



Omgevingssensitiviteit Gemeente Diemen in perspectief

Resultaten van een quickscan

Den Haag, 18 april 2016

Colofon

Projectnummer: 35715

Auteurs: Eva de Best
Wesley Kisters
Guy Monod de Froideville
Yermo Wever

B&A B.V.
Prinses Margrietplantsoen 87
Postbus 829
2501 CV Den Haag

t 070 - 3029500
f 070 - 3029501

e-mail: info@bagroep.nl
http: www.bagroep.nl

© Copyright B&A B.V. 2016.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

B&A is gevestigd in Den Haag, Amsterdam en Rotterdam.

19-4-2016 12:51:00

Inhoudsopgave

1. Achtergrond	4
1.1 Inleiding	4
1.2 Ambitie gemeente Diemen	4
1.3 Een quickscan	5
1.4 Over deze rapportage	6
2. Aanpak en overwegingen	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Overwegingen	7
2.3 Aanpak	7
2.3.1 Van binnen naar buiten: werksessies	8
2.3.2 Van buiten naar binnen: straatenuitendag en werksessie maatschappelijk middenveld	8
3. Omgevingssensitiviteit vanuit het perspectief van de gemeentelijke organisatie	10
3.1 Inleiding	10
3.2 Inzichten	11
3.2.1 Dimensie cultuur	11
3.2.2 Kaders	12
3.3 Organisatie	13
3.4 Individueel handelen	14
4. Omgevingssensitiviteit vanuit het perspectief van inwoners	16
4.1 Inleiding	16
4.2 Resultaten straatenuitendag	16
4.2.1 Spanningsvelden	16
4.2.2 Ervaringen van bewoners die zelf contact hebben opgenomen met de gemeente	17
4.2.3 Ervaringen van bewoners wanneer de gemeente de partij is die contact initieert	19
4.2.4 Verwachtingen	19
4.3 Maatschappelijk middenveld	21
4.3.1 Spanningsvelden	21
4.3.2 Geïstitutionaliseerde burgers	21
4.3.3 Rol van 'gewone' burger	22
4.3.4 Initiatieven vanuit de samenleving	22
5. Conclusies en aanbevelingen	24
5.1 Omgevingssensitiviteit in perspectief	24
5.2 Handvatten voor verbetering	24
5.2.1 Cultuur	24
5.2.2 Kaders	25
5.2.3 Organisatie	25
5.2.4 Individueel handelen	26
Bijlage 1: Vragenlijst straatenuitendag	27

1. Achtergrond

1.1 Inleiding

De gemeentelijke organisatie wordt in haar functioneren beoordeeld op een breed scala aan criteria, die uiteindelijk terug te voeren zijn op de kernwaarden van goed openbaar bestuur: doelmatigheid en doeltreffendheid, rechtmatigheid en integriteit, maar ook: responsiviteit. In hun streven een responsieve overheid te zijn, beschouwen gemeenten hun inwoners bij het voorbereiden, formuleren en uitvoeren van beleid steeds meer als 'co-producenten'. Deze manier van werken vraagt een stevige mate van omgevingsbewustzijn en omgevings sensitiviteit van de ambtelijke organisatie. Daarmee is omgevings sensitiviteit een noodzakelijke voorwaarde geworden in de gemeentelijke praktijk. De ambtelijke organisatie moet in staat zijn op het op de juiste momenten naar de juiste belanghebbenden te luisteren, de vraagstukken objectief analyseren, belangen kunnen afwegen en daar helder en transparant over kunnen communiceren.

Er zal geen gemeente in Nederland zijn die het maken van beleid nog als een geïsoleerde, interne aangelegenheid beschouwt waarbij technische en juridische eisen de maat der dingen vormen. Het is tegelijkertijd ook aannemelijk dat gemeenten de transitie naar een vraaggestuurde, omgevings sensitieve organisatie als een complexe opgave ervaren die niet met enkele eenvoudige ingrepen en instructies gestalte kan worden gegeven. Omgevingsgericht werken vraagt namelijk niet alleen een verschuiving van de blik van binnen naar buiten en een andere manier van werken voor - vaak heel ervaren - ambtenaren, maar moet ook worden gezien in de context van een flinke groei van het takenpakket van gemeenten, korting op de middelen die gemeenten tot hun beschikking hebben, mondige burgers die 'waar voor hun belastinggeld' willen en een publiek-bestuurlijke afrekencultuur die in de jaren 90 is ontstaan (bij calamiteiten in het publieke domein wordt snel gewezen naar overheden als schuldigen). Deze context kan voor spanning zorgen ten aanzien van de ambitie om service- en omgevingsbewust te werken. Met andere woorden; het evenwicht tussen responsiviteit - die naast omgevingsbewustzijn en -sensitiviteit ook een zekere mate van flexibiliteit impliceert - en andere publieke waarden als rechtmatigheid en doelmatigheid, is zonder meer precair.

1.2 Ambitie gemeente Diemen

Ook Diemen heeft de ambitie om een gemeente te zijn die inwoners serieus neemt, niet alleen wat dienstverlening betreft, maar ook wanneer het gaat om nieuw beleid of gemeentelijke projecten die ingrijpen op het dagelijks reilen en zeilen van bewoners. Met *Koers op kwaliteit* is in 2008 begonnen met een organisatieveranderingstraject met als doel verbeteringen te realiseren op de punten slagvaardigheid, daadkracht, flexibiliteit, samenwerking, focus op de inwoners en omgeving en sturing op output en kwaliteit. Er is geïnvesteerd in de kwaliteit van de organisatie, er zijn servicenormen afgesproken (bijvoorbeeld over reactie- en wachttijden bij het serviceloket) en procedureafspraken gemaakt over inspraak en communicatie bij nieuwe projecten. Met *Koers op initiatief* wordt het traject voortgezet met een focus op de samenwerking met de omgeving.

Eind 2015 deed de Rekenkamercommissie Diemen onderzoek uit naar het samenspel tussen gemeente en gemeenschap. Naast de vaststelling dat gemeente Diemen een adequate wijze vorm geeft aan participatie bij beleidsontwikkeling, tekent de Rekenkamercommissie op dat er sprake is van een smalle formele basis voor de actuele ambities van de gemeente op het samenspel tussen gemeente en gemeenschap, dat de gemeente het aanwezige kapitaal in de gemeenschap nog niet optimaal benut en dat Gemeente Diemen 'overheidsparticipatie' nog niet op het netvlies heeft staan.

Het rapport van de Rekenkamercommissie is begin 2016 aan het college aangeboden. Vooruitlopend op de uitkomsten van de Rekenkamer bestond de indruk dat ondanks de toewijding van de organisatie, de servicenormen en vastgelegde procedureafspraken over het betrekken en informeren van bewoners zich situaties voordoen waarin het gemeentelijk apparaat niet altijd voldoende rekening houdt met ambities van de bevolking en tegen klachten en weerstand aanloopt. Recente voorbeelden van dergelijke situaties zijn reconstructieprojecten met een lange doorlooptijd die onduidelijkheid bij bewoners oproepen, onbemande loketten bij laagdrempelige inspraakvoorzieningen, gebrekkige opvolging bij gemelde klachten en ervaren hinder bij de aanleg van een busbaan. Bij veel van deze voorbeelden geldt volgens de informatie van de gemeente dat onder bewoners sprake is van ongemak, onduidelijkheid over de planning en ontoereikende communicatie

De gemeenteraad van Diemen heeft naar aanleiding van deze voorbeelden het college gevraagd om een plan van aanpak op te stellen om omgevingsbewustzijn te stimuleren en de communicatie met burgers rondom grote projecten beter in te richten. Wethouder van der Mark heeft op 24 september toegezegd op korte termijn een memo te zullen opstellen waarin een schets wordt geboden van het proces dat wordt ingezet om tot verbetering van communicatie bij grote projecten te komen. Om dit plan op een passende en efficiënte manier in te richten, heeft het college de behoefte uitgesproken om een quickscan de omgevings sensitiviteit van de organisatie te laten uitvoeren. Deze quickscan moet inzicht geven in de huidige mate van omgevings sensitiviteit van de verschillende directies en afdelingen in de praktijk, zicht bieden op goede praktijken, achtergronden en oorzaken van mogelijke tekortkomingen achterhalen en een wenkend perspectief bieden voor toekomstige verbeteringen.

1.3 Een quickscan

In het verlengde van het bovenstaande heeft gemeente Diemen B&A uitgenodigd om een voorstel te doen voor het opzetten en uitvoeren van een quickscan in de ambtelijke organisatie van Diemen. De centrale onderzoeksvragen van de quickscan, zoals opgetekend in de 'toezegging verbeterde communicatie grote projecten' van 25 oktober 2015, zijn samengevat:

- Hoe omgevings sensitief is/opereert de ambtelijke organisatie momenteel?
- Wat is de gewenste mate van omgevings sensitiviteit? Anders gezegd: wat zijn aandachts- en verbeterpunten voor (onderdelen van) de ambtelijke organisatie op het terrein van omgevings sensitiviteit

De quickscan richt zich op vier domeinen die ieder apart en in onderlinge samenhang bepalend zijn voor de ruimte voor en mate van omgevings sensitiviteit in een gemeentelijke organisatie: cultuur, kaders, organisatie en (individueel) handelen. Het onderscheid in analyseniveaus helpt om scherp te krijgen over waar zich eventuele knelpunten bevinden en waar kansen ter verbetering liggen.

Analyseniveau	Onderzoeksvragen
<i>Cultuur</i>	▪ Is omgevings sensitiviteit onderdeel van de organisatiecultuur?
<i>Kaders</i>	▪ Bieden beleid, procedures en (werk)afspraken die binnen de gemeente gelden voldoende ruimte voor omgevings sensitief handelen?
<i>Organisatie</i>	▪ Is de ambtelijke organisatie zo ingericht dat het handelen naar letter en geest van de kaders, procedures en (werk)afspraken mogelijk is?
<i>(individueel) handelen</i>	▪ Bieden cultuur, kaders en organisatie voldoende voorwaarden om ook in de praktijk omgevings sensitief te handelen? ▪ Wat hebben individuele medewerkers nodig om in hun dagelijkse praktijk meer omgevings sensitief te handelen?

De quickscan is toekomstgericht, doel is om in relatief korte tijd zicht te krijgen op de stand van zaken en verbetermogelijkheden op de verschillende analyseniveaus. Door de ambtelijke organisatie nadrukkelijk te betrekken bij het onderzoek, vormt de quickscan daarnaast een middel om het bewustwording in de organisatie ten opzichte van omgevingssensitiviteit te vergroten. Met de aanbevelingen die uit het onderzoek voortkomen kan een impuls worden gegeven aan de organisatievernieuwing die is ingezet met *Koers op Initiatief*. Het onderzoek maakt daardoor nadrukkelijk onderdeel uit van de al ingezette organisatievernieuwing.

1.4 Over deze rapportage

In deze rapportage worden de bevindingen die de quickscan heeft opgeleverd gepresenteerd. In het volgende hoofdstuk (2) worden de overwegingen bij en de aanpak van de quickscan beschreven. Hoofdstuk 3 gaat in op de omgevingssensitiviteit van de ambtelijke organisatie, zoals gezien door de verschillende onderdelen van de gemeente: ambtelijke organisatie, management team, college en gemeenteraad. In hoofdstuk 4 wordt van buiten naar binnen gekeken: wat zijn de ervaringen en verwachten van inwoners en (een vertegenwoordiging van) het maatschappelijk middenveld van de gemeente in het kader van omgevingssensitiviteit? Tot slot wordt in hoofdstuk 5 een aantal conclusies en aanbevelingen gepresenteerd.

2. Aanpak en overwegingen

2.1 Inleiding

Doel van de quickscan is enerzijds om in beeld te brengen hoe de ambtelijke organisatie in Diemen ervoor staat wat betreft omgevingssensitiviteit, anderzijds om handvatten te bieden om de omgevingssensitiviteit verder te versterken en verankeren. Daarbij letten we op vier analyseniveaus: cultuur, kaders, organisatie en (individueel) handelen.

2.2 Overwegingen

Een omgevingssensitieve organisatie staat open voor signalen uit de omgeving en is in staat om op de juiste momenten te luisteren en te handelen naar de verwachtingen en wensen van inwoners, ondernemers en andere betrokkenen. Omgevingssensitiviteit is per definitie onderdeel van een breder spanningsveld, waarin waarden als betrouwbaarheid, transparantie, doelmatigheid, doeltreffendheid, legitimiteit en gelijkwaardigheid strijden om voorrang. Omgevingssensitiviteit impliceert het luisteren naar en inspelen op de omgeving, maar betekent weer niet dat inwoners en ondernemers altijd hun zin moeten krijgen. Het uit zich bovendien in iedere situatie anders. Een gemeente kan omgevingssensitief zijn door op de juiste momenten in de gepaste vorm en toon informatie te geven aan inwoners, in de communicatie met de omgeving een open en meedenkende houding aan te nemen en uitleg te geven als iets níet kan, inwoners te betrekken bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid en grote projecten (participatie) en ruimte te bieden voor eigen initiatieven van inwoners. Een omgevingssensitieve houding is dus zowel terug te zien in het goed en snel afhandelen van een verzoek om een nieuw paspoort, als in het informeren en in het betrekken van bewoners bij het ontwikkelen en uitvoeren van grote infrastructurele projecten.

De quickscan is door de gemeente ingezet als middel om lerend te evalueren, met het versterken van de omgevingssensitiviteit van de organisatie. Door medewerkers als meewerkend voorwerp in te zetten, wordt de quickscan bovendien gebruikt als een eerste stap in het proces naar meer omgevingssensitiviteit. De quickscan is daarom niet zozeer gericht op afrekenen met wat eerder fout is gegaan, maar vooral op het identificeren van knelpunten en bieden van handelingsperspectief voor de toekomst.

2.3 Aanpak

Omgevingssensitiviteit zegt iets over de verhouding tussen de gemeentelijke organisatie en de omgeving. Daarom is de quickscan ingericht langs twee lijnen: van binnen naar buiten en van buiten naar binnen. Hoe zien de verschillende onderdelen van de gemeente de omgevingssensitiviteit van de ambtelijke organisatie, en wat ervaren en verwachten inwoners van de gemeente?

Het onderdeel van binnen naar buiten bestaat uit werksessies met verschillende onderdelen van de gemeentelijke organisatie. Werkenderwijs is in kaart gebracht welke spanningsvelden worden gezien en ervaren in de gemeentelijke organisatie en hoe verschillende organisatieonderdelen omgevingssensitiviteit invullen en meenemen bij het vormgeven van beleid, het accommoderen van vragen en suggesties en communiceren met bewoners.

Het tweede deel van de quickscan, waarin van buiten naar binnen wordt gekeken, valt uiteen in twee delen. Onderzoekers en ambtenaren zijn samen een dag de straat opgegaan om inwoners te bevragen over hun ervaringen met en verwachtingen van de (omgevingssensitiviteit van) de gemeente. Ook is een werksessie met een vertegenwoordiging van het maatschappelijk middenveld georganiseerd.

2.3.1 Van binnen naar buiten: werksessies

In werksessies met vijf ambtelijke teams, het managementteam, het college van B&W en een afvaardiging van de gemeenteraad, is de inrichting en het functioneren van de ambtelijke organisatie in het licht van omgevingssensitiviteit geplaatst. Omgevingssensitiviteit is een complex begrip, dat in de gemeentelijke praktijk vele verschijningsvormen kent. In de opzet van de werksessies is daarom gekozen om te werken met fictieve casussen, aan de hand waarvan de plaats die omgevingssensitiviteit inneemt in cultuur, kaders, organisatie en (individueel) handelen is uitgediept. De keuze voor fictieve casuïstiek in plaats van voorbeelden en projecten die daadwerkelijk gespeeld hebben in Diemen was een bewuste: op die manier kon voorkomen worden dat medewerkers zich aangevallen voelden of discussies verzanden in feitelijke reconstructies, terwijl het doel van de sessies was om in een open en veilige omgeving te reflecteren op werkwijzen en handelen.

Sessies verliepen telkens volgens hetzelfde stramien:

- Begripsverkenning: omgevingssensitiviteit als onderdeel van het bredere pakket aan eisen waaraan de ambtelijke organisatie moet voldoen.
- Casus: twee casussen waarin praktische situaties aan de orde komen. Medewerkers van de gemeente komen voor een dilemma komen te staan en halverwege de discussie wordt een plotwending geïntroduceerd waardoor de oorspronkelijke situatie in een ander licht wordt geplaatst.

Casussen

Buurtmoestuin

Bewoners willen een buurtmoestuin realiseren in een parkje dat in het jaar daarvoor net opnieuw is aangelegd. Als de gemeente akkoord gaat, blijkt een jaar later dat andere bewoners op dezelfde plek een speeltuintje willen.

Rolstoeldrempel

Een ernstig zieke bewoner dient een aanvraag voor een rolstoeldrempel in bij de gemeente. Als de bewoner na maanden eindelijk uitsluitsel krijgt, blijkt dat ze zelf voor de kosten moet opdraaien.

Verkeerscirculatieplan

In een nieuwe wijk wordt rond een brede school een verkeerscirculatieplan gemaakt. Als de graafmachines klaar staan om aan het werk te gaan, komt een groep ouders met een alternatief plan.

In de sessies draaide het om het perspectief van 'binnen naar buiten': hoe schat de organisatie haar eigen omgevingssensitiviteit in op welke onderwerpen en niveaus tekenen zich knel- of verbeterpunten af. Inzicht in het eigen handelen - en tot op zekere hoogte ook inzicht in lastiger te grijpen noties van organisatiecultuur - biedt houvast om waar nodig verbeteringen in gang te zetten.

2.3.2 Van buiten naar binnen: stratenquête en werksessie maatschappelijk middenveld

Het beoordelen van de omgevingssensitiviteit van een gemeentelijke organisatie kan niet zonder het perspectief van de omgeving daarbij te betrekken. Hoe zijn de ervaringen van inwoners met de gemeente en wat zien zij als eventuele knelpunten? Aan de hand van enquêtes zijn medewerkers van de gemeente samen met de onderzoekers op verschillende plekken in Diemen in gesprek gegaan met inwoners. Enerzijds kwamen ervaringen van inwoners met de gemeente aan de orde, maar anderzijds werd ook gesproken over de verwachtingen die zij van de gemeente hebben. Aan de hand van een aantal dilemma's werd inwoners gevraagd welke waarden zij het liefst terugzien in het handelen van de gemeente. Daarnaast werd gesproken

over de manier waarop inwoners geïnformeerd en betrokken willen worden en over onderwerpen waarover zij willen meepraten of -doen.

Vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld nemen in de verhouding tussen ambtelijke organisatie en inwoners een bijzondere positie in. Als geïnstitutionaliseerde burgers kennen zij het reilen en zeilen van de gemeente beter dan “gewone” inwoners. Dat maakt dat deze groep inwoners een bijzondere kijk op de omgevingssensitiviteit van de gemeente heeft. In een werksessie met het maatschappelijk middenveld is zowel gekeken naar de ervaringen die zij in hun functie met de gemeente hebben, als in hun hoedanigheid van ‘reguliere’ inwoner. In de werksessie kwam een deel van de vragen uit de stratenquête aan bod, maar is aan de hand van een fictieve casus ook dieper ingegaan op de praktische dilemma’s die zich voordoen als een inwoner op eigen initiatief iets voor elkaar wil krijgen.

3. Omgevingssensitiviteit vanuit het perspectief van de gemeentelijke organisatie

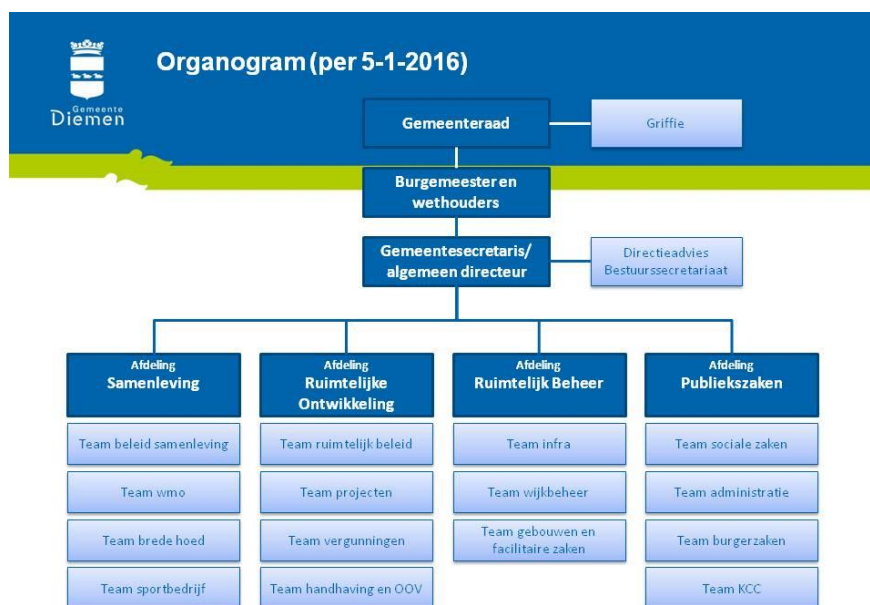
3.1 Inleiding

In een achttal werksessies met medewerkers, leidinggevendenden, burgemeester, wethouders en raadsleden is de omgevingssensitiviteit van de ambtelijke organisatie van de gemeente Diemen uitvoerig besproken. In de sessies stonden steeds twee fictieve casussen centraal. De groepsdiscussie die aan de hand daarvan werd gevoerd, gaf enerzijds inzicht in de verwachte afhandeling van dergelijke situaties in Diemen. Belangrijk aandachtspunt was echter ook de mate waarin verschillende invalshoeken werden gebruikt om de casus te duiden en algemene neigingen en praktische knelpunten die uit de discussie konden worden afgeleid.

Er hebben werksessies plaatsgevonden met de volgende organisatieonderdelen:

- Afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling, team vergunningen
- Afdeling Samenleving, team beleid & samenleving
- Afdeling Ruimtelijk Beheer, team infra (verdeeld over twee sessies)
- Afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling, team ruimtelijk beleid
- Management team
- College van B&W
- Gemeenteraad (vertegenwoordigers per fractie)

In het onderstaande organogram is te zien waar in de organisatie de verschillende teams zich bevinden.



3.2 Inzichten

Om scherp zicht te krijgen op eventuele knelpunten en verbetermogelijkheden, beschrijven we de gemene deler die uit de werksessies naar voren is gekomen langs vier dimensies:

1. Cultuur
2. Kaders
3. Organisatie
4. Individueel handelen

Per dimensie wordt telkens eerst een opsomming gepresenteerd van de belangrijkste bevindingen, waarna een algemene beschrijving van de hoofdlijnen van de werksessies volgt. Daar waar zich opvallende verschillen aftekenen tussen verschillende afdelingen, zijn die specifiek benoemd. Voor wat betreft de dimensie kaders, is ook teruggevallen op de uitkomsten van het rekenkameronderzoek 'Participatie in perspectief', dat in januari 2016 aan de raad is aangeboden.

3.2.1 Dimensie cultuur

- (Belang van) omgevingssensitiviteit wordt breed erkend en gedragen, in beginsel wordt daar ook naar gehandeld.
- In belangenafweging wordt sterke waarde gehecht aan breed draagvlak onder bewoners van Diemen.
- Kleine gemeente met korte lijnen: heeft voordelen en draagt risico's met zich mee.
- Gevoeligheid voor politiek-bestuurlijke bemoeienis en publiciteit.
- Handelingsverlegenheid (elkaar durven aanspreken én beroep doen op expertise van collega's).
- Accentverschillen tussen teams/organisatieonderdelen, met name wat betreft invulling van ambtelijke professionaliteit.

De organisatiecultuur, het geheel aan gewoonten, gebruiken, geschreven en ongeschreven regels waarnaar binnen de organisatie wordt gehandeld, vormt de basis voor het doen en laten van de organisatie. De plaats die omgevingssensitiviteit inneemt in de organisatiecultuur is daarmee een belangrijke voorspeller voor de ruimte die daarvoor is en wordt genomen. Over de plaats die omgevingssensitiviteit inneemt in de cultuur van de gemeente Diemen kunnen we kort zijn: omgevingssensitiviteit lijkt te zijn doorgedrongen tot de haarvaten van de organisatie. Medewerkers erkennen het belang en proberen daarnaar te handelen. Wel herkennen ze dat omgevingssensitiviteit onderdeel is van een breder spectrum aan eisen dat aan de organisatie wordt gesteld, en wordt geworsteld met de mate van omgevingssensitiviteit die in het werk van alledag kan worden getoond.

Omgevingssensitiviteit is ook terug te zien in de reflectieve houding ten opzichte van de eigen gewoonten en werkwijzen. In de kern streven medewerkers naar betere, meer bij inwoners passende manieren van interactie met de omgeving. Zo is het planvormingsproces bij grote projecten in het fysieke domein onlangs opnieuw vormgegeven in drie fasen (schetsontwerp, voorlopig ontwerp, definitief ontwerp) en wordt bij het inrichten van inspraakavonden gezocht naar de beste manier om in gesprek te komen met belanghebbenden. College en gemeenteraad geven aan dat de ambtelijke organisatie in de praktijk een positieve grondhouding ten opzichte van vragen, suggesties en eigen initiatieven van inwoners toont. Een belangrijk cultureel element van de gemeentelijke organisatie is daarbij dat grote waarde wordt gehecht aan het collectief, met de gemeente als hoeder van het publieke belang.

De lijnen binnen de organisatie en tussen organisatie en de omgeving zijn in Diemen kort. Binnen de gemeentelijke organisatie weet men elkaar snel te vinden en als dat nuttig is stappen medewerkers op de fiets om direct contact met inwoners te zoeken. Dat werkt ook de andere kant op: inwoners die de weg naar

de ambtelijke organisatie en naar het college en de raad weten te vinden. De beperkte schaal maakt dat Diemen een interessante gemeente is om voor te werken, een aspect dat in het recente medewerkerstevredenheidsonderzoek duidelijk is benoemd. Tegelijkertijd bestaat het risico dat delen van de organisatie een eigen plan trekken richting inwoners en tegen elkaar uitgespeeld kunnen worden. Dat maakt ook dat er onder medewerkers sprake is van gevoeligheid voor politiek-bestuurlijke bemoeienis en de daarbij behorende media-aandacht. Er lijkt bij sommige mensen angst te bestaan om politiek-bestuurlijk terug te worden gefloten. De vraag of die angst gegrond is, blijft in deze quickscan onbeantwoord, maar dat neemt niet weg dat het gaat om een relevant signaal uit de organisatie.

Met name op het gebied van invulling en reikwijdte van ambtelijke professionaliteit, lijken er accentverschillen te bestaan tussen verschillende onderdelen van de organisatie. Medewerkers die zich richten op de fysieke omgeving, leggen een zwaarder accent op de eigen expertise. Medewerkers in het sociale domein lijken medewerkers omgevingssensitiviteit meer als integraal onderdeel van de ambtelijke professionaliteit te beschouwen. Medewerkers lijken onder de oppervlakte wel een mening te hebben over elkaars kwaliteiten op het vlak van omgevingssensitiviteit, maar vinden het soms moeilijk om elkaar daarop aan te spreken. Hoewel door het verknopen van de afdeling communicatie met de beleid- en uitvoeringsafdelingen al belangrijke stappen zijn gezet om gebruik te maken van de kwaliteiten van die collega's, lijkt er in de praktijk van alledag nog handelingsverlegenheid te bestaan, zowel op het gebied van het kritisch reflecteren op elkaars handelen, als op het benutten van elkaars talenten.

3.2.2 Kaders

- “Participatie prevaleert”
- Gemeente bepaalt wanneer betrokkenheid bewoners aan de orde is.
- Gemeente legt de nadruk op de voorbereidende fasen in ontwikkelprocessen (in vroeg stadium meedenken). De ruimte (en energie) voor omgevingssensitiviteit in eindstadia van processen is minder, terwijl bewoners vaak dan pas zicht hebben op consequenties en implicaties. Hier is sprake van een andere actiologica.
- Hardheid van beleid verschilt per domein en onderwerp en is een belangrijke voorspeller van de mate van flexibiliteit en in het verlengde daarvan de ruimte voor omgevingssensitiviteit;
- Ambtelijke organisatie werkt vanuit kaders en organisatiestructuur. Voor vraagstukken die binnen die kaders vallen lijkt veel ruimte te bestaan voor accommodatie van wensen/suggesties bewoners. Vraagstukken die buiten of tussen die kaders vallen leveren hoofdbreken op.
- Neiging knelpunten op te lossen door procesformalisatie (bijv. zaakgericht werken).

Onder kaders worden zowel de (wettelijke) procedures en werkafspraken die gelden voor het handelen van de gemeentelijke organisatie, als het vastgestelde beleid verstaan. Dat kan zowel gaan over specifieke werkwijzen en beleid over hoe om te gaan met contact met inwoners, communicatie, participatie en burgerinitiatief, als om de ruimte die de kaders op andere beleidsterreinen bieden voor interactie met de omgeving en omgevingssensitiviteit. De Rekenkamercommissie heeft in haar onderzoeksrapport concrete aanbevelingen gedaan voor het optimaliseren van formele beleidskaders om participatie en het betrekken van bewoners structureel in te bedden. In de quickscan is daarom niet ingegaan op de inhoud van de kaders, maar op de beleving van de kaders en het praktisch houvast dat de kaders bieden.

Vanuit het college geldt het adagium “participatie prevaleert”, een wens die breed ingang heeft gevonden in de ambtelijke organisatie. In het rekenkameronderzoek “Participatie in perspectief” wordt terecht vastgesteld dat er met name op het punt van initiatief - als inwoners de gemeente zelf benaderen met een voorstel - vooralsnog een smalle formele basis is voor dit uitgangspunt. Het voornemen is om dat knelpunt met het traject *Koers op initiatief* weg te nemen. Wel is er, ook op papier, veel aandacht voor participatie

wanneer de gemeente inwoners vraagt mee te denken of doen met het (voorbereiden van) gemeentelijk beleid of projecten. De nadruk ligt dan overigens wel sterk op de voorbereidende fasen in het proces.

Doordat er in de vastgestelde kaders vooral ruimte is voor participatie, is het in veel gevallen de gemeente die bepaalt of en wanneer inwoners kunnen meedenken en -doen. Zoals ook uit het rekenkameronderzoek blijkt, ligt de nadruk daarbij in de eerste fasen van projecten, zowel in de beleidsontwikkeling als bij de uitvoering. Daar blijkt een verschil in de actiologica tussen de gemeentelijke organisatie en de omgeving. Bij de gemeente is de ruimte (en energie) om serieus in te spelen op wensen en signalen uit de omgeving in eindstadia van processen minder, terwijl bewoners vaak dan pas zicht hebben op consequenties en implicaties. Hoewel vanuit de ambtelijke organisatie wordt geprobeerd voorstellen te accommoderen in het oorspronkelijke plan, is de actiologica van de gemeente over het algemeen leidend. Daardoor kan het gebeuren dat te vroeg wordt gezegd dat inwoners hun kans hebben gehad om invloed uit te oefenen, terwijl die zich daar zelf niet bewust van waren.

Sommige beleidsterreinen laten meer ruimte voor omgevingssensitiviteit dan andere. Hoe meer de gemeente zelf ideeën heeft gevormd en vastgelegd in beleid, hoe minder ruimte er lijkt voor invloed van de omgeving. De hardheid van het beleid verschilt per onderwerp. Zo lijkt bijvoorbeeld in het groenbeleid meer ruimte te zijn voor flexibiliteit en dus omgevingssensitiviteit dan in het speeltuinenbeleid, onder andere omdat daar veel waarde wordt gehecht aan de inhoudelijke expertise van de organisatie (hoewel ook juist bij de inrichting van speeltuinen veel moeite wordt gedaan om buurtbewoners en kinderen te betrekken). Het wmo-beleid laat volgens medewerkers voldoende ruimte voor maatwerk.

De ambtelijke organisatie werkt bij voorkeur vanuit vastgestelde kaders en processen. Voor vraagstukken die binnen die kaders vallen lijkt veel ruimte te bestaan om in te spelen op wensen en suggesties van inwoners. Vraagstukken die buiten of tussen die kaders vallen leveren hoofdbrekens op. Er lijkt een neiging te bestaan voor knelpunten op dit vlak met systeemoplossingen te zoeken, zoals bijvoorbeeld met de introductie van het zaakgericht werken. Dat proces is zó ingericht, dat een casus (zaak) altijd aan een medewerker is gekoppeld. Hoewel dat systeem ten tijde van het onderzoek nog niet zo lang geleden was geïntroduceerd, werden al enkele punten van kritiek genoemd. Of dat gaat om opstartproblemen of om structurele knelpunten is op dit moment niet te zeggen. Wel kan de algemene opmerking worden geplaatst dat een nadeel van werken met dergelijke systemen kan zijn dat het systeem leidend wordt in plaats van het proces, wat tot starheid leidt, of aanleiding kan zijn voor medewerkers die knelpunten ervaren om 'om het systeem heen gaan' te gaan werken.

3.3 Organisatie

- Organisatie toont aanpassingsvermogen, bijvoorbeeld door communicatiefunctie sterker met andere afdelingen te verknopen, werken met multidisciplinaire teams, afstemmingsoverleg wmo.
- Functie van wijkcoördinator als verbinding tussen organisatie en omgeving.
- Path dependency (het maakt uit bij wie een vraag of verzoek terecht komt)
- Het afwegingsproces tussen verschillende waarden en belangen gebeurt werkenderwijs en veelal naar eigen inzicht
- Afstemming tussen verschillende afdeling bij complexe vraagstukken die over de grenzen van één beleidsterrein gaan is in de praktijk lastig. Experimenten met multidisciplinaire teams om dit te verbeteren worden als positief ervaren.
- Aandacht voor samenstelling team: vertegenwoordiging disciplines én talenten

Door een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen afdelingen en voldoende flexibiliteit om in te spelen op onverwachte situaties, kan de inrichting van een organisatie omgevingssensitief handelen mogelijk maken.

In Diemen wordt voldaan aan een belangrijke voorwaarde om omgevingssensitief handelen te stimuleren of mogelijk te maken: praktisch aanpassingsvermogen. Als de situatie daarom vraagt worden overleggen tussen organisatieonderdelen geïnitieerd of functies gecreëerd gericht op het versterken van de interactie met de omgeving. Daarvan zijn talloze voorbeelden te noemen: rond de wmo is een afstemmingsoverleg geïntroduceerd, tussen afdeling wordt gewerkt met multidisciplinaire teams, de communicatiefunctie wordt steeds sterker verknoopt met andere afdelingen en een evenementenmanager helpt inwoners en ondernemers bij de aanvraag van de benodigde vergunningen. De wijkcoördinator neemt een belangrijke plek in als verbinder tussen organisatie en omgeving.

Per afdeling worden geëigende paden bewandeld in het omgevingssensitief handelen. Problemen ontstaan vooral als zaken over de grenzen van beleidsterreinen en organisatieonderdelen heen gaan. Volgens sommige ambtenaren is sprake van 'path-dependency', de afdeling of sector die een casus binnenkrijgt bepaalt het afhandelingsproces en dus de uitkomst.

Ondanks de hiervoor genoemde verbeteringen valt het op dat het afwegingsproces tussen verschillende waarden en belangen per sector werkenderwijs gebeurt en naar de mores en aard van het werkveld van de eigen afdeling. Voor vergunningen weegt wet- en regelgeving zwaar (vanuit het perspectief van transparantie en gemeentelijke aansprakelijkheid), Beleid en Samenleving kan meer face-to-face werken en kan maatwerk beiden. Ruimtelijk Beleid werkt evenals Infra bij grote projecten volgens het stramien schetsontwerp, voorlopig ontwerp en definitief ontwerp. Dat betekent dat inwoners er vroeg bij moeten zijn en zich gedurende het hele proces moeten laten horen, ook al blijkt dat bewoners uitgaan van een andere actiologica. Om met de Rekenkamercommissie te spreken: bewoners denken niet in 'projecten'.

Er is aandacht voor de samenstelling van teams en de complementariteit daarbinnen, zowel in de vaste teamsamenstelling als in projectteams. Nadruk daarbij lijkt vooralsnog te liggen op inhoudelijke expertise en competenties, maar er is een breed gedeeld besef dat ook aanleg en vaardigheden die verband houden met omgevingssensitiviteit in de afweging kan worden meegenomen.

3.4 Individueel handelen

- Er is voldoende potentieel aanwezig
- Er kan een steviger beroep op elkaars talenten worden gedaan
- Er zijn verschillen en aanleg, voorkeuren en vaardigheden
- Ruimte en rugdekking vanuit de organisatie (MT, college en raad) is een voorwaarde voor individueel omgevingssensitief handelen

Hoewel de werksessies ingericht waren om op team- en organisatieniveau te kijken naar de omgevingssensitiviteit van het ambtelijk apparaat, kan ook iets worden gezegd over de ruimte voor (individueel) omgevingssensitief handelen. De mogelijkheid en ruimte daarvoor wordt o.a. bepaald door individuele voorkeuren en vaardigheden, maar ook door cultuur, kaders en organisatie.

Uit de sessies blijkt dat er vertrouwen is dat er onder medewerkers voldoende potentieel aanwezig is om de omgevingssensitiviteit van de organisatie op een nog hoger plan te tillen. In de teamsamenstelling is het belangrijk om, naast inhoudelijke competenties, oog te hebben voor talenten en vaardigheden op het gebied

van omgevingssensitiviteit, zoals communicatievaardigheden, flexibiliteit in het vinden van oplossingen en gebruikmaken van werkvormen die aansluiten op de wensen en mogelijkheden van belanghebbenden. Het gegeven dat omgevingssensitiviteit voldoende aanwezig is in het ambtelijk apparaat, betekent niet dat er geen verschillen zijn in aanleg, voorkeuren en vaardigheden bestaan. De deelnemers aan de sessies erkennen dat omgevingssensitiviteit niet ieders forte is. Sommige mensen hebben plezier in het bevragen en samen optrekken met bewoners en gaat dat van nature goed af. Anderen voelen zich daar veel minder comfortabel bij en voelen zich in een dergelijke situatie ver buiten hun 'comfort zone' geplaatst. De opmerking 'ik ben een technicus, geen sociaal werker' spreekt in dat verband boekdelen.

Volgens sommigen zou het de voorkeur verdienen als elke medewerker op dit vlak getraind zou worden. Dit is ook de groep die omgevingssensitiviteit een kernwaarde vindt die ook bij het aannemen van nieuwe mensen thuishoort in het competentieprofiel. Een andere groep laat optekenen dat de organisatie een aantal collega's in huis heeft die bijzonder begaafd zijn op dit terrein. Hun voorkeur gaat uit naar het optimaal benutten van deze mensen als het om communicatie en interactie met inwoners gaat.

Omgevingssensitief handelen betekent ook dat medewerkers naar bevinden van zaken moeten kunnen inspelen op situaties die zich in het dagelijks werk voordoen. Binnen de geldende kaders zoeken ze ruimte om werkwijzen en oplossingen te ontwikkelen die recht doen aan noden en wensen van (groepen) inwoners. Een open houding richting de buitenwereld en de daarbij horende flexibiliteit maakt medewerkers ook kwetsbaar doordat zij zich minder kunnen vasthouden aan kaders en beleid. Het is daarom belangrijk dat medewerkers zich gedekt weten door hun leidinggevend, het college en de raad.

4. Omgevingssensitiviteit vanuit het perspectief van inwoners

4.1 Inleiding

Omgevingssensitiviteit van de ambtelijke organisatie krijgt per definitie vorm in interactie met de omgeving: de mensen voor of over wie beleid wordt gemaakt. Zij worden in hun dagelijks leven geconfronteerd met effecten en bijwerkingen van beleid en veranderingen in het sociale of fysieke domein. In het tweede deel van de quickscan staat het perspectief van inwoners centraal: de blik van buiten naar binnen. Dat is gebeurd op twee manieren:

- Vraaggesprekken met bewoners op straat
- Spiegelsessie met het maatschappelijk middenveld

De vraaggesprekken met bewoners zijn gehouden op woensdag 16 maart aan de hand van een korte enquête, die als bijlage bij deze rapportage is opgenomen. Onderzoekers van B&A zijn samen met ruim 10 medewerkers van verschillende organisatieonderdelen van de gemeente - waaronder de burgemeester zelf - de straat op gegaan en zijn in totaal met 158 bewoners in gesprek geweest. Deze respons kan vanzelfsprekend niet als representatief worden beschouwd (het ging om toevallige passanten) maar biedt wel een waardevolle indicatie van wat mensen uit Diemen vinden en verwachten van de gemeente.

Naast de gesprekken met bewoners is een spiegelsessie met partijen uit het maatschappelijk middenveld georganiseerd. Vertegenwoordigers van o.a. de cliëntenraad WMO, cliëntenraad Participatiewet, de Historische Kring Diemen, de voetbalvereniging en Stichting Welzijn Diemen hebben vanuit een perspectief van 'geïstitutionaliseerde' burgerbetrokkenheid hun ervaringen met de gemeente gedeeld. Dat onderscheid is relevant voor de quickscan, omdat sprake is van een fundamenteel andere (informatie)positie van een 'gewone' burger en bewoners die onderdeel uitmaken van een formele of informele gemeentelijke overlegstructuur. Net als voor de werksessies met de ambtelijke teams, is voor deze groep bewoners een casus uitgeschreven die is gehanteerd als leidraad voor de discussie.

In dit deel van de rapportage worden achtereenvolgens de uitkomsten van de stratenquêtes en de inzichten die de groepsdiscussie met het maatschappelijk middenveld hebben opgeleverd gepresenteerd.

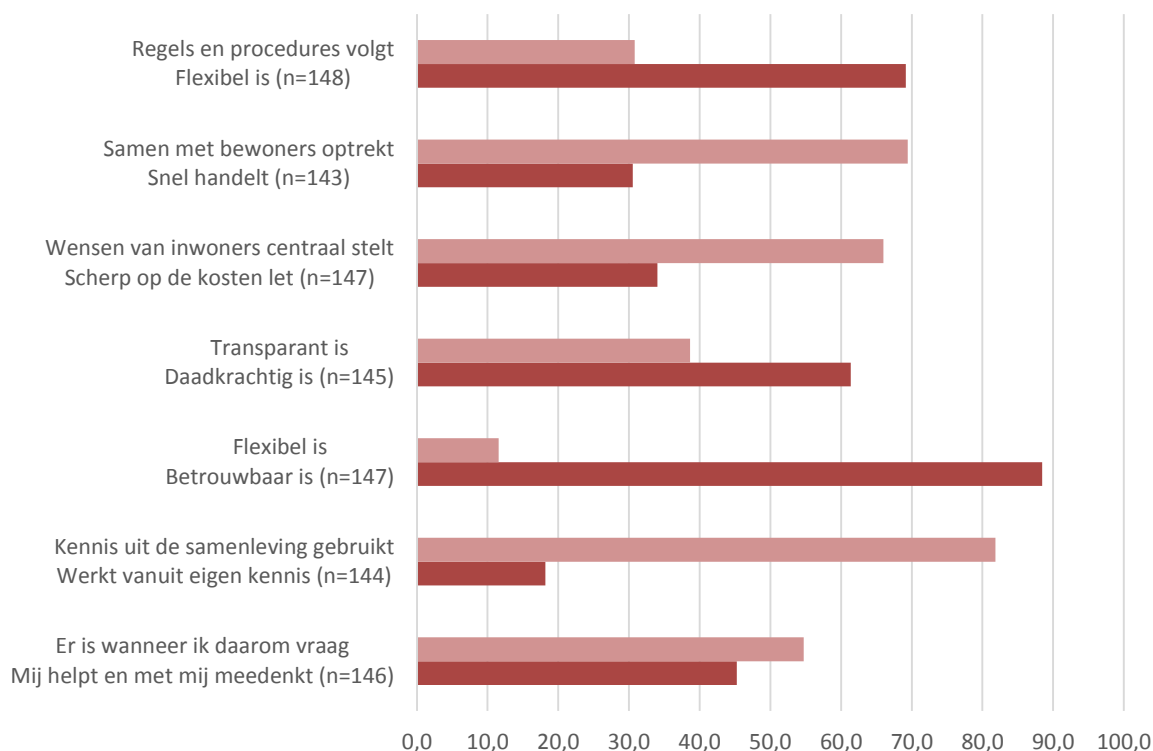
4.2 Resultaten stratenquêtes

4.2.1 Spanningsvelden

Om te toetsen of inwoners zich bewust zijn van de spanningsvelden waarbinnen een gemeentelijke organisatie opereert en inzicht te krijgen in hun voorkeuren, is respondenten gevraagd een keuze te maken tussen verschillende kernwaarden die op gespannen voet met elkaar staan.

Figuur 4.1 Kernwaarden voor gemeente Diemen

Van de gemeente Diemen verwacht ik dat die:



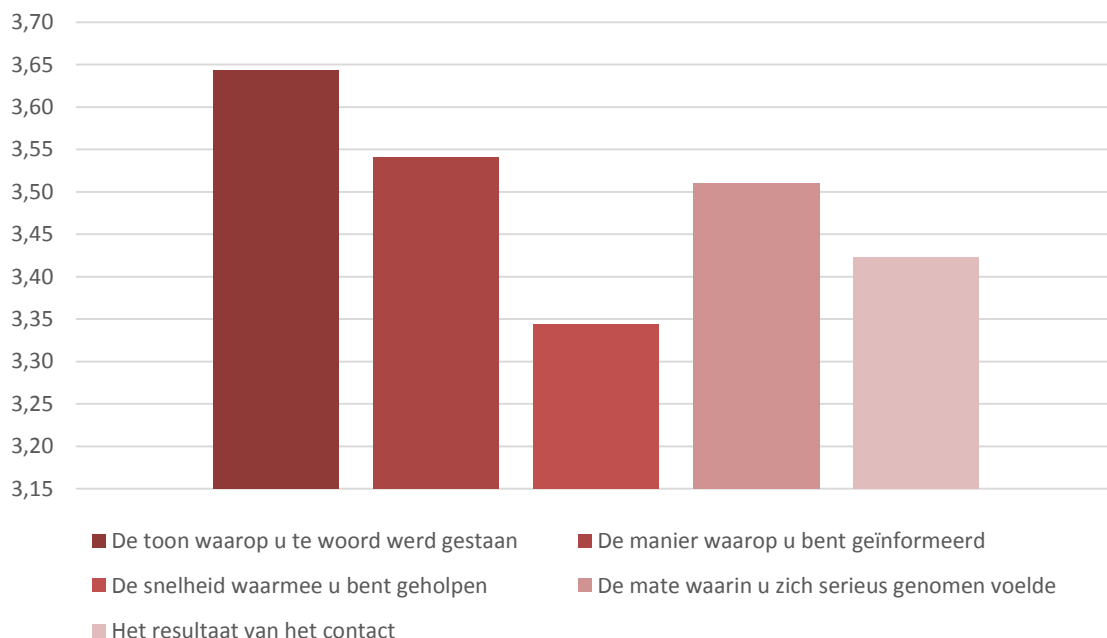
Uit figuur 1 valt op te maken dat het bestaan van spanningsvelden een algemeen aanvaard gegeven is: mensen denken verschillend over verschillende dimensies van behoorlijk openbaar bestuur. Een meerderheid van de bewoners die we spraken (69%) heeft liever een gemeente die 'flexibel is' dan een gemeente die zich laat voorstaan op het volgen van regels en procedures (31%). Opvallend is dat flexibiliteit later weer aan bod is gekomen, maar dat vervolgens flexibiliteit als veel minder essentieel wordt gezien dan betrouwbaarheid. Dat lijkt op het eerste gezicht wat tegenstrijdig, maar het is zaak de antwoorden niet te beschouwen als prioriteitenlijst, maar als bevestiging van het beeld dat er geen blauwdruk voor omgevingssensitiviteit bestaat, maar voor elke opgave en beslissing een zorgvuldige afweging moet worden gemaakt. Bewoners lijken wel eensgezind in hun wens om de kennis en expertise van de samenleving in te zetten en minder te leunen op eigen kennis en professionaliteit. Tot op zekere hoogte is het beeld van de voorkeuren van mensen ook indicatief voor het feit dat het in de praktijk buitengewoon lastig zal zijn om het 'iedereen naar de zin te maken' voor een gemeente.

4.2.2 Ervaringen van bewoners die zelf contact hebben opgenomen met de gemeente

Vervolgens is aan bewoners gevraagd of zij zelf recentelijk contact hebben gezocht met de gemeente. Dat bleek voor 91 mensen het geval te zijn, die om uiteenlopende redenen aanleiding hadden om zich tot de gemeente te wenden, maar met name voor burgerzaken (35%) en vragen rondom openbare ruimte (29%). Circa 5% heeft zich onlangs gemeld met een concrete vraag of klacht bij de gemeente.

Deze mensen hebben een oordeel gegeven over de manier waarop ze verschillende aspecten van dat contact hebben ervaren:

Figuur 4.2 Waardering voor verschillende aspecten van het contact (n=98)



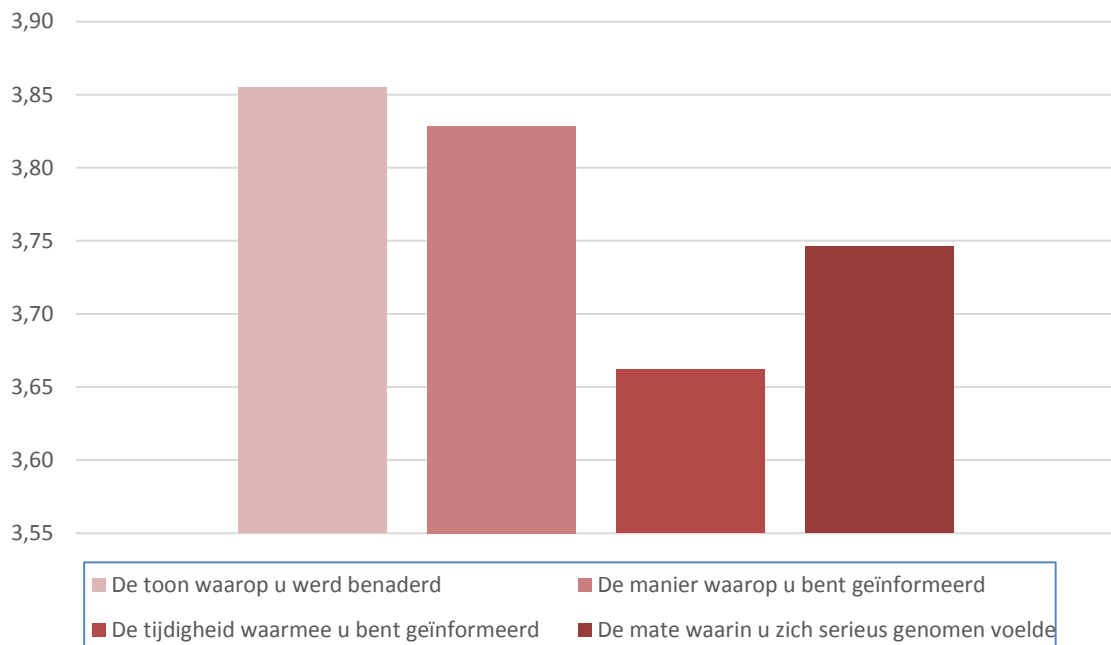
Figuur 2 laat de gemiddelde waardering zien van de bewoners die aangaven in het afgelopen jaar contact te hebben gezocht met de gemeente voor de dimensies toon, snelheid, informatiewijze, bejegening en resultaat van het contact. Per dimensie konden mensen op een vijfpuntsschaal kiezen voor een zeer negatieve tot zeer positieve ervaring. Die ervaringen hebben we vervolgens vertaald naar scores op een schaal van 5, waarbij 1 staat voor zeer negatief en 5 voor zeer positief. Uit figuur 2 valt het volgende te concluderen:

- Bewoners zijn het meest tevreden over de toon waarmee ze te woord zijn gestaan
- De snelheid waarmee bewoners zijn geholpen is het aspect waar bewoners het minst over te spreken zijn, al blijft het beeld overeen van een gematigd positieve gemiddeld ervaring.

Uitsplitsing van de mate van tevredenheid over deze verschillende aspecten naar type vraag laat zien dat mensen die zich met een klacht of vraag melden wat minder positief zijn dan mensen die een beroep op burgerzaken hebben gedaan. Ook voor de eerstgenoemde groep blijft het gematigd positieve beeld overeind, maar omdat het hier kan gaan over klachten is met name snelheid en resultaat van het contact gevoeliger voor vertraging en gevoelens van teleurstelling.

4.2.3 Ervaringen van bewoners wanneer de gemeente de partij is die contact initieert

Figuur 4.3 Waardering voor verschillende aspecten van het contact (n=70)



De respondenten die aangaven dat de gemeente in het afgelopen jaar contact met hen hebben gezocht, is gevraagd om over vier aspecten van dat contact te oordelen. Hier komt eenzelfde beeld uit naar voren:

- 'De toon waarop u werd benaderd (vriendelijk, open)' kreeg hier wederom de hoogste waardering (een 3,86)
- Tijdigheid kreeg ook de laagste waardering van bewoners die door de gemeente benaderd zijn (3,66)

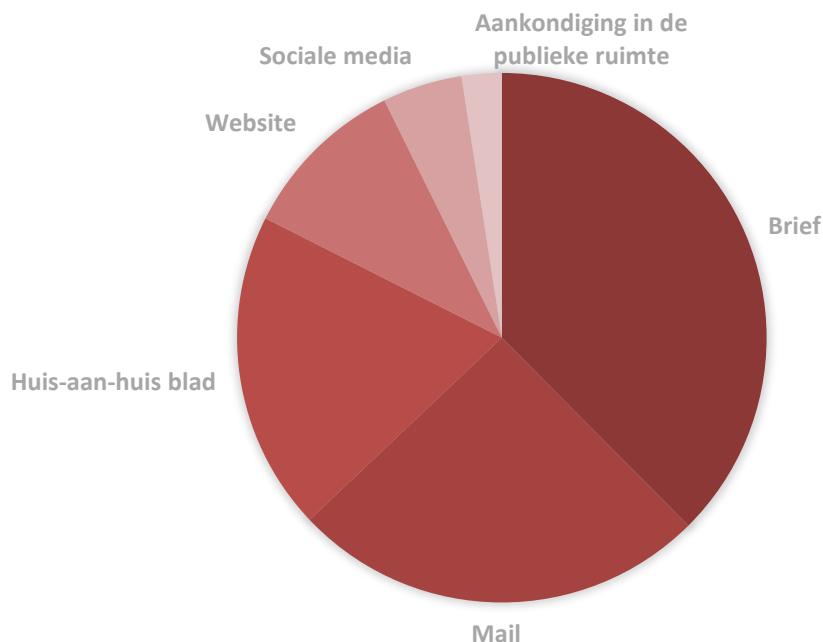
In algemene zin valt op te maken dat ook wanneer de gemeente initiator van het contact is (geweest) de waardering van bewoners voor verschillende aspecten van dat contact gematigd positief is. Daarbij valt op dat de waardering iets hoger uitvalt voor deze vorm van interactie. Overigens blijkt na nadere uitsplitsing naar postcodegebied dat er geen significante verschillen lijken te bestaan tussen de oordelen van Diemen Zuid, Noord en Centrum. Dat geldt zowel voor gevallen waarin bewoners contact opnemen met de gemeente, als voor gevallen waarbij de gemeente het contact initieert.

4.2.4 Verwachtingen

Ten slotte is bewoners is gevraagd naar de verwachtingen die zij hebben van de gemeente. Dat leverde de volgende inzichten op:

- 31% van de bewoners heeft de wens beter of vaker geïnformeerd te worden door de gemeente;
- Bewoners laten een duidelijke voorkeur optekenen voor communicatie per brief als er zaken zijn die de gemeente wil delen. Ook wanneer we een scheiding aanbrengen tussen de groep bewoners onder de 40 en de groep boven die leeftijdsgrens zien we die voorkeur terugkomen. E-mail volgt op de tweede plek, informatie in het huis-aan-huisblad op de derde plek. Voor dat laatste communicatiemiddel geldt dat jongere bewoners van Diemen daar weinig mee op hebben.

Figuur 4.4 Voorkeuren van bewoners ten aanzien van door de gemeente in te zetten communicatiekanalen (n=135)



Op de vraag of de respondent meer betrokken wil worden bij zaken die spelen in de gemeente antwoorde

- 42% daar geen behoefte aan te hebben (de huidige mate van betrokkenheid voldoet voor deze groep);
- 31% een grotere mate van betrokkenheid op prijs te stellen;
- 27% daar geen uitgesproken mening over te hebben.

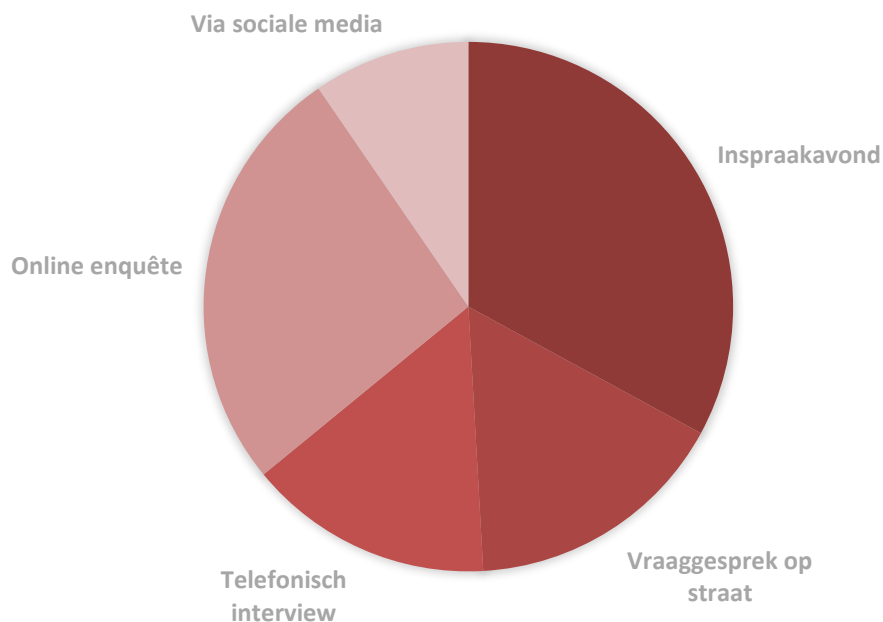
Voor de mensen die aangaven behoefte te hebben aan meer betrokkenheid hadden een voorkeur voor onderwerpen die raken aan:

- publieke ruimte (62 maal genoemd)
- veiligheid (57 maal genoemd)
- zorg en welzijn (50 maal genoemd)
- sport en recreatie (29 maal genoemd)

Het was mogelijk meerdere antwoorden te geven op deze vraag.

Toen wij hen vroegen welke manier zij het prettigst vinden als de gemeente toch besluit hen te vragen om mee te praten of mee te denken, bleek een inspraakavond het meest gekozen antwoord, op de voet gevolgd door een online enquête. Ook een vraaggesprek op straat en een telefonisch interview kregen een flink aandeel. De onderstaande figuur laat de spreiding over de verschillende categorieën zien.

Figuur 4.5 Als de gemeente u vraagt mee te praten of denken, welke manier vindt u dan prettig? (n=135)



4.3 Maatschappelijk middenveld

De sessie met het maatschappelijk middenveld vond plaats in de avond van 19 maart in de Raadszaal in Diemen. Na een korte inleiding op het thema omgevingssensitiviteit en een kennismakingsronde is met de vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld het volgende programma doorlopen:

- Het aftasten van spanningsvelden
- Casus waarbij een groep bewoners zich meldt met een initiatief voor een huis van de wijk in een leegstaand pand. Doel van de casus was om zicht te krijgen op de inschatting van het maatschappelijk middenveld op de vraag hoe de gemeente op een dergelijk initiatief zou reageren en hoe een dergelijk proces bij goedkeuring in de praktijk zou verlopen

4.3.1 Spanningsvelden

Opvallend was dat er uitgesproken weerstand ontstond bij het presenteren van dilemma's of keuzes: deze groep bewoners wilde niet kiezen tussen bijvoorbeeld flexibiliteit en betrouwbaarheid, omdat die waarden elkaar in de praktijk niet hoeven tegen te spreken. Tegelijkertijd (h)erkennen ook de vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld dat een gemeentelijke organisatie moet opereren in een complexe omgeving waarin verschillende partijen op verschillende momenten verschillende voorkeuren kunnen hebben. Er lijken geen onrealistische verwachtingen te bestaan ten aanzien van de gemeente, er wordt vooral gehecht aan transparantie, flexibiliteit, het benutten van de meedenkkracht van de samenleving en het pro-actief meedenken en communiceren met bewoners.

4.3.2 Geïstitutionaliseerde burgers

De bewoners die zijn ingebed in gemeentelijke informatie- en communicatiestructuren over uiteenlopende thema's zijn positief over de manier waarop de gemeente hen betreft, informeert en hun adviezen weegt. Er is waardering voor de zorgvuldigheid waarmee de gemeente dit doet. De vertegenwoordigers van het

maatschappelijk middenveld plaatsen twee kanttekeningen bij het op deze manier betrekken van bewoners bij besluitvormings- en ontwikkelingsprocessen:

- Het risico van overbevraging ligt op de loer: het blijven voeden, consulteren en betrekken van dezelfde clusters bewoners bij een steeds breder scala aan onderwerpen kan tot overvraging en verwatering leiden (betrokkenheid bij afgeleide thematiek waar de betreffende bewoners minder affiniteit of ervaring mee hebben).
- Daarnaast is er het risico dat de gemeente te sterk gaat leunen op ‘professionele’ burgers als vertegenwoordiging van alle inwoners en te gemakkelijk voorbij kan gaan aan de verbeterde informatiepositie van bewoners die in gemeentelijke netwerken participeren. Daar hangt het risico aan vast dat bewoners die zitting nemen in een adviesraad tussen gemeente en bewoners in brede zin komen te staan.

4.3.3 Rol van ‘gewone’ burger

In het verlengde van het bovenstaande laten de vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld optekenen dat hun ervaringen als ‘gewone’ burger aanzienlijk afwijken van de manieren waarop ze de communicatie met en door de gemeente ervaren. Aandachtspunten die de revue passeren zijn:

- Het maakt uit bij welk loket je je als inwoner meldt voor de manier waarop je vraag of klacht wordt opgepakt. Als je de weg kent en de juiste persoon in de organisatie aanspreekt, gaat dat in de regel vele malen sneller en prettiger dan wanneer je aanklopt bij het KCC. Ook vanuit het perspectief van bewoners lijkt er dus sprake van de ‘path-depency’ die in het vorige hoofdstuk is gesignaleerd.
- Het lijkt er soms op dat voor sommige mensen de weg naar een raadslid of wethouder snel is gevonden als ze via de reguliere kanalen botvangen. Daar ligt het risico in besloten dat raads- of collegeleden druk gaan uitoefenen voor particuliere belangen.
- De gemeente toont zich in haar communicatie soms weinig pro-actief of inlevend. Voorbeelden die zijn genoemd gaan over een verandering van een zorgaanbieder, waar cliënten pas achter komen op het moment dat ze het nummer van de oude partij bellen met vragen, of het weghalen van een bushokje op een route die veel gebruikt wordt door oudere bewoners die slecht ter been zijn zonder na te denken over het plaatsen van een tijdelijke zitvoorziening.
- Informatie over veranderingen bereikt bewoners vaak pas tegen het einde van besluitvormingsprocessen, is soms te summier of gaat uit van basiskennis die soms eenvoudigweg ontbreekt bij bewoners. Dit sluit aan bij het verschil in actiologica dat we in het vorige deel hebben geïdentificeerd. De manier waarop bewoners worden geïnformeerd is ook niet altijd optimaal: er wordt te gemakkelijk vanuit gegaan dat een bericht in het huis-aan-huisblad en de website van de gemeente iedereen bereikt, terwijl die kanalen veel minder vaak en intensief worden geraadpleegd dan wordt ingeschat.

4.3.4 Initiatieven vanuit de samenleving

Tot slot is met de vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld aan de hand van een casus verkend hoe ze inschatten dat gemeente Diemen om zou gaan met een bewonersinitiatief. Het voorbeeld waarlangs dat gesprek is gevoerd, ging uit van het initiatief van een groep bewoners die in een leegstaande kerk een laagdrempelige inloopvoorziening willen organiseren voor (kwetsbare) bewoners die verlegen zitten om een praatje of mee willen doen aan een activiteit die door vrijwilligers wordt georganiseerd. De casus levert de volgende inschattingen op:

- Gemeente Diemen zal in de kern bereid zijn om een initiatiefnemers te woord te staan en een plan in overweging te nemen
- Indien een plan of initiatief binnen bestaande kaders past, is de kans ook groot dat de gemeente de uitvoering ervan zal faciliteren. Valt het plan buiten die kaders (complexe vraagstukken die domeinoverschrijdend zijn) dan wordt die kans aanzienlijk lager ingeschat.

- Op het moment dat een plan of initiatief ontvankelijk wordt verklaard, kan bij de gemeente de neiging ontstaan om een plan te kapen (eigen doelstellingen invlechten) of te gaan protocolleren. Beide reflexen worden door de bewoners als 'dood in de pot' beschouwd.

In het verlengde van de inschattingen zoals hierboven geformuleerd, pleit het panel voor een houding van de gemeente ten aanzien van initiatieven vanuit de samenleving die uitgaat bewegings- en experimenteerruimte. Dat zou betekenen dat plannen marginaal getoetst worden aan beleidskaders en er ruimte en (financiële) stimulans wordt geboden om daadwerkelijk dingen op te pakken en uit te voeren. Mettel die ruimte niet aan de voorkant van projecten dicht met eisen aan rechtsvormen, verantwoording en effectmetingen, maar stel beweging en dynamiek centraal en schrik er niet van als sommige experimenten in de praktijk mislukken of anders uitpakken.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Omgevingssensitiviteit in perspectief

Volgend uit de voorgaande hoofdstukken, kan op hoofdlijnen een aantal conclusies worden getrokken over de omgevingssensitiviteit van de ambtelijke organisatie van de gemeente Diemen.

Cultuur

De grondhouding ten opzichte van omgevingssensitiviteit is positief. Medewerkers erkennen het belang en proberen daarnaar te handelen. Bewoners zijn gematigd positief over hun ervaringen met de gemeente. Er is gevoeligheid voor politiek-bestuurlijke bemoeienis en publiciteit en reserve om elkaar aan te spreken. Er wordt grote waarde gehecht aan maatschappelijk draagvlak. Dit kan positief uitgelegd worden omdat gewaakt wordt voor cliëntelisme (het dienen van particuliere belangen) maar draagt ook het risico met zich mee dat (het ontbreken van voldoende) draagvlak als drempel en/of excuus wordt aangevoerd.

Kaders

Bestaande kaders en afspraken voldoen op grote lijnen, hoewel beleidsterreinen verschillen in de ruimte die wordt gelaten voor interactie met de omgeving. Meer ruimte in beleid en processen voor onverwachte wendingen en initiatieven zou (meer) omgevingssensitiviteit bevorderen. Wees bewust van macht en voorsprong gemeente: actiologica, informatiepositie. Wordt onderstreept door maatschappelijk middenveld.

Organisatie

De inrichting van de organisatie beweegt mee met ambities op het vlak van omgevingssensitiviteit. Er wordt gezocht naar praktische oplossingen voor knelpunten, zoals bijvoorbeeld de introductie van een evenementenmanager. Opgave is om afwegingsprocessen op een integrale en flexibele manier te expliciteren en faciliteren.

Individueel handelen

Er is in de organisatie voldoende talent aanwezig, door training kunnen praktische vaardigheden worden versterkt, ook in het herkennen van de eigen beperkingen. Het is de uitdaging om talenten en vaardigheden op het vlak van omgevingssensitiviteit op de juiste momenten in te schakelen.

5.2 Handvatten voor verbetering

Handvatten voor verbetering of optimalisatie op verschillende niveaus

5.2.1 Cultuur

- **Open houding:** stimuleer dat medewerkers elkaar (leren) durven aanspreken. Niet alleen op onhandigheden en onvolkomenheden in communicatie met inwoners en procesinrichting, maar ook op elkaars talenten.
- **Rolvastheid:** probeer de gevoeligheid en angst voor politiek-bestuurlijke bemoeienis bij kwesties of vraagstukken of media-aandacht te mitigeren door medewerkers nadrukkelijk rugdekking te bieden. Hier ligt een taak voor zowel het MT als het College en de Raad om één lijn te trekken.
- **Visie op professionaliteit:** omgevingssensitiviteit is onderdeel van de professionaliteit van een moderne ambtenaar. Veranker dat in competentieprofielen voor nieuwe medewerkers en geef het een plek in HRM-cyclus.

5.2.2 Kaders

- **Synchronisatie actiologica** kaders en procesvoorschriften van de gemeente leggen een stevig accent op participatie en communicatie aan de start van projecten. Voor infrastructurele projecten is dit bijvoorbeeld de fase van het voorlopig ontwerp. Naarmate een project verder is gevorderd en implementatie dichterbij komt wordt de ruimte die de ambtelijke organisatie biedt aan signalen, vragen, klachten of suggesties van bewoners gaandeweg kleiner. Argumenten die daarvoor worden aangedragen zijn o.a. dat formele inspraak zijn beloop al heeft gehad ('kans verkeken') of dat de technische kosten die samenhangen met aanpassingen zo laat in het proces ('aanbesteding is al rond') ontoelaatbaar hoog zijn. Er is hier echter sprake van een verschil in de actiologica van de gemeente en die van inwoners. Die laatsten zijn in de praktijk moeilijk te mobiliseren aan het begin van een proces en komen meestal pas 'uit de stoel' in de uitvoeringsfase, als de bouw al is begonnen. Deze verschillen kunnen tot schuring leiden. Mogelijkheden om de verschillen te overbruggen zijn:
 - Plannen niet dichttimmeren, zorgen dat 20-30% van het plan tot het einde toe flexibel is vorm te geven. Houd in de planning en begroting rekening met een fouten of flexibiliteitsmarge.
 - Maak afspraken met uitvoerders om sommige details later in het proces in te vullen
 - Betrek bewoners bij de uitvoering van het plan, niet alleen bij het ontwerp.
 - Probeer bewonersparticipatie zo veel mogelijk te synchroniseren met het uitvoeringsproces.
- **Neem de tijd** voor het maken van zorgvuldige afwegingen en het betrekken van bewoners. Uit de enquêtes blijkt dat mensen het belangrijker vinden dat de gemeente samen met bewoners optrekt dan dat de gemeente snel handelt. Vanzelfsprekend is dit niet altijd aan de orde, maar zonder meer relevant voor ingrijpende veranderingen in het sociale of fysieke domein.
- **Houdt ruimte open** hoe meer de gemeente zelf wil, of hoe verder uitgewerkt de ideeën of plannen zijn op een beleidsterrein, in een wijk, buurt of park, hoe minder ruimte er is voor de input van de omgeving.

5.2.3 Organisatie

- **Multidisciplinaire teams:** richt voor complexe vraagstukken of ontwikkeltrajecten waar meerdere beleidsafdelingen bij betrokken zijn multidisciplinaire projectteams in die dergelijke vraagstukken integraal kunnen beoordelen en benaderen.
- **Teamsamenstelling:** let bij het inrichten van die teams scherp op de samenstelling. Het gaat niet alleen om het bijeen brengen van (technische) expertise, maar ook om het slim bundelen van vaardigheden en handigheid op het vlak van communicatie en interactie met bewoners.
- **Ad-hoc gremia voor weging en toetsing** voorkomen 'path-dependency'. Door medewerkers die zich geconfronteerd zien met een complex vraagstuk te faciliteren om afwegingen expliciet te maken door, afhankelijk van de situatie, wekelijks of maandelijks in wisselende samenstellingen knelpunten en spanningsvelden te bespreken. Doel is daarbij niet om nieuwe structuren op te tuigen, maar om mensen te helpen om afwegingen bewust in plaats van werkenderwijs te maken en om toe te werken naar synchronisatie in de manier waarop die afweging in verschillende organisatieonderdelen tot stand komt.
- **Stroomlijn informatie en communicatie** bij de implementatie van vernieuwingen, zowel in het fysieke als in het sociale beleid is het belangrijk strategisch na te denken over informatie en communicatie: één taal, één boodschap, één aanspreekpunt. Regie op communicatie-uitingen vanuit de gemeente helpt de omgeving om te begrijpen wat er speelt. Let daarbij zowel op de inhoud als op het proces: wat staat er te gebeuren, wanneer kunnen inwoners invloed uitoefenen. Zeker in langlopende projecten is het goed om de strategie tussentijds te evalueren en bij te stellen.
- **Energiebalans:** let op de energieverdeling gedurende het proces in langlopende projecten. Soms kan het verstandig zijn om in nieuwe fasen nieuwe mensen met nieuwe energie en specifieke vaardigheden in te zetten.

5.2.4 Individueel handelen

- **Investeer in het ontwikkelen van 'soft skills'**, deze behoren tot de professionaliteit van de ambtenaar, ook bij technuten. Sla daar tegelijkertijd niet in door. Voor mensen die weinig aanleg of affiniteit met interactie met bewoners hebben is het belangrijker om te leren signaleren wanneer hulp van collega's nodig is.
- **Ruimte die mensen ervaren** voor omgevingssensitief handelen wordt mede bepaald door cultuur, kaders en organisatie. Dat betekent dat de verbeterpunten die hierboven genoemd zijn uiteindelijk effect hebben op het individueel handelen van medewerkers.

Bijlage 1: Vragenlijst straatenuquête

Vraaggesprekken met inwoners

<i>Datum interview</i>	
<i>Locatie</i>	
<i>Naam interviewer</i>	

Stellingen

Een gemeente moet aan allerlei eisen en verwachtingen voldoen. Soms zijn die eisen en verwachtingen tegenstrijdig. Graag leggen we u een aantal keuzes voor om zicht te krijgen op de dingen die u het belangrijkste vindt.

1. Van de gemeente Diemen verwacht ik dat die:

- | | |
|--|---|
| ☐ Flexibel is | ☐ Regels en procedures volgt |
| ☐ Snel handelt | ☐ Samen met bewoners optrekt |
| ☐ Scherp op de kosten let | ☐ Wensen en verwachtingen van inwoners centraal stelt |
| ☐ Transparant is | ☐ Daadkrachtig is |
| ☐ Betrouwbaar is | ☐ Flexibel is |
| ☐ Kennis en expertise in huis heeft | ☐ De kennis en expertise uit de samenleving gebruikt |
| ☐ Mij helpt en met me meedenkt | ☐ Me met rust laat en er is wanneer ik de gemeente nodig heb |

Ervaringen met de gemeente

2. Waarover heeft u het laatst contact gehad met de gemeente?

- ☐ Burgerzaken (paspoort, geboorte, rouwen, trouwen)
- ☐ Vergunningen
- ☐ Subsidie(s)
- ☐ Zorg en welzijn
- ☐ Groen en parkeren
- ☐ Een initiatief
- ☐ Een klacht of vraag
- ☐ Anders, namelijk
- ☐ Niet (ga door naar vraag 9)

3. Kunt u wat meer vertellen over uw ervaring?

4. Hoe beoordeelt u de volgende aspecten van dat contact?

De manier waarop u te woord werd gestaan

- ☐ Zeer negatief ☐ Negatief ☐ Niet negatief, niet positief ☐ Positief ☐ Zeer positief

5. De manier waarop u bent geïnformeerd

- ☐ Zeer negatief ☐ Negatief ☐ Niet negatief, niet positief ☐ Positief ☐ Zeer positief

6. De snelheid waarmee u bent geholpen

- ☐ Zeer negatief ☐ Negatief ☐ Niet negatief, niet positief ☐ Positief ☐ Zeer positief

7. De mate waarin u zich serieus genomen voelde

- ☐ Zeer negatief ☐ Negatief ☐ Niet negatief, niet positief ☐ Positief ☐ Zeer positief

8. Het resultaat van het contact

- ☐ Zeer negatief ☐ Negatief ☐ Niet negatief, niet positief ☐ Positief ☐ Zeer positief

Communicatie door gemeente Diemen

9. Op welke manier bent u voor het laatst benaderd of geïnformeerd?

- ☐ Brief
☐ Mail
☐ Aankondiging op straat

10. Waar ging dat over?

- ☐ Burgerzaken (paspoort, geboorte, rouwen, trouwen)
☐ Vergunningen
☐ Subsidie(s)
☐ Zorg en welzijn
☐ Groen en parkeren
☐ Een initiatief
☐ Een klacht of vraag

- ☐ Anders, namelijk
- ☐ Niet (ga door naar vraag 9)

11. Wat vond u daarvan?

Verwachtingen ten aanzien van de gemeente

12. Ik zou graag meer betrokken worden bij het werk van de gemeente.

Helemaal eens	Eens	neutraal	oneens	Helemaal oneens	Weet niet
---------------	------	----------	--------	-----------------	-----------

13. Op welke manier wilt u door de gemeente betrokken worden?

- ☐ Inspraakavond
- ☐ Vraaggesprek op straat
- ☐ Telefonisch interview
- ☐ Online enquête
- ☐ Via sociale media
- ☐ Zelf actief meedoen in buurt (groen, veiligheid, speeltuin)
- ☐ Anders, namelijk...

14. Over welke onderwerpen zou u door de gemeente betrokken willen worden?

- ☐ Zorg en welzijn
- ☐ Groen en parken
- ☐ Sport en recreatie
- ☐ Inrichting en onderhoud van de straat, buurt, wijk
- ☐

15. Als de gemeente nadenkt over omgevings sensitiviteit, wat vindt u dan belangrijk?

Geef e-mailadres op als u op de hoogte gehouden wilt worden van de uitkomsten van het onderzoek.

Achtergrondkenmerken

Geslacht ☐ Man
 ☐ Vrouw

Geboortejaar

Postcode