



Hoofdpijnen bestuursfilosofie

Inhoud

Inhoud.....	1
1. Inleiding.....	1
2. Functie en doel Kadernotitie.....	1
3. Het bestaansrecht van de gemeente.....	2
3.1. De samenleving.....	2
3.2. De gemeente bestaat door de samenleving.....	2
3.3. De gemeente bestaat voor de samenleving.....	2
4. De gemeente als evenwichtskunstenaar.....	3
5. Naar een gemeentelijke herpositionering.....	3
6. De gemeenteraad als de koorddanser.....	4
6.1. De Renkumse Bestuursfilosofie als ontdekkingsreis.....	5
6.2. Een TomTom voor een Renkumse Bestuursfilosofie.....	5
6.3. Eindbestemming: een Renkumse bestuursfilosofie.....	7

1. Inleiding

Dit uittreksel geeft de grote lijn weer van deel 1 van de Kadernotitie november 2013 Bestuursfilosofie Renkum – Loslaten in verbondenheid.

2. Functie en doel Kadernotitie

Gemeente Renkum gaat een Bestuursfilosofie opstellen omdat zij zich wil bezinnen op haar rol en positie in een veranderende samenleving.

De gemeenteraad heeft in een motie van 3 april 2013 het college opdracht gegeven om een Kadernotitie op te stellen. Deze Kadernotitie moet “een visie weergeven op de bestuurlijke filosofie van de gemeente, op haar taakuitvoering en op samenwerking.” In haar vergadering van 26 juni j.l. is de raad akkoord gegaan met de procesaanpak, zoals door het college in een Startnotitie is aangegeven: Naast het inventariseren van de Renkumse situatie op het gebied van samenwerkingsrelaties zal de Kadernotitie een schets geven van de eindresultaten van een bestuursfilosofie.

De Kadernotitie betreft een eerste richtinggevende stap naar een Bestuursfilosofie voor gemeente Renkum conform de vastgestelde procesaanpak.

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

Het doel van de Kadernotitie is het aangeven van denkrichtingen op welke wijze de heroriëntatie van de gemeente gestalte kan krijgen.

Politieke keuzes in deze denkrichtingen bepalen uiteindelijk de inhoud van de Renkumse Bestuursfilosofie.

3. Het bestaansrecht van de gemeente

Voor een bezinningstraject is het van belang in welke context de gemeente haar rol en taakuitvoering vervult en wat aan haar bestaansrecht ten grondslag ligt.

Gemeente Renkum is er 'door en voor de samenleving'.

3.1. De samenleving

Onze samenleving is te typeren als een horizontaal functionerende netwerksamenleving.

Een dergelijke samenleving bestaat uit een dynamisch en complex netwerk dat zich laat kenmerken door een onderlinge verwevenheid en beïnvloeding van en door gemeenschapsverbanden. Voor elk gemeenschapsverband (dus ook de gemeente) is het belangrijk dat hij een gezamenlijke ontwikkeling doormaakt met zijn relevante omgeving. Als dit laatste het geval is dan blijken gemeenschapsverbanden een leer- en zelforganiserend vermogen te hebben om zich aan ontwikkelingen aan te passen.

Het blijkt dan ook dat diverse gemeenschapsverbanden in de samenleving steeds meer het heft in eigen handen nemen om zelf bestaande vraagstukken op te lossen en zo als het ware 'op de stoel van de gemeente gaan zitten'.

De gemeente moet zich bezinnen hoe zij zich tot dit soort initiatieven wil verhouden en op welke wijze zij met de samenleving een gezamenlijk ontwikkeling gaat doormaken..

3.2. De gemeente bestaat door de samenleving

Het bestaansrecht van de gemeente is door de samenleving als laagste politiek bestuurlijk orgaan vastgelegd in onze Grondwet.

De Grondwet is bepalend voor de verticale, hiërarchische verhoudingen, zoals onze democratische rechtstaat, onze gedecentraliseerde eenheidstaat (staatsvorm) en onze representatieve democratie (regeringsvorm).

De gemeenteraad is de gekozen vertegenwoordiging van de gemeentelijke inwoners. Dit vormt het primaire bestaansrecht (legitimiteit) van de gemeentelijke overheid. De grondrechten van deze inwoners zijn eveneens verankerd in de Grondwet.

Hoewel de Nederlandse burgers een groot belang hechten aan het voortbestaan van onze regeringvorm 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.

De gemeente moet zich bezinnen op welke wijze zij de verbinding met de netwerksamenleving wil leggen en of dit een aanvulling op de representatieve democratie vraagt.

3.3. De gemeente bestaat voor de samenleving

De gemeente heeft betekenis voor haar inwoners omdat zij diensten verricht en beleid maakt in het belang van haar inwoners.

Het gemeentelijk functioneren wordt enerzijds bepaald en vorm gegeven door het bestaande –vanuit het rijk bepaalde- wettelijke kader en anderzijds door politieke keuzes van de door de inwoners gekozen vertegenwoordiging, de gemeenteraad.

Het laatste decennium heeft een omslag in denken plaatsgevonden om meer aan inwoners zelf over te laten, aangeduid met de termen 'kanteling', 'vermaatschappelijking' e.d. De gemeente moet meer 'loslaten' en overlaten aan haar inwoners.

Daarnaast is het denken over kwaliteitsborging van geleverde gemeentelijke diensten het laatste decennium sterk gericht op schaalvergroting. Ging men er in 1977 nog van uit dat een kwalitatief gemeentebestuur geborgd was door 10.000 inwoners, nu vindt men de bestuurskracht pas gegarandeerd bij tien maal zoveel inwoners.

De agendering en het afwegingsproces van waarden en van diverse individuele en collectieve belangen komt tot uitdrukking in het beleidvoeringsproces. Dit proces geeft per beleidsveld fasegewijs vorm aan een complexe verwevenheid van taakverantwoordelijkheden (wettelijk kader) en taakopvattingen (gemeentepolitiek).

Het beleidvoeringsproces vormt dan ook een belangrijke kapstok voor een bezinning welke taken en welke rol de gemeente voor zichzelf ziet in het 'loslaten'.

4. De gemeente als evenwichtskunstenaar

De hiërarchische en overwegend naar binnen gekeerde, verkokerde organisatie van een gemeente staat haaks op het functioneren van de open horizontale netwerksamenleving. *De gemeente moet een balans zoeken hoe zij zich vanuit haar verticale oriëntatie wil gaan verhouden tot de horizontale netwerksamenleving.* Het krachtenveld, waarin de gemeente werkt is zo complex en dynamisch dat een dergelijke balans per geval anders is. Een evenwicht is afhankelijk van het betreffende beleidsveld, van het maatschappelijke vraagstuk, van de betrokken partijen en van de onderlinge beïnvloeding.

Een bezinningstraject vraagt allereerst van de gemeente(politiek) een *bewustwordingsproces* dat de veranderingen in de samenleving onontkoombaar zijn. De gemeente(politiek) moet zich richten naar die veranderende samenleving en met die samenleving een gezamenlijke ontwikkeling doormaken. Dit vraagt bij beide een cultuuromslag in denken en doen.

Voor de gemeente is die cultuuromslag aan de hand van de volgende items te duiden:

- Omgaan met waarschijnlijkheden i.p.v. (schijn)zekerheden
- Extern oriënteren, netwerken (proactief), signaleren
- Meervoudigheid en diversiteit creëren, stimuleren en laten ontstaan
- Samenwerken en betrouwbaarheid en geloofwaardigheid opbouwen en vertrouwen geven
- Denken in niet-rechthoekige, organische groeiprocessen
- Strategisch beleid meer vraaggericht, uitnodigend en verleidend en ontwikkelingsgericht formuleren
- Een lerende en experimentele instelling
- Het slechten van schotten (sectoren/ disciplines en gemeentelijke geledingen)
- Innovatief ondernemerschap

5. Naar een gemeentelijke herpositionering

Voor de toekomst zijn een aantal kernfuncties (niet limitatief) van de gemeente te formuleren (concretisering kan per vraagstuk en per beleidsveld variëren):

- Het borgen van rechtstatelijke beginselen
- Het uitvoeren van haar taakverantwoordelijkheid (wettelijk kader)
- Een beperktere invulling van haar taakopvatting (eigen (autonome) beleid)
- Het primaat van de uiteindelijke afweging van waarden en belangen en de besluitvorming blijft bij de gemeenteraad
- Versterking bestuurskracht: het verzelfstandigen van haar uitvoeringsgerichte taken (uitbesteding en/of (maatschappelijke) aanbesteding)
- Het stimuleren, faciliteren en begeleiden van maatschappelijke en politiek betrokkenheid van inwoners als aanvulling op de representatieve democratie (legitimatie).
- Het bewaken van samenhang en het houden van overzicht en inzicht in het gemeentelijke speelveld
- In 'control' blijven door monitoren in lusvormige (iteratieve) processen: beperking voorschriften, protocollen e.d.
- Streven naar deregulering
- Informeren en communiceren

In een algemene trend van 'vermaatschappelijking' in de samenleving hinkt de overheid/ gemeente nog op twee benen. Ze lijkt wel bereid om toe te geven aan die algemene trend, maar ze kan of weet niet hoe vorm te geven aan de verschuiving naar eigen verantwoordelijkheid van burgers/ inwoners.

Daarnaast kunnen we een paar specifieke bewegingen benoemen die van belang zijn voor het functioneren van de gemeente:

1. Een aanvullende beweging op het primaat van de representatieve democratie met andere vormen van democratie
2. Een aandachtverschuiving in het beleidvoeringsproces
3. De noodzaak tot samenwerking
4. Een aandachtverschuiving in vormen van regievoering

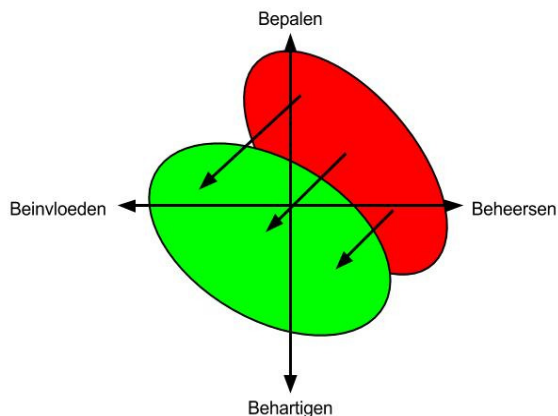
Binnen deze accentverschuivingen wordt de fase van agendavorming voor de politiek steeds belangrijker:

- Het vroegtijdig signaleren van spontane particuliere initiatieven, zodat de politiek zich kan bezinnen over het nemen van zijn verantwoordelijkheid (kaderstelling, een duwtje geven of niet doen)
- Het starten van experimenten om gezamenlijk onderzoekend te ontdekken op welke wijze (maatschappelijke en politieke) betrokkenheid van inwoners vorm kan krijgen.
- De mate van kaderstelling voor het 'optuigen' van samenwerkingsverbanden
- Transparantie en communicatie v.w.b. verwachtingen e.d.

Vanuit haar grondwettelijke taak heeft de gemeente altijd een vorm van regievoering.

De gemeente zal in de toekomst in het gehele beleidvoeringsproces andere taken, rollen en andere vormen van regie op zich gaan nemen. Nu ligt de nadruk van regievoering van de gemeente sterk op het 'bepalen' en 'beheersen' (de 'verticale wereld'), maar zal zich in de toekomst meer en meer gaan verplaatsen naar 'beïnvloeden' en 'behartigen' (de 'horizontale wereld'). Hierbij vindt binnen de regievorm 'beheersen' een accentverschuiving plaats van handhaven naar monitoren. Er zal nooit sprake van één vorm van regie zijn, want regievoering is niet eendimensionaal en niet eenvormig.

Elke situatie vraagt een aangepaste regievoering.



De gesignaleerde accentverschuivingen geven een richting aan het bezinningsproces, in welke richting de gemeente(politiek) zich kan bewegen.

De mate waarin de gemeente(raad) gevolg geeft aan deze beweging vraagt een politieke afweging. Deze afweging geeft uiteindelijk vorm aan de Renkumse Bestuursfilosofie.

6. De gemeenteraad als de koorddanser.

Hoe de gemeente zich vanuit haar verticale legitimering tot de (horizontale) netwerksamenleving wil gaan verhouden (het vinden van een balans of evenwicht) is voor een belangrijk deel een politieke keuze. In haar afweging van waarden en belangen loopt de gemeenteraad tegen een meervoud aan dilemma's, zoals:

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

6.1. 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

6.2. Een TomTom voor een Renkumse Besturingsfilosofie

De in de vorige paragrafen geschetste rode lijn kan voor elke gemeente opgaan. Pas door politieke keuzes te maken geeft een gemeente inhoud aan haar eigen besturingsfilosofie.

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 dit Uittreksel van de 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 in de routing aan. Tussen deze uitersten 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.

Route A: Verantwoordelijkheidverschuiving: de wijze, waarop inwoners meer verantwoordelijkheid nemen en/ of krijgen		Van belang voor het gehele beleidvoeringsproces
Omleiding A1 Via de geleidelijkheid (gezamenlijke actie van gemeente en inwoners)	Aandachtspunten voor een politieke afweging	Omleiding A2 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"> •Wettelijk kader •Gemeentelijke basisvoorzieningen •Acceptatie diversiteit/ variatie •Verplichting wederkerigheid •Sociaal en juridisch vangnet •Effectiviteit en efficiency 	Wat te doen bij geen initiatieven uit de bevolking? Afdwingbaarheid? Selffulfilling prophecy!

Route B		Beleiduitvoering
Bestuurskracht vergroten		
Omleiding B1 Uitbesteding uitvoeringsgerichte taken	Aandachtspunten voor een politieke afweging	Omleiding B2 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"> • 3 K's • Maatschappelijke aanbesteding • Op samenwerking gerichte regievorm • Regionalisering • Democratische legitimatie • Samenhang • Coördinatie • Monitoring 	Welke overwegingen heeft de raad om uitvoeringsgerichte taken in eigen huis te houden?

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

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 cultuuromslag, zowel bij de gemeente als bij de samenleving noodzakelijk is?
Kan de raad zich vinden in de items, die voor de cultuuromslag 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.

6.3. 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 worden de raadsleden meegenomen in een workshopachtige setting om met elkaar te brainstormen over de drie routes.

Doel van deze bijeenkomst 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 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.