken wordt, zijn door de raad zelf opgesteld en betreffen de rapporten:

- Rapport Werkgroep RTA Besturingsfilosofie; als je loslaat heb je twee handen vrij om te besturen
- Rapport Werkgroep Besturingsfilosofie; de regie uit handen (ge)geven.

Deze twee raadsrapporten zijn op zich weer het resultaat van een motie van 26 september 2012. In deze laatste motie geeft de raad zichzelf de opdracht om een raads werkgroep in te stellen die advies moet uitbrengen over de “gevolgen invoering nieuwe bestuurlijke filosofie”.

Met deze Startnotitie komen we nog niet geheel tegemoet aan de opdracht, zoals geformuleerd in de motie van 3 april om in juni een Kadernotitie aan de raad voor te leggen.

Het college heeft in deze het procesvoorstel in hoofdstuk 5 uit het raadsrapport Werkgroep RTA Besturingsfilosofie, ‘Als je loslaat heb je twee handen vrij om te besturen’ gevolgd.

Het college heeft deze weg gekozen omdat afgesproken is om elk project/ proces te starten met een Startnotitie. Dit om een gezamenlijk startpunt te hebben voor een inhoudelijke en procesmatige Plan van Aanpak voor het opstellen van een Kadernotitie Besturingsfilosofie. De in de motie bedoelde Kadernotitie wordt in september aan de raad ter behandeling aangeboden.

*De urgentie voor de gemeente om zich nu te bezinnen op een nieuwe besturingsfilosofie vloeit voort uit de ontwikkelingen rondom de discussie over ombuigingen, takendiscussies, samenwerkingsvormen en de op de gemeente afkomende decentralisaties.*

De raad heeft met het vaststellen van de Notitie Wmobeleid (25 mei 2011) impliciet aangegeven een regievoerende gemeente te willen zijn en deze “keuze binnen het Wmo beleid *te willen laten* doorwerken op andere beleidsvelden”.

In de motie van 3 april heeft de raad aangegeven behoefte te hebben aan *een fundamentele discussie* over een ‘nieuwe’ besturingsfilosofie waarin in ieder geval als eerste aandachtspunt aan de orde moeten komen of *het beginsel “de gemeente als regisseur”* leidend moet zijn bij de uitvoering van de diverse gemeentelijke taken en zo ja, hoe.

Verder geeft de raad in deze motie aan, behoefte te hebben aan een verkenning van een heroriëntatie op de rollen en verantwoordelijkheden van het bestuur en de ambtelijke organisatie binnen het duale stelsel.

## 2 Doel en resultaat besturingsfilosofie

De wereld om ons heen is sterk aan het veranderen. Onze maatschappij wordt op diverse manieren omschreven, zoals –om maar een paar te noemen- een egaliserende- of een consumentenmaatschappij.

Door sommige deskundigen wordt gesproken over een ‘transitie’ of zelfs over een revolutie (de derde (informatie) na de stoommachine of elektriciteit).

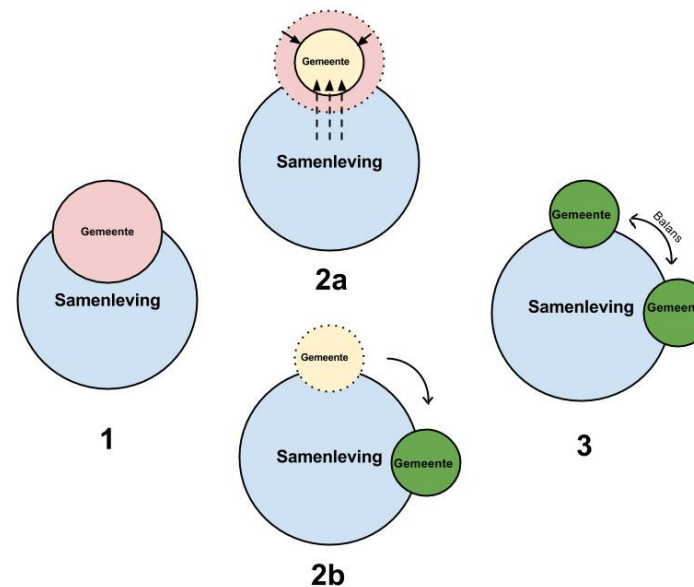
De nieuw te formuleren besturingsfilosofie moet -in het gehele proces van visie/missie naar realisatie- een conceptueel antwoord geven hoe de gemeente kan meebewegen of zelfs anticiperen op de veranderende/ evoluerende wereld om ons heen.

*Vanuit het streven om de democratie dichter bij de burger te brengen (en vanuit bezuinigingsoverwegingen) wil de overheid zich meer op afstand zetten en meer overlaten aan (initiatieven van) de burgers zelf.*

Vanuit de Wmo is dit de ‘kanteling’ gaan heten. De Wmo pleit voor het ruimte geven aan de eigen verantwoordelijkheid en zelfstandigheid van mensen. Het ruimte geven aan burgerinitiatieven gaat verder dan alleen de kanteling van de individuele zelfredzaamheid voor elkaar in het sociale domein, het raakt aan meer aspecten in het sociale domein en aan meerdere beleidsterreinen.

Een samenleving die zich steeds meer laat kenmerken als een netwerksamenleving vraagt om een andere “eerste overheid”.

*Hoewel het bestaansrecht van de gemeente hetzelfde blijft, namelijk “door en voor de samenleving”, zal de gemeente een balans moeten proberen te vinden in ‘het zich verticaal op afstand zetten’ en in ‘het horizontaal verbinding zoeken’.*



*Stap 1: huidige situatie*

*Stap 2a: verticaal op afstand zetten en een slankere overheid*

*Stap 2b: horizontaal verbinding zoeken*

*Stap 3: balans gevonden*

## 2.1 Doel

Het hoofddoel van de 'nieuwe' besturingsfilosofie is als volgt te formuleren:

**Gemeente Renkum wil een veerkrachtige<sup>10)</sup> en procesgerichte gemeente<sup>11)</sup> zijn met (ver)binden als credo.**

Uit dit hoofddoel zijn meerledige doelen af te leiden (zoals ook genoemd in de motie van 3 april):

1. Ambities verwoorden op de *besturingsfilosofie* (hoe de gemeente kan meebewegen of anticiperen op de veranderingen in de samenleving)
2. Inzicht geven in ambities, keuzemogelijkheden, criteria, randvoorwaarden e.d. voor diverse vormen van *samenwerking* (intergemeentelijk, medeverantwoordelijke partners en burgers)
3. De consequenties aangeven voor de *taakuitvoering* van de gemeente (autonome beleidsruimte en verantwoordelijkheden, rollen en taken van raad, college en ambtelijke organisatie binnen het duale stelsel)

Met het opstellen van de Kadernotitie hebben we de volgende doelstellingen voor ogen:

- Het inzichtelijke maken van de stand van zaken (inventariseren Renkumse situatie). Waarom zijn welke keuzes en op welk gebied gemaakt (ambities, criteria e.d.)?
- Een eerste opstap naar het inzichtelijke maken van ander keuzemogelijkheden (inventariseren van vergelijkbare processen bij andere gemeenten)

## 2.2 Resultaat

Om het effect te bereiken van een gemeente, die balans gevonden heeft in de verticale en horizontale bewegingen:

<sup>10)</sup> flexibel en adaptief reagerend op maatschappelijke ontwikkelingen

<sup>11)</sup> gemeenteraad, college van B en W, ambtelijke organisatie

- De mogelijkheden in beeld brengen om *zich verticaal op afstand te zetten*, zodat een slankere en slagvaardige overheid kan ontstaan en ruimte gegeven kan worden aan de samenleving

O.a. vanuit efficiency-overwegingen streven gemeenten, en dus ook gemeente Renkum, naar op onderdelen samengevoegde ambtelijke organisaties (mogelijke schaalvergroting door intergemeentelijke samenwerking) ter beperking van overheadkosten en om de kwaliteit van dienstverlening te bevorderen, waarbij het behoud van lokale politieke autonomie het uitgangspunt is.

- De mogelijkheden in beeld brengen op welke wijze de gemeente *horizontaal verbindingen kan aangaan*

Een gemeente wordt steeds afhankelijker van andere partijen/ partners om aan haar verantwoordelijkheden en taken te kunnen voldoen. Samenwerkingsverbanden met andere partijen (of dit nu andere gemeentes, non-profit of profit organisaties of inwoners zijn) vraagt om een gezamenlijk doorlopen proces, gebaseerd op vertrouwen en waar het uiteindelijke resultaat van te voren niet altijd even smart is te formuleren.

- De balans in de verticale en de horizontale bewegingen vraagt een andere opstelling van de gemeente:
  - verschillende uitwerkingen van het beginsel 'de gemeente als regisseur'
  - heroriëntatie op *verantwoordelijkheden, rollen en taken* van de raad, het bestuur en de ambtelijke organisatie binnen het duale stelsel

De Kadernotitie biedt een eerste schets of stramien van de bovengenoemde eindresultaten van de Nota Besturingsfilosofie.



### 3 Inhoudelijke aanpak

Het college staat, bij het opstellen van de Kadernotitie (te beschouwen als een conceptnota Besturingsfilosofie), een pragmatische aanpak voor ogen. Dat betekent dat we gaan inventariseren wat er al is. Er bestaan (of zijn in wording) op dit moment al diverse samenwerkingsverbanden, waarin de gemeente participeert. Het hoe en waarom van deze initiatieven worden samenhangend in beeld gebracht. Het wiel hoeft dus niet opnieuw te worden uitgevonden. De nota's van de beide raads werkgroepen worden vanzelfsprekend meegenomen in dit proces. Daarnaast worden vergelijkbare processen bij andere gemeenten geanalyseerd als opmaat voor een overzicht van andere keuzemogelijkheden of criteria.

#### 3.1 Drie Hoofdoopgaven

Met het opstellen van de Kadernotitie beoogt het college samen met de raad een antwoord te geven en zo mogelijk te anticiperen op een algemeen te onderkennen onderstroom van verandering in de samenleving. Daarbij komen drie specifieke, en vooral voor de gemeente belangrijke veranderingen als hoofdoopgaven terug in de Kadernotitie (concept Nota Besturingsfilosofie). Deze drie hoofdoopgaven zijn afgeleid uit het zoeken naar balans in de verticale en horizontale beweging die de samenleving van de gemeente vraagt. Er bestaat een sterke relatie en wederkerigheid tussen de beide bewegingen, maar we noemen de horizontale beweging van samenwerkingen als eerste hoofdoopgave:

##### **Hoofdoopgave 1: horizontaal verbindingen aangaan: samenwerken in vertrouwen**

###### *Deelopgave 1: samenwerking medeverantwoordelijke partners*

Bij de uitwerking van deze deelopgave concentreren we ons op samenwerkingsverbanden met onze partners in het zogenaamde

maatschappelijk middenveld. Dit is zeer actueel omdat het Rijk een aantal taken op het sociale domein overhevelt naar de gemeenten (de decentralisaties).

Voor het gebied Arnhem Noord bestond op het sociale domein al een afstemmingsverband van 11 gemeenten en maatschappelijke partijen (G11). In het kader van de decentralisaties wordt deze samenwerking geïntensiveerd om in 2014 klaar te staan voor de extra taken die op de gemeenten afkomen.

Zo zijn er ook ontwikkelingen gaande rond publiekrechtelijke samenwerking van 'verbonden partijen' in de Veiligheids- en gezondheidsregio Gelderland Midden (VGGM). Dit betreft een gemeenschappelijke regeling in wording van 16 gemeenten en andere partners in het gebied Midden Gelderland inclusief de regio West Vallei. De gemeenteraad is middels een raadsinformatiebrief geïnformeerd over deze intenties.

###### *Deelopgave 2: Intergemeentelijke samenwerking*

In deze deelopgave betrekken we de vraag van de raad om de keuzes en de effecten in beeld te brengen van samenwerkingen die al zijn aangegaan. Daarnaast wordt gekeken naar de mogelijkheden/criteria voor mogelijke toekomstige samenwerkingen op strategisch-, op uitvoerings- en op bedrijfsvoeringsniveau en op verschillende aggregatieniveaus (incl. bovenlokaal en regionaal). Op dit moment werkt de gemeente in G5 verband op uitvoeringsniveau en bedrijfsvoeringsniveau al samen op verschillende beleidsterreinen. Deze terreinen zijn onder andere:

- Intergemeentelijk sportbedrijf
- ICT en applicaties
- Belastingen
- Inkoop- en Aanbesteding
- Interimpool
- Ingenieursdiensten
- Subsidiebureau
- Backoffice Sociale Zaken

In september en oktober worden naar verwachting bedrijfsplannen van enkele samenwerkingstrajecten aan de raad gepresenteerd.



### *Deelopgave 3: Samenwerking burgers*

Binnen deze deelopgave schetsen we een mogelijke uitwerking van hoofdstuk 9 van de nota Burgerparticipatie, die de raad op 29 mei 2013 heeft vastgesteld. In dit spoor wordt aandacht gegeven aan de betekenis van de 'kanteling' van zorgen voor, naar zorgen dat en op welke manier met inwoners als volwaardige partners kan worden samengewerkt. Hierbij wordt ook het item Wijkgericht Werken, het thema van 'gemeenteparticipatie' en de verhouding burgers en gemeente in de hoofdpogaven betrokken.

### **Hoofdpogave 2: verticaal op afstand zetten: besturingsfilosofie**

In deze opgave komt de eigenlijke invulling (visie) van de Besturingsfilosofie aan de orde met o.a. de vertaling van de ambities loslaten en ruimte en vertrouwen geven en wat deze betekenen voor de opstelling van de gemeente en voor de verantwoordelijkheden van de diverse geledingen van de gemeente.

### **Hoofdpogave 3: balans: regie, verantwoordelijkheden en loslaten**

Bij de uitwerking naar de zoektocht naar een balans in de horizontale en verticale bewegingen komen verschillende keuzemogelijkheden en voorkeuren aan de orde. Deze gelden voor diverse situatiegebonden vormen van regie en voor een nadere invulling van de taakuitvoering. Daarnaast komen rollen en taken van de gemeentelijke geledingen binnen de representatieve democratie en het duale stelsel aan de orde.

De bovengenoemde voorbeelden zijn niet uitputtend. Het is de bedoeling om in de Kadernotitie een volledig overzicht te verschaffen.

De diverse samenwerkingsverbanden verkeren in verschillende ontwikkelingsfasen. De reeds in gang zijnde samenwerkingen kunnen niet zo maar even stil gezet worden in afwachting van de nieuwe Besturingsfilosofie.

*Deze samenwerkingsontwikkelingen en het proces van de Besturingsfilosofie zijn te beschouwen als twee parallel lopende trajecten, die we moeten proberen te laten 'zwaluwstaarten'.*

Bij de uitwerking van deze drie hoofdpogaven wordt aandacht besteed aan:

- Mogelijke vormen van regievoeren door de gemeente op en tussen de verschillende beleidsvelden;
- Heroriëntatie op verantwoordelijkheden, taken en rollen binnen de autonome beleidsruimte van de gemeente binnen het duale stelsel
- Mogelijke vormen van uitbesteding/aanbesteding en van vormen van invulling van opdrachtgever/opdrachtnemerschap;
- Financiële aspecten

In de veranderingsopgave is het de bedoeling om te vernieuwen met behoud van het goede.

## 4 Procesaankpak

Het college wil samen met de raad 'ontdekkenderwijs' in een (organisch) groeiproces een uiteindelijke Nota Besturingsfilosofie opstellen met als basis de beide reeds eerder genoemde raadsrapporten. Op deze wijze wil ze tegelijkertijd *het nieuwe denken van loslaten en ruimte en vertrouwen geven toepassen*. Deze manier van denken is onontkoombaar in onze netwerksamenleving, zoals het rapport 'als je loslaat, heb je twee handen vrij om te besturen' eveneens heeft beschreven. Deze startnotitie gaat dan ook in op de eerste stap in een langer lopend traject. De inhoud van de volgende stap wordt gebaseerd op de uitkomsten van de vorige stap en in dit proces wordt de volgende stap genomen als de vorige is afgerond met vaststelling door de raad.

## 4.1 Procesbeginselen

Uit de motie van 3 april destilleert het college een aantal kernwaarden die belangrijk zijn in het voorgestelde groeiproces, namelijk:

- *Samen(werken) en proces*

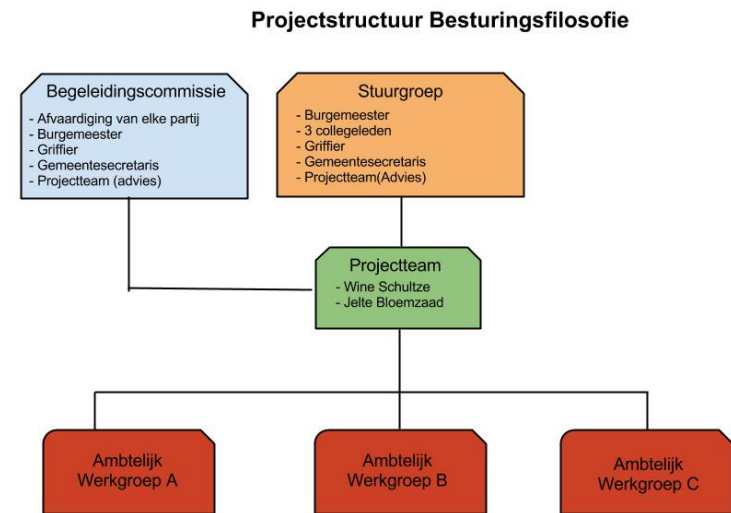
Het hierboven benoemde nieuwe procesdenken is benodigd in de diverse samenwerkingsverbanden; samenwerking vraagt om een gezamenlijk doorlopen proces. Het is dan ook niet verwonderlijk dat samenwerking een 'hot item' is en veelvuldig aan de orde komt in de motie en in de beide raadsrapporten.

Een gezamenlijk te doorlopen proces is niet gebaat met een finale doelformulering; het betreft namelijk geen lineair proces.

Het college ziet dan ook het traject naar een Nota Besturingsfilosofie als een 'ontdekkingsreis': stap voor stap samen met raad en ambtelijke organisatie op weg'.

## 4.2 Projectstructuur

Voor het opstellen van de conceptnota Besturingsfilosofie is een projectstructuur in het leven geroepen met een rol voor een vertegenwoordiging van de raad. Dit is de begeleidingscommissie.



De begeleidingscommissie heeft mede tot taak het begeleiden van het proces om te komen tot een conceptnota besturingsfilosofie, dit zowel vanuit het aspect inhoudelijke inbreng als vanuit het aspect bestuurlijke inbedding. De begeleidingscommissie bewaakt mede de kwaliteit van het proces.

Tot slot vervult de begeleidingscommissie een terugkoppelfunctie naar de raad en de eigen raadsfracties.

De begeleidingscommissie wordt voorgezeten door de burgemeester en bestaat uit één vertegenwoordiger per fractie, de gemeentesecretaris en de griffier. Als ambtelijke adviseurs zijn beide leden van het projectteam toegevoegd.

Rollen en taken van de andere geledingen in de projectstructuur zijn overeenkomstig Methodiek projectmanagement RO-projecten 2012 en Handreiking Projectmatig Werken 2011.

### 4.3 Doelgroepen

- Diverse gemeentelijke geledingen (gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie)
- Inwoners
- (mogelijke) Samenwerkingspartners

### 4.4 Communicatie

Over de intentie om een conceptnota Besturingsfilosofie op te stellen worden de inwoners geïnformeerd via de gemeentepagina (via persbericht).

Het college heeft het voornemen om op de nieuwe website (of facebookpagina) een forum te openen, waarop inwoners ideeën, suggesties, e.d. kwijt kunnen naar aanleiding van de verstrekte informatie op de gemeentepagina. Deze nemen we mee in onze inventarisatie/ analyse.

Daarnaast worden de interacties die in het verleden met bewoners hebben plaatsgevonden in het kader van ombuigingen eveneens meegenomen in de inventarisatie/ analyse.

## 5 Kaders en kanttekeningen

### 5.1 Kaders

De Motie van 3 april 2013 luidt:

- ... een kadernotitie ter vaststelling voor te leggen waarin een visie is vastgelegd op de bestuurlijke filosofie van de gemeente, op taakuitvoering door de gemeente en op samenwerking. Deze visie is gebaseerd op de beide rapporten en de bespreking van deze rapporten in de raadsvergadering van 3 april 2013`.

De rapporten waarover in de motie van 3 april wordt gesproken zijn:

- Rapport Werkgroep RTA Besturingsfilosofie; als je loslaat heb je twee handen vrij om te besturen
- Rapport Werkgroep Besturingsfilosofie; de regie uit handen (ge)geven.

### 5.2 Kanttekeningen

Gezien *de komende vakantiemaanden* is het nu nog niet opportuun om een participatietraject met inwoners te starten. Bij de vervolgstap in september kan nader bepaald worden of, wanneer en waarover bovenstaande doelgroepen geconsulteerd kunnen worden.

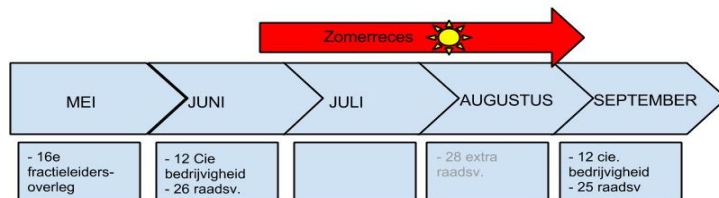
## 6 Planning

Richtinggevend ziet de planning (naar een Nota Besturingsfilosofie) er als volgt uit:

- 1e stap: Startnotitie in juni in de raad
  - 2e stap: Kadernotitie (Conceptnota Besturingsfilosofie) in septemberraad  
Inhoudelijke uitwerking:
    - inventarisatie bestaande documenten (incl raadsrapporten)
    - inbreng ambtelijke deskundigheid
- Intern proces: raad, bestuur en ambtelijke organisatie (projectorganisatie)
- 3e stap:?
  - 4e stap: Implementatie
  - 5e stap: Monitoring/ tussentijdse evaluaties

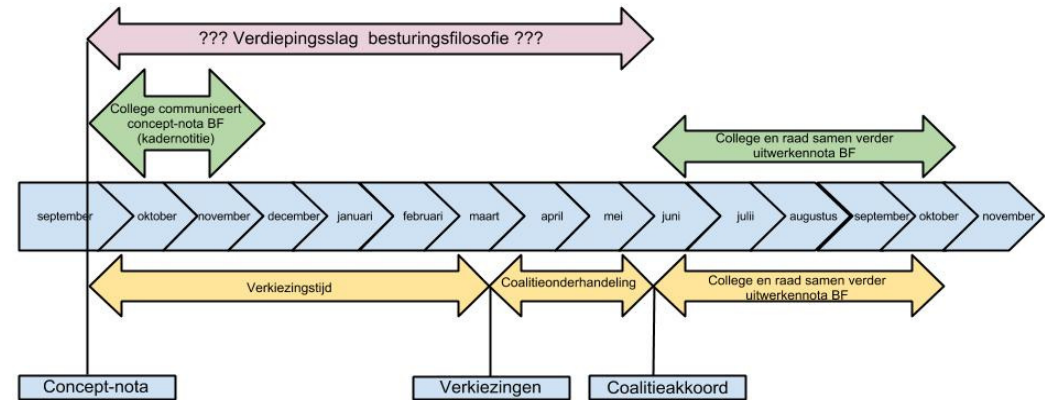
### 6.1 Planning Kadernotitie

De planning voor het opstellen van de Kadernotitie in september is in het onderstaande schema weergegeven:



### 6.2 Planning Nota Besturingsfilosofie

In het verlengde van de planning, zoals weergegeven in het raadsrapport Als je loslaat heb je twee handen vrij om te besturen, geven we een indicatie van de planning na de behandeling van de Kadernotitie in de septemberraad:



## **7 Financiën**

In het kader van de uitwerking van uw motie om een kaderstellende notitie op te stellen over de besturingsfilosofie van de gemeente Renkum is in- en extern capaciteit geworven. Voor het proces en de totstandkoming van de visie is een tijdelijke projectsecretaris aangetrokken en is intern een projectmanager vrijgemaakt.

In de Voorjaarsnota 2013 stellen we voor de kosten hiervan ten laste van de post 'onvoorzien' te brengen. Vooralsnog schatten wij de kosten op ca. €21.000. Het is mogelijk dat het uiteindelijke bedrag afwijkt, dit zal dan in de Najaarsnota 2013 worden aangegeven.

## Bijlage 3 – Relatie inwoners en gemeente

In Deel 1 is aangegeven, dat er een verschuiving in benadering door de overheid gaande is van 'de inwoner als klant' naar de eigen verantwoordelijkheid van inwoners.

In deze bijlage gaan we nader in in welke verschillende hoedanigheden de inwoner te maken krijgt met de gemeente.

Daarnaast geven we een schets van onderzoeksuitkomsten naar betrokkenheid van 'burgers' bij de taakinvulling van gemeenten.

Dit levert een indicatie op de diversiteit in mogelijke draagkracht van inwoners.

Inwoners komen 'hun gemeente' op verschillende manieren tegen:

- Bij de balie voor een identiteitsdocument  
Hier is sprake van een 'echte' klantrelatie met de gemeente: de inwoner koopt gewoon een product van de gemeente; de gemeente is leverancier. Het hele productieproces is aan wettelijk regels gebonden
- Bij de receptie, telefonisch of via de website voor informatie (de gemeente is dé ingang voor alle overheidsinformatie) of met klachten  
De inwoner verwacht een klantvriendelijke en dienstverlenende houding van de gemeente via de diverse informatiekanalen.
- Als belastingbetaler  
In dit geval is sprake van een opdrachtgever- /opdrachtnemer (OGON) relatie. De gemeente is opdrachtnemer om met het belastinggeld voor haar inwoners kwalitatieve publieke voorzieningen te treffen en op een klantvriendelijke wijze diensten te leveren .  
Via de jaarlijkse financiële cyclus van voor- en najaarsrekeningen, jaarlijkse- en meerjarenbegroting geeft de gemeente inzicht en legt ze verantwoording af over de geldbestedingen.  
In het kader van een klantvriendelijker dienstverlening is een taak voor de gemeente weggelegd om de begroting inzichtelijker en begrijpelijker op te stellen zodat inwoners meer bij het opstellen van de begroting betrokken kunnen worden.
- Als kiezer

Eens in de vier jaar krijgt iedere inwoner de gelegenheid om zijn wettige vertegenwoordiging te kiezen. Ook in dit geval is de gemeente als opdrachtnemer te bestempelen. De raad is als gekozen vertegenwoordiging verantwoording verschuldigd van haar taakinvulling aan zijn kiezers.

- In het hele beleidvoeringsproces
  - Beleidvorming  
Inwoners kunnen problemen, maatschappelijke vraagstukken aankaarten bij de gemeente (agendering). De gemeente betreft inwoners bij haar beleidvormingsproces (bewonersparticipatie). Inwoners hebben de mogelijkheid (recht van inspreken) om van zich te laten horen bij agendapunten van vergaderingen van de raad of raadscommissies. In de sfeer van operationele beleidvorming kunnen inwoners de gemeente tegenkomen als de handhaver ingeval mensen zich niet aan de door de gemeente gestelde regels houden. Maar ook bijvoorbeeld wanneer de gemeente mensen ondersteunt of overhaalt om voorzieningen te treffen met subsidies.
  - Beleiduitvoering  
Het realiseren van voorzieningen of het onderhouden ervan, zoals het plegen van onderhoud aan wegen of groenvoorzieningen is de meest existentiële waarde die de gemeente voor haar inwoners heeft. Onder beleidsuitvoering valt bijvoorbeeld ook het aanvragen van een vergunning of de discussie rond wederkerigheid in het kader van WWB.

### De betrokkenheid van burgers/ inwoners

Net zo als dé samenleving niet bestaat, bestaat ook dé burger of dé inwoner niet.

De belevingswerelden van inwoners kunnen onderlings zeer verschillend zijn. Dit blijkt wel uit onderzoeken die gedaan zijn naar burgerschap- en betrokkenheidstijlen en naar voortrekkersrollen bij maatschappelijke- en burgerinitiatieven.

## Startnotitie Kadernotitie Besturingsfilosofie

Het blijkt dat burgers in onderzoeken *meer aandacht geven aan hun sociaal burgerschap* ( het zorgen voor elkaar, wel vaak in brede zin: )dan aan hun politiek burgerschap (“o ja, natuurlijk moet je ook aan je verplichting voldoen om te stemmen”).

Als we de voortrekkersrollen en de betrokkenheidstijlen naast elkaar leggen geeft dit een nadere duiding van de mate en de vorm van actieve betrokkenheid van inwoners van de gemeente:

- Minder dan de helft van de bevolking plaatst zichzelf op de zijlijn en stelt zich niet actief op
- Meer dan de helft van onze bevolking voelt wel op één of andere manier een (politieke) betrokkenheid.
- Deze laatste helft bestaat voor weer iets meer dan de helft uit mensen die zich langdurig of kortstondig richten op het ‘beïnvloeden van de besluitvorming’ . Deze mensen wil de gemeente bij haar beleidvorming betrekken d.m.v. *(burger)participatie*.
- Het laatste kwart (iets minder dan de helft van de groep van punt 2) komt langdurig of kortstondig in actie als er iets aan de hand is (als ze een probleem zien). Dit zijn mensen die het heft in eigen handen nemen en die van de gemeente ruimte vragen om zaken zelf op te lossen en te regelen (*doe-democratie, eigenaarschap of samenwerking*)

Figuur 2 Betrokkenheid inwoners bij het beleidsvoeringproces

wettelijk kader	wet- en regelgeving					
beleidvoering	agendavorming	beleidvorming			beslissing	beleiduitvoering
		S	T	O		
monitoring						

S = Strategische beleidvorming (het ‘wat’)

T = Tactische beleidvorming (het ‘hoe’)

O = Operationele beleidvorming ( het ‘hoe’ van de beleiduitvoering)

<b>betrokkenheid</b> <b>*burger</b> <b>*partners</b>	(burger)participatie		een vorm van democratie naast de representatieve democratie	*doe-democratie *eigenaarschap *samenwerking *vormen van aanbesteding/opdrachtgeverschap
--	----------------------	--	---	---



## Bijlage 4 – Vertaling van gemeentelijke rollen in het beleidsvoeringsproces naar regievormen

In het gehele **beleidsvoeringsproces** kan de gemeente (raad en college) verschillende (toekomstige) rollen vervullen (Figuur a geeft een beeld van het gemeentelijk beleidsvoeringproces met bijbehorende gemeentelijk rollen).

### Beleidsvorming

Per beleidsveld kan door wet- en regelgeving de beleidsvrijheid van de gemeente anders zijn. De doorzettingsmacht kan eveneens per situatie verschillen. In Deel 2 is het wettelijk kader geïnterpreteerd en is dit per begrotingsprogramma inzichtelijk en overzichtelijk gemaakt. In Deel 1 is aangegeven dat de gemeente in ieder geval het onderscheidende vermogen en de eigenheid van de gemeente moet formuleren. En dat zij daarnaast (als zij beleidsvrijheid heeft) een ontwikkelingsgericht beleid moet voeren, gebaseerd op ontwikkelingskansen. Op deze wijze nodigt zij partijen uit of verleidt zij hen om (gezamenlijk) uitvoering aan de gestelde ambities te leveren met ruimte voor een nadere (gezamenlijke) uitwerking. Deze fase van beleidsvorming vraagt om een gedreven politiek en bestuurlijk leiderschap om energie in het 'beleidsnetwerk' te mobiliseren.

*Ingeval van inhuur van vakdeskundigheid via particuliere bureaus of in IGS-verband is er sprake van een aanbestedingsvorm en van een OGON relatie.*

In het proces van beleidsvorming heeft de gemeente een voortrekkersrol. Anderen, betrokkenen kunnen in deze fase van de beleidsvoering participeren (nota Burgerparticipatie). In dit geval heeft de gemeente **een strategische rol (de strategie)**.

Figuur a Gemeentelijke rollen in het beleidsvoeringsproces

regievorm	bewaker			
	visionair	netwerker communicator handhaver	besliser opdrachtnemer delegatie	dienstverlener uitvoerder opdrachtgever partner

wettelijk kader	wet- en regelgeving				
beleidsvoering	agendavorming	beleidsvorming		beslissing	beleiduitvoering
		S	T	O	
	monitoring				

S = Strategische beleidsvorming (het 'wat')  
 T = Tactische beleidsvorming (het 'hoe')  
 O = Operationele beleidsvorming ( het 'hoe' van de beleiduitvoering)

### Operationele beleidvorming

De gemeente kan haar ambities vervolgens uitdragen, anderen faciliteren of zelfs stimuleren of activeren tot (bijdragen in) de uitwerking van haar ambities door te netwerken, te coachen of coördinerende taken op zich te nemen en.

In dit geval zouden we kunnen spreken van **een netwerkende rol (de netwerker)**

In Deel 1 hebben we aangegeven dat communiceren een steeds belangrijker beleidsinstrumentarium van de gemeente wordt. Het inzetten van verschillende communicatiemiddelen wordt een steeds belangrijker rol van de gemeente: **de communicator**.

Eén van de beleidsinstrumenten die de gemeente ten dienste staat zijn juridische beïnvloedingsmaatregelen, zoals beleidsregels, verordeningen e.d.. De gemeente dient naleving van haar regelgeving te handhaven. Zo heeft de gemeente ook **een handhavende rol (de handhaver)**.

### Beleiduitvoering

In de beleidsuitvoeringfase kunnen zich meerdere mogelijkheden voordoen en heeft de gemeente andere rollen:

- Uitvoering in eigen beheer  
**De uitvoerder**: de gemeente heeft volledige doorzettingsmacht (afgezien van medebewindaspecten). Deelwerkzaamheden kunnen worden uitbesteed >> **gemeente als opdrachtgever**
- Uitvoering is uitbesteed: op afstand gezet  
**De opdrachtgever**; in dit geval beschikt de gemeente over een sturende rol door middel van aanbestedingsmogelijkheden en OGON relaties
- Uitvoering wordt opgepakt in samenwerkingsverbanden  
**De partner**; in deze situatie is de gemeente een gelijke onder diverse betrokkenen; ze kan echter wel in het samenwerkingsproces interveniëren of zelfs beschikken over doorzettingsmacht
- Een combinatie

In veel gevallen kan zich **een combinatie van verschillende rollen** voordoen: de gemeente doet delen in de uitvoering zelf, zet delen buiten de deur, werkt delen in gezamenlijkheid met andere partijen uit, waar tegelijkertijd sprake kan van aanneming of zelfs onderaanneming.

In de uitvoerings sfeer heeft de gemeente nog een andere rol, namelijk die van **dienstverlener**: bij het verstrekken van identiteitspapieren en in de informatieverstrekking is de gemeente leverancier, maar vooral dienstverlener.

### Besluitvormingsfase

De besluitvormingsfase is het moment van volledige sturing door de gemeente: binnen haar taakverantwoordelijkheid kan zij vormgeven aan haar taakopvatting. Gezien het iteratieve karakter van de beleidsvoeringscyclus kan er een gelaagdheid in de besluitvorming bestaan. Uiteindelijke beslissingsbevoegdheid ligt bij de raad als representatieve vertegenwoordiging: **de beslisser**

In het streven om inwoners meer verantwoordelijk te stellen voor hun leefomgeving en de daarbij horende (eigen) beslissingsmacht is het een politiek keuze in hoeverre de raad beslissingsmacht wil (mandateren of delegeren aan (groepen) inwoners: **de delegerder** . Ook in samenwerkingsverbanden doet zich een gelijksoortige vraag voor: in hoeverre delegeert de gemeente haar beslissingsmacht aan die verbanden.

Parallel aan de besluitvormingsrol is de raad ook **opdrachtnemer** met de inwoners (als belastingbetalers en als kiezers) als de opdrachtgevers.

### Terugkoppelingen beleidsvoeringproces

In alle mogelijkheden van balans is het voor de gemeente essentieel om overzicht, inzicht te houden, te coördineren, samenhang te bewaken en maatschappelijke effecten te monitoren. Tijdens het hele proces van beleidvoering heeft de gemeente een regierol van **monitor**.

*Vertaling van rollen naar regievormen*

Figuur a geeft een overzicht van de rollen die de gemeente gaat spelen in het beleidvoeringsproces.

In tabel a zijn de rollen vertaald naar vier regievormen.

Op deze wijze zijn **vier basisvormen van regievoering** te herleiden:

**Bepalen en behartigen**

**Beheersen en beïnvloeden**

Tabel a Beleidfase, rollen en regievorm

<b>Regievorm</b>	<b>Rol</b>	<b>Beleidfase</b>
<i>Beïnvloeden</i> (verleiden, enthousiastmeren, stimuleren, faciliteren)	Strateeg	Met beleidvorming
	Netwerker	Als voelspriet in de samenleving
	Communicator	Communicatie wordt naast beleidvorming het beleidsinstrument!
<i>Beheersen</i> (handhaven en monitoren)	Handhaver	Inperking regelgeving i.v.m. beperking complexiteitsrace
	Monitor	Tijdens het gehele beleidvoeringsproces van belang (terugkoppelingen maken bijsturing mogelijk)
<i>Bepalen</i> (doorzettingsmacht)	Strateeg	Beleidsvorming
	Uitvoerder	
	Opdrachtgever	Uitbestedingsituaties
	Partner	In gezamenlijkheid
	Dienstverlener	Documenten en informatieverstrekking
	Beslissers	Representatieve democratie
	Delegeerder	i.r.t. loslaten ('beslissingsmacht' aan inwoners) en andere vorm van democratie
<i>Behartigen</i> (Opkomen voor het algemene- en minderheidsbelang)	Strateeg	i.r.t. kiezers i.r.t. belastingbetalers
	Dienstverlener	Klantrelatie met inwoners
	Delegeerder	i.r.t. loslaten ('beslissingsmacht' aan inwoners) en andere vorm van democratie
	Opdrachtnemer	Als gekozen vertegenwoordiging en geldontvanger