

# De Koers

Wegwijzer voor inwonergegericht werken in gemeente Het Hogeland



24 oktober 2018

## Inhoud

1. Inleiding .....	3
1.1. Doel .....	4
1.2. Totstandkoming .....	4
1.3. Een koers als eerste stap.....	4
2. Verbinding en samenwerking.....	5
2.1. Bewustzijn van de vraag.....	5
2.2. Herkennen van onze rol .....	6
2.3. In kaart brengen van onze omgeving.....	7
3. Bewustwording inwonergegericht werken .....	8
3.1. Zichtbaarheid naar buiten.....	9

## Bijlagen

- Eindrapport Inwonerparticipatie in de BMW-gemeenten: een onderzoek naar inwonerinitiatieven in de gemeenten Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond. Bestuurskundig onderzoeksproject, Rijksuniversiteit Groningen.
- Enkele uitkomsten uit het onderzoek naar inwonerinitiatieven.
- Voorbeeld omgevingsanalyse.
- Toelichting schema rollen overheid.

*Dit document is opgesteld door:*  
*Simone Klein (eindredactie)*  
*Janet Appelhof (projectleider Inwonerkracht)*

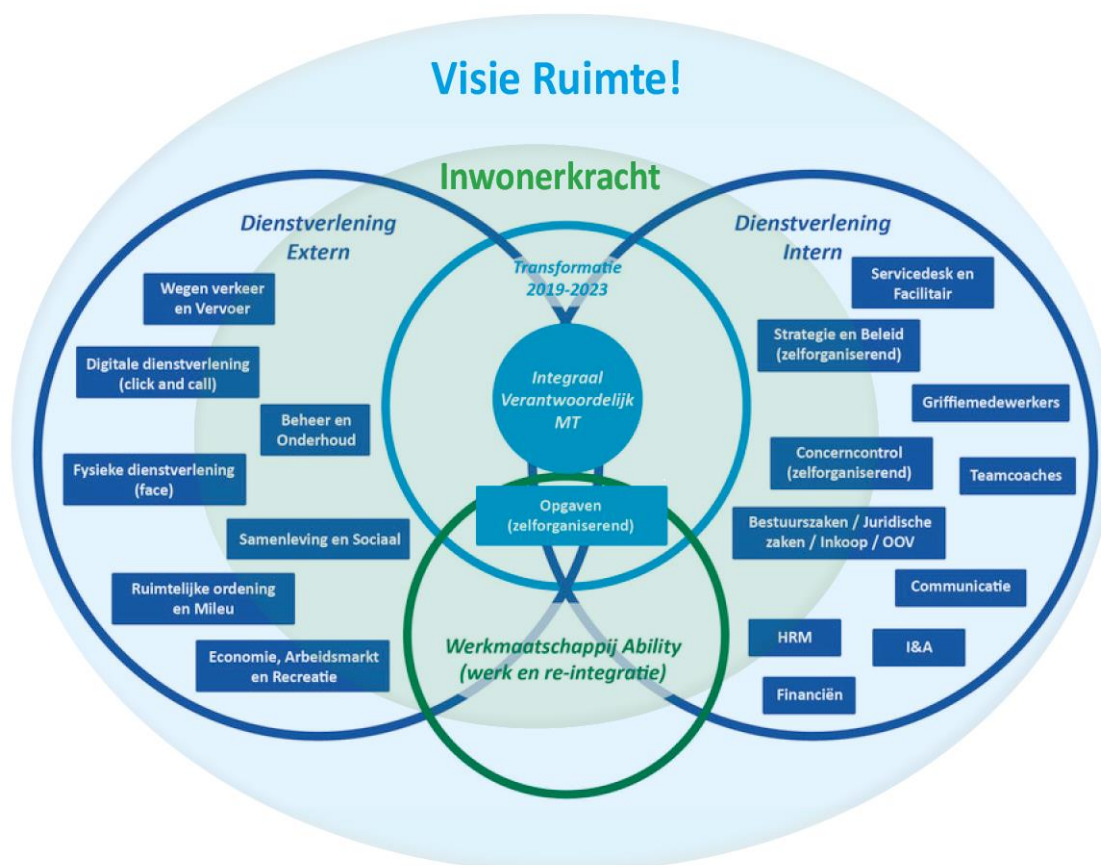
*Met medewerking van:*  
*Robin Rijpma*  
*Tamara Wiersema*

## 1. Inleiding

Op basis van de visie Ruimte!, toekomstvisie voor de nieuwe gemeente Het Hogeland, is in 2017 een visie Inwonerkracht gemaakt. Hoe wij in Het Hogeland willen omgaan met inwonerkracht, staat beschreven in de visie 'Ruimte!':

- *Inwoners centraal,*
- *Dienstbare overheid,*
- *Ruimte krijgen, geven en voelen,*
- *Maatwerk leveren,*
- *Faciliteren, stimuleren en verbinden,*
- *Loslaten,*
- *Samen optrekken en netwerken.*

Het schema hieronder geeft weer hoe Inwonerkracht binnen de visie Ruimte past, en hoe het alle facetten van de gemeentelijke organisatie raakt.



De raden van Winsum, de Marne, Bedum en Eemsum hebben de visie Inwonerkracht in maart 2018 vastgesteld. Uit deze visie volgt een werkwijze, in de vorm van deze 'Koers'. Waar de visie voor medewerkers, bestuurders en raadsleden te gebruiken is als kompas en als toetssteen, is de Koers een wegwijzer die we inzetten om als gemeentelijke organisatie te kunnen werken volgens Inwonerkracht. Dan gaat het niet alleen om ondersteuning bij vormgeven van initiatieven van inwoners.

## 1.1. Doel

Met deze 'Koers' geven we aan wat nodig is om als gemeente integraal en omgevingsgericht te werken. Inwonergericht werken, zogezegd. Bij het schrijven van dit document, aan de vooravond van de start van de nieuwe gemeente Het Hogeland, zijn we al een stuk op weg om meer vanuit de inwoner te denken en te handelen. Maar op het moment dat we gaan werken volgens de visie Inwonerkracht, is er meer nodig. Deze Koers geeft aan wat.

De bedoeling is om vanaf de start van gemeente Het Hogeland op 1 januari 2019, te gaan werken volgens de wegwijzer die deze Koers is. De eerste collegeperiode gebruiken we om deze te implementeren in de organisatie. Inwonergericht werken moet als het ware in ons systeem gaan zitten, in ons 'DNA'. Daarin is ruimte voor nieuwe inzichten. De ervaring die we opdoen met het werken als gemeente Het Hogeland geeft daarvoor input, net als nieuwe landelijke ontwikkelingen.

## 1.2. Totstandkoming

In het voorjaar van 2018 door de faculteit Juridische Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen in opdracht van de BMW-gemeenten een onderzoek naar inwonerparticipatie uitgevoerd onder inwoners van de BMW-gemeenten. Wij hebben daarbij de volgende onderzoeksvraag neergelegd:

- Welke activiteiten op het terrein van inwonerparticipatie zijn, in de periode 2015-2018, in de vier gemeenten van Het Hogeland ontwikkeld,
- Wat zijn de ervaringen van initiatiefnemers en betrokkenen,
- Hoe moeten die worden beoordeeld in het licht van de verwachtingen en doelstellingen van initiatiefnemers, overheden en andere betrokkenen,
- En wat kan daarvan worden geleerd met het oog op inwonerparticipatie in de nieuwe gemeente Het Hogeland?

Het onderzoek is als bijlage bij dit document gevoegd. In een extra bijlage vindt u een aantal belangrijke uitkomsten. Het onderzoek stelde ons in de gelegenheid om te bepalen welk effect onze huidige participatie-instrumenten hebben en wat wij daaraan kunnen verbeteren of daarvan kunnen leren. De aanbevelingen uit de visie Inwonerkracht en de uitkomsten van dit onderzoek vormen de basis voor deze 'Koers'. Deze is verder tot stand gekomen met inbreng vanuit de vijf organisaties: de BMW-gemeenten en Werkplein Ability.

## 1.3. Een koers als eerste stap

Deze Koers, deze wegwijzer, is een eerste stap om inwonergericht te gaan werken. Vervolgens baseren we hierop concrete werkwijzen, bijvoorbeeld hoe we omgaan met subsidieverstrekking en ontwikkeling van beleid. Die werkwijzen stellen we op in overleg met directie, college en raad en niet te vergeten inwoners en andere partijen uit de omgeving van de gemeente.

## 2. Verbinding en samenwerking

We willen de opgaven waar we als Het Hogeland de komende jaren voor staan, oppakken vanuit het perspectief van de visie Inwonerkracht. Niet met de bedoeling om het ingewikkelder te maken, maar juist om het hanteerbaar te maken. Inwoners en gemeente kunnen van elkaars kwaliteiten en netwerken gebruik maken om met de opgaven aan de slag te gaan. Wij zien inwonergericht werken als de verbindende basis hiervoor. Hoe we dat gaan doen, specificeren we in deze 'Koers'.

Samenwerken van gemeente en inwoners is van groot belang voor het welslagen van inwonerparticipatie. Dat is ook de belangrijkste conclusie van het onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen. Flexibiliteit, maatwerk en pro-activiteit zijn sleutelwoorden. Uit het onderzoek komt verder naar voren dat BMWÉ-inwoners sneller participeren als ze zich serieus genomen voelen door de gemeente. De mate van ondersteuning en de manier waarop, heeft invloed op hoe inwoners de samenwerking met de gemeente waarderen. Een actieve houding van de gemeente, waarbij de gemeente meedenkt maar niet overneemt, kan rekenen op grote waardering van inwoners.

Dat betekent niet dat het nu allemaal anders moet. Werken volgens Inwonerkracht gaat niet over duwen en breken, of over pijnlijke organisatievernieuwing. Het gaat over samen met inwoners zorgen bespreken en samen gaandeweg oplossingen ontdekken. Over slimmer, handiger en vaardiger worden in het buigen en rekken van bestaande instrumenten. Het gaat om creativiteit en flexibiliteit: om het vermogen om het te doen met wat er is en daar het beste van te maken.

Als rode draad die uit alle reacties van inwoners naar voren komt is dat we, als gemeente eerst goed nadenken en stilstaan bij hoe, of en wanneer we met inwoners kunnen en willen samenwerken. Dus eerst 'pas op de plaats' maken en ons goed voorbereiden, zodat we weten hoe te beginnen. Daarmee kunnen we duidelijkheid scheppen, zowel naar onszelf, als ook naar de inwoners. Met dat in ons achterhoofd zijn er dan drie aspecten waarvan we ons als gemeente bewust moeten worden, en waar we ons in moeten bekwaamen:

1. Bewust zijn van de 'vraag'; het nastreven van verheldering van de vraag;
2. Het leren herkennen van onze rol als gemeente;
3. Het in kaart leren brengen van onze omgeving en de impact daarop met een omgevingsanalyse.

### 2.1. Bewust zijn van de 'vraag'

Maatwerk wordt de nieuwe standaard, zo stelt de visie *Ruimte!*. Bij het leveren van maatwerk ga je uit van de 'vraag' en probeer je je als overheid wendbaar op te stellen. Een 'vraag' kan meerdere betekenissen hebben. Het kan een thema, een kwestie, een vraagstuk, een behoefte, een moeilijkheid, of een probleem zijn. Het kan gaan om de vraag aan medewerking aan een plan, maar dat hoeft niet.

De 'vraag' kan zowel vanuit inwoners komen als ook vanuit de gemeente. Want dat laatste is ook mogelijk, als we als gemeente een (beleids-)idee willen toetsen bij inwoners. De organisatie zal ook dan maatwerk leveren en zoveel mogelijk aansluiten bij de leefwereld van inwoners. Bij elke vraag moet zowel aan de kant van de inwoners als aan de kant van de gemeente helder zijn wat de omvang en de inhoud is.

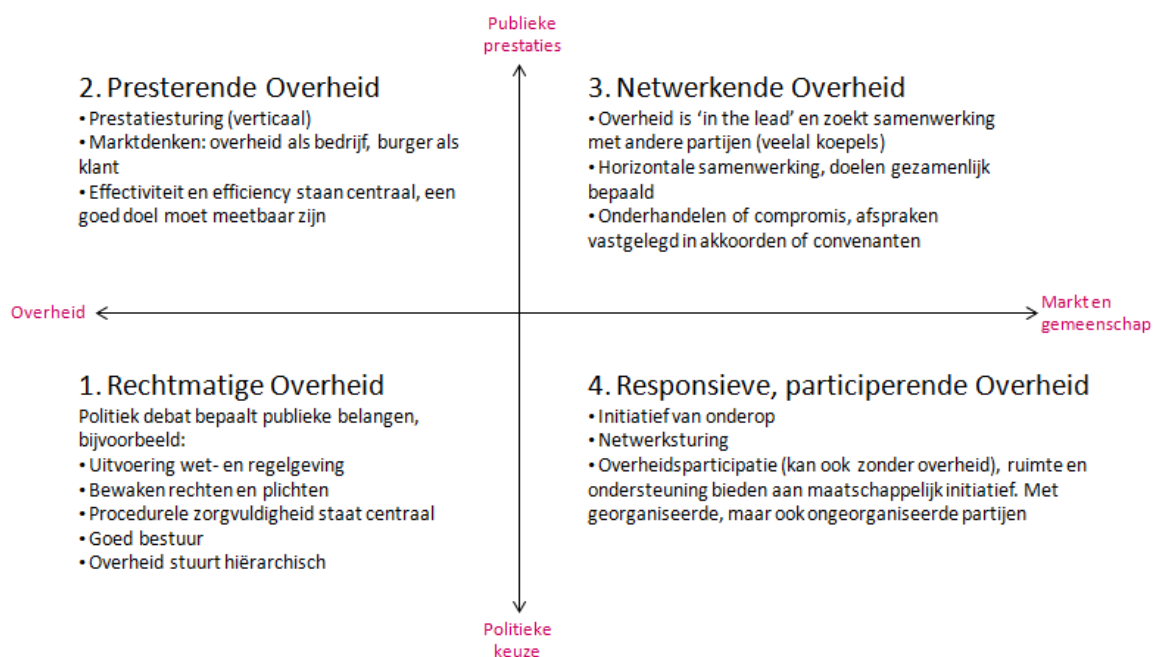
Het effect van werken met verschillende overheidsrollen, een omgevingsanalyse en bewust zijn van de 'vraag', is dat we aan de voorkant van het proces direct goed in beeld hebben waar we op moeten letten om een plan te laten slagen. Het betekent dat we gaandeweg minder obstakels en problemen zullen tegenkomen.

Deze manier van werken vraagt doorontwikkeling van competenties van medewerkers en bestuurders op dit gebied. Zoals doorvragen (wat is de 'vraag achter de vraag?'), omgevingsbewustzijn, flexibiliteit en empathisch vermogen.

## 2.2. Herkennen van onze rol

Als tweede moeten we leren herkennen wat onze rol is, of onze rollen zijn, als gemeente, in de samenwerking met inwoners. Er zijn vier rollen te onderscheiden. Deze zijn ook te vinden in de Visie Inwonerkracht (blz. 14).

### Rollen van de overheid in de samenwerking met de energieke samenleving:



- 1. Rechtmatig:** gemeente als uitvoerder van wet- en regelgeving.  
In de rol van rechtmatige overheid spreken wij inwoners aan op hun rechten en plichten;
- 2. Presterend:** gemeente als dienstverlener.  
In de rol van presterende overheid benaderen wij mensen als klant;
- 3. Netwerkend:** gemeente als initiatiefnemer tot samenwerking.  
In de rol van samenwerkende overheid benaderen wij inwoners als partner en bieden wij netwerken aan;
- 4. Participerend:** gemeente als ondersteuner bij initiatief vanuit inwoners.  
In de rol van responsieve overheid hebben wij te maken met gelijkwaardige omgang en (wisseling van) eigenaarschap.

In de bijlage wordt een nadere toelichting op dit schema gegeven.

Inwonergericht werken betekent de kunst verstaan om te schakelen tussen deze rollen. Om dit te kunnen doen, moeten we leren herkennen welke vorm het beste past bij welke situatie.

Het lijkt alsof de rechtmatige en presterende overheid, de linker kwadranten, traditioneel zijn en niet vernieuwend. Terwijl in de samenwerkende en responsieve overheid, rechts in het kwadrant, het spannende en het vernieuwende zit. Toch is dat niet zo, want het één kan niet zonder het ander. Immers: als we meebewegen met de samenleving doet rechtmatigheid er wel degelijk toe. En ook daarbij is het belangrijk om te laten zien welke prestaties er zijn. Wat is er met het geld gebeurd? Wie heeft het meest gekregen en waarom? Was er ruimte voor inspraak of alternatieve opties van anderen?

De transformatie naar 'ja, mits' geldt vooral voor de presterende en rechtmatige overheid. Zij geven immers de kaders aan waarbinnen plannen de mogelijkheid krijgen zich te ontwikkelen. Nu hebben we vaak de neiging te kijken naar wat er niet kan. We ontwikkelen naar kijken wat er wél kan.

Wat we moeten leren als gemeente, is het herkennen van het verschil tussen de kwadranten en van daaruit te werk gaan. En bij elk plan moeten we onszelf de vraag stellen wat het plan betekent voor elk van de rollen. Zijn we betrokken als wetgever? Als handhaver? Sturen we op prestaties? Het is zaak om al bij de start van een plan de rollen en verantwoordelijkheden duidelijk te krijgen en deze vast te leggen.

### 2.3. In kaart brengen van onze omgeving

Om een idee of plan te realiseren, of dat nu van de gemeente komt of niet, moeten we niet alleen kijken naar onze rol, maar het idee of plan ook toetsen aan de omgeving. We moeten weten wie de betrokkenen zijn, maar ook toetsen bij de verschillende partijen hoe zij erin staan. Het in kaart brengen van de omgeving en de impact van het plan daarop, zagezegd. Daartoe is omgevingsanalyse, ook wel impactanalyse genoemd, van groot belang bij inwonergericht werken. Onder 'omgeving' valt ook het politieke bestuur. Een uitgezette bestuurlijke richting door raad en/of college wordt in de omgevingsanalyse ook meegenomen.

Een omgevingsanalyse <sup>1</sup>(zie ook de bijlage) geeft ons een duidelijk beeld welke verschillende partijen betrokken zijn en hoe zij erin staan. Vervolgens is het aan de initiatiefnemer, of dat nu de gemeente of een inwoner is, om contact op te nemen met de partijen en te checken of er draagvlak is voor het plan. Zo kunnen we aan de wieg van een plan al weten waar we rekening mee moeten houden en een idee krijgen van de haalbaarheid. In gemeente Het Hogeland noemen we deze analyse 'impactanalyse'. Het gaat immers niet alleen om het lijstje met partijen, maar juist om de impact die het plan of het idee op de partijen heeft.

Bijkomend voordeel van een impactanalyse is dat je partijen gericht kunt benaderen. Zo hoeft je geen mensen lastig te vallen met plannen die er voor hen minder toe doen. Daarmee voorkom je dat mensen last krijgen van 'participatiemoedheid'.

---

<sup>1</sup> [www.communicatierijk.nl](http://www.communicatierijk.nl)

### Wie maakt de impactanalyse?

Is de gemeente de initiatiefnemer van het plan of idee? Dan zorgt zij voor de impactanalyse. Zij maakt eerst, liefst samen met partijen van buitenaf met kennis van het krachtenveld, een opzet die de partijen zo goed mogelijk in beeld brengt. In veel gevallen is het noodzakelijk om de omgeving van het plan daarbij op te zoeken en daadwerkelijk de vraag te onderzoeken hoe de verschillende partijen tegenover het plan staan. Aanpassingen van het plan op basis van die input zullen eerder regel dan uitzondering zijn. Ze zijn nodig om het plan een zo groot mogelijke kans van slagen te geven.

Komt het initiatief van een inwoner, een groep inwoners of organisatie? Dan zorgt die partij voor de impactanalyse. Een van de partijen in deze impactanalyse is waarschijnlijk de gemeente, in een of meer van haar rollen die ze kan aannemen. De gemeente kan ook, met de expertise die zij aanleert op dit vlak, de initiatiefnemer faciliteren en op weg helpen met het maken van een impactanalyse. In sommige dorpen is de dorpsvereniging degene die van oudsher de initiatieven aangeeft bij de gemeente. Zij kunnen fungeren als verbinder tussen verschillende partijen in het dorp, maar dat is niet automatisch het geval. Ook is er niet automatisch draagvlak voor een plan als de dorpsvereniging het initieert. Zaak is daarom dat ook de dorpsvereniging zelf, als zij de initiatiefnemer van een plan is, een impactanalyse uitvoert. Zo toetst in elke situatie de initiatiefnemer van het plan wat de impact van het plan is op de omgeving.

## 3. Bewustwording inwonongericht werken

Bewustwording van inwonongericht werken is al een tijd gaande in de BMWG-gemeenten. We zijn al een aantal jaren actief op weg met overheidsparticipatie. We kunnen terugzien op mooie inwonersprojecten en we kunnen bogen op een goede verstandhouding met talrijke inwoners of inwonersgroepen. En die verstandhouding, die open communicatie is een eerste voorwaarde voor het benutten van inwonerkraft. Ook heeft een flink aantal medewerkers van de vier gemeenten inmiddels de training 'Overheidsparticipatie met Lef' gevolgd. We hebben in deze training nog meer kunnen oefenen met hoe overheidsparticipatie werkt.

Inwonongericht werken gaat echter verder dan overheidsparticipatie. Inwonongericht werken gaat over samen plannen maken, of ze nou van de gemeente of van inwoners afkomstig zijn.

We hebben benoemd dat voor inwonerkraft drie elementen van belang zijn: vraagverheldering, rolbepaling en het in kaart brengen van onze omgeving. Het kost tijd, oefening en aandacht om hiermee te leren werken. Met het schakelen tussen de vier rollen, met het maken van een impactanalyse, met het anders omgaan met de vraag van inwoners. Daartoe ontwikkelen we een scholingsprogramma.

Ook het herkennen van individuele competenties van medewerkers en het toepassen daarvan in de juiste situatie, is nodig om met Inwonerkraft te gaan werken. Het zijn juist de verschillen in gedragstijl en competentie die de kracht vormen van samenwerking en het realiseren van doelstellingen. Inzicht in onze eigen gedragstijl en in die van anderen helpt ons de effectiviteit van onze interactie met elkaar maar ook met inwoners te vergroten. Medewerkers trainen we daartoe in persoonlijke effectiviteit.



Bewustwording gaat verder dan scholing. Voor onze medewerkers moet inwonergericht werken een logische manier van werken worden. Iets wat automatisch in de dagelijkse praktijk wordt toegepast. In het proces daar naartoe functioneren een aantal medewerkers door de hele organisatie heen als ambassadeurs. Daarnaast tonen we onze medewerkers regelmatig onze 'best practices' van eigen bodem en van andere gemeenten. We brengen deze 'best practices' op verschillende manieren in beeld.

We borgen wat nu al goed werkt. We kijken daarvoor aandachtig naar inwonersinitiatieven en gemeentelijke werkprocessen die nu al werken zoals we beogen met Inwonerkracht. Uit deze elementen nemen we de goede punten mee.

We willen ook leren van wat er niet goed ging en wat wel. Daartoe evalueren we samen met initiatiefnemers die hun plan al hebben gerealiseerd, wat er goed ging en wat beter kon. Dat doen we straks ook bij plannen die de gemeente initieert. Wat ging er goed, bij het samen werken met inwoners aan het plan? En wat niet? Zo kunnen we bewaren wat we al goed doen, en aanpassen wat er nog niet goed gaat. Dit is een continue element dat we inbouwen in het proces van het werken met Inwonerkracht.

Inwonergericht werken heeft ook gevolgen voor de werkprocessen van de organisatie. Het wordt een vanzelfsprekend onderdeel in procedures als college- en raadsvoorstellen. Daartoe nemen we het op in sjablonen waarmee we werken bij het opstellen van deze voorstellen.

In het eerste kwartaal van 2019 maken we een start met de bewustwording van inwonergericht werken. Hoe we dit doen, nemen we op in een impactplan. Een impactplan behelst meer dan de communicatie over inwonergericht werken: het omschrijft wat nodig is bij de organisatie én bij inwoners, op weg naar bewustwording en zet de acties om daar te komen, op een rij. De start van de bewustwording van inwonergericht werken bij medewerkers gebeurt met een kick-off in 2019. Om inwonergericht werken concreet te maken in de dagelijkse praktijk, produceren we een praktisch hulpmiddel. Deze 'tool' toont op eenvoudige wijze hoe inwonergericht werken eruit ziet in het werk van de medewerker. De tool laat ook zien aan inwoners die ideeën willen omzetten in een plan, hoe ze dat kunnen aanpakken.

Bewustwording van inwonergericht werken is een ontwikkeling waar we tijd en ruimte voor moeten nemen. Belangrijk is dat er voldoende aandacht voor is en blijft door de hele organisatie heen, en door de hele gemeente heen. Daar valt of staat het slagen van Inwonerkracht mee. Inwonerkracht moet als het ware 'in ons DNA' gaan zitten!

### **3.1. Zichtbaarheid naar buiten**

Inwonergericht werken zal naar inwoners toe zichtbaar moeten worden. Dat is niet van vandaag op morgen gerealiseerd. Ook dat kost tijd en aandacht.

Het is in elk geval belangrijk dat de gemeente zowel fysiek als digitaal goed zichtbaar en bereikbaar is. In het dienstverleningsconcept worden hiervoor al handvatten aangereikt. Maar, zichtbaarheid vanuit dienstverlening komt voort uit de rol van de presterende overheid. Dat is één rol van de gemeente. Maar voor inwonergericht werken is de zichtbaarheid als gemeente in alle vier rollen van belang.

Vanuit inwonergegericht werken willen we ten aanzien van de rol van de rechtmatige overheid als gemeente optimaal benaderbaar en helder zijn als het gaat om zaken als regels en subsidies. We gaan inwoners actief helpen vanuit hun situatie, vanuit hun vraag. Vanuit de presterende rol maken we zichtbaar waarin we inwoners kunnen ondersteunen. Vanuit de netwerkende rol laten we zien dat we willen samenwerken als dat nodig is. En vanuit de participerende rol gaan wij uit van de gelijkwaardigheid in positie van zowel gemeente als inwoner.

Deze nieuwe manier van werken maken we duidelijk, zowel intern aan onze organisatie als extern aan inwoners en andere partijen, en via verschillende kanalen. Het moet inwoners, ondernemers en andere partijen helder worden dat we op deze manier werken als gemeente. Dat zij ons kunnen benaderen om mee te denken aan plannen voor het gebied, en dat wij dat andersom naar hen toe ook doen.

Behalve dat zullen alle medewerkers zelf ook goed bereikbaar moeten zijn voor inwoners. Zij nemen een open, pro-actieve houding aan en zij weten hoe zij inwoners en andere partijen kunnen adviseren over hun vraag, idee of plan. In plaats van te wachten tot de telefoon gaat, een mail binnenkomt, of toevallig een inwoner hen aanspreekt, proeven medewerkers wat in de samenleving speelt. Zo kunnen zij dichtbij de inwoners informatie geven, informatie halen en plannen en ideeën signaleren.

In de nieuwe gemeente Het Hogeland is het des te meer van belang dat de dorpencoördinatoren blijven functioneren als bereikbare tussenpersonen, zodat de afstand die inwoners ervaren tot het bestuur zo kort mogelijk blijft.

Het Hogeland verandert, dagelijks. Staat voor opgaven die morgen weer anders kunnen zijn dan vandaag. Als inwoners en gemeente samen optrekken in deze dagelijks veranderende werkelijkheid, is dat een weg die aansluit bij de realiteit. Gebruik maken van elkaars kwaliteiten, van elkaars krachten, netwerken en kennis, geeft ons de mogelijkheid om optimaal de kansen van het mooie Hogeland te benutten. Inwonergegericht werken zorgt voor de verbinding die daarbij nodig is.