

# Gemeente Overbetuwe: Samenlevingsgericht, communicatief en betrouwbaar!



*Een visie die richting geeft aan ons handelen  
in interactie met de samenleving.*

## Aanleiding en leeswijzer

Goed samenspel met de samenleving vraagt communicatief en consequent handelen van het gemeentebestuur en de gemeentelijke organisatie. En een flexibel en daadkrachtig bestuur én organisatie. Waar bestuurlijk draagvlak voor verandering is en medewerkers in staat zijn om te luisteren en te leren. Deze visie gaat over hoe we hier in Overbetuwe vorm aan geven. Over het vinden van een nieuwe balans tussen de kracht van Overbetuwse dorpen en wijken<sup>1</sup> en de kracht van de gemeentelijke structuren. Over hoe wij ons als gemeente opstellen richting de samenleving.

Aanleiding voor het opstellen van deze visie zijn de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport inzake burgerparticipatie en het amendement van de raad (d.d. 3 september 2019). We geven uitvoering aan het amendement met deze visie. Waarbij we gekozen hebben voor een bredere scope. De visie gaat niet alleen participatie, maar ook over interactie met de samenleving in brede zin en de verschillende rollen in de lokale democratie. Sommige onderdelen van het amendement komen terug in een implementatieplan. Immers, een visie krijgt pas waarde als hij wordt toegepast. In dit implementatieplan werken we uit hoe we vorm en inhoud geven aan de gewenste verandering. Zodat de samenleving ruimte krijgt, evenals onze medewerkers. Verder beschrijven we de instrumenten die we hierbij inzetten, zoals de geactualiseerde interactiewijzer en de betrokkenheidsprofielen. Tot slot is de wijze waarop we onze aanpak evalueren en de raad informeren hier onderdeel van.

Deze visie is tot stand gekomen op basis van gesprekken met de gemeenteraad, het college van B&W en medewerkers van de gemeente Overbetuwe. Ook is gesproken met de participatieraad. We hebben gekeken naar hoe andere gemeenten werken, waarbij een belangrijke inspiratiebron de visie van de gemeente Peel en Maas was. Maar<sup>2</sup> bovenal hebben de samenwerking met inwoners en partners en onze ervaringen met kerngericht werken ons geïnspireerd. Deze visie is géén statisch document. Vanuit de ervaringen in de praktijk en in interactie met de samenleving zullen we deze steeds weer verder laden en delen.

De actuele ontwikkelingen als gevolg van corona onderstrepen het belang van een samenlevingsgerichte en betrouwbare overheid én maken de kracht en kwetsbaarheid van de samenleving zichtbaar. Maar ook de overtuiging dat we samen voor een opgave staan die niemand alleen kan oplossen.

Deze visie is geschreven vanuit het perspectief van de gemeente Overbetuwe, met wij bedoelen we in deze visie de gemeente Overbetuwe: het gemeentebestuur en de gemeentelijke organisatie. We geven eerst een korte schets van de huidige tendens in Nederland, ons vertrekpunt. Daarnaast zoomen we in op ons wenkend perspectief, onze ambitie, wat voor gemeente willen wij zijn? Vervolgens geeft hoofdstuk 3 onze uitgangspunten weer die richting geven aan ons handelen. In hoofdstuk 4 en 5 maken we de vertaling naar het hoe. Het model van eigenaarschap helpt ons bij het vinden van de juiste rol in relatie tot de samenleving. En tot slot beschrijven we kort enkele samenwerkingsvormen met inwoners.

---

<sup>1</sup> Waar we in deze notitie spreken over dorpen, bedoelen we dorpen, wijken, buurten en kernen.

<sup>2</sup> Een belangrijke inspiratiebron zijn de ervaringen in de gemeente Peel en Maas, zoals beschreven in 'Krijg de Geest', Geert Schmitz, februari 2020.

## Nederland anno 2020

Nederland staat op de vijfde plaats in de lijst met gelukkigste landen ter wereld. Tegelijkertijd plaatsen ontwikkelingen in de samenleving ons voor forse uitdagingen. Zo groeit het besef sinds begin van deze eeuw dat het idee van een verzorgingsstaat niet langer houdbaar is. In 2013 bracht de Koning de participatiesamenleving in als hoog doel in Nederland. Ook zelfredzaamheid is een belangrijk streven van de laatste jaren. De gemeente laat los en de inwoner neemt over, dat is het motto. Waarbij de overheid wel kaders hanteert om te sturen en te borgen dat het publieke belang gediend wordt. Gemeenten zijn druk met het formuleren van beleid, het in kaart brengen van processen, het opstellen van procedures, etc. En naast het dagelijkse werk zijn er talloze projecten om de basis op orde te krijgen. Echter, ondanks al onze inzet en preventie, lijkt een aantal opgaven steeds complexer te worden.

Verschillende deskundigen<sup>3</sup> zijn kritisch over deze ontwikkelingen. Dienen we met dit harde werken en het realiseren van een 'participatiesamenleving' het algemene belang wel? De wereld is wellicht minder maakbaar dan we geneigd zijn te denken. In plaats van te kijken met de bril van de overheid ('seeing like a state'), vraagt de huidige tijdgeest om vanuit de gemeenschap te denken ('seeing like a citizen'). En niet de wensen of problemen van individuele inwoners centraal te stellen, maar de kracht van gemeenschappen<sup>4</sup>. Erop te vertrouwen dat inwoners goed in staat zijn om samen oplossingen te bedenken. Deze inzichten inspireren de gemeente Overbetuwe om dingen wezenlijk anders te gaan doen.

### 1. Wenkend perspectief: Overbetuwe anno 2030

De inwoners van Overbetuwe zijn er voor elkaar en vormen hechte gemeenschappen. Overbetuwe heeft een sterke sociale basis waar mensen zich thuis voelen, elkaar kennen en helpen. Waar inwoners verantwoordelijkheid nemen over hun eigen ontwikkeling, een eigen dorpsagenda<sup>5</sup> opstellen en zelf richting en invulling geven aan de eigen leefomgeving. Een vraagstuk als duurzaamheid bijvoorbeeld, bindt mensen om samen verantwoordelijkheid te nemen voor hun leefomgeving. Ieder mens blijft afhankelijk van de ander, dat is wat een samenleving kenmerkt. Dorpen en wijken zijn divers en van nature inclusief. Inwoners gaan tolerant om met elkaar, respecteren elkaars verschillen en maken geen onderscheid tussen mensen die wel of geen hulp nodig hebben. Generaties dragen zorg voor elkaar en geven elkaar de ruimte om te vernieuwen.

#### De gemeente Overbetuwe is een samenlevingsgerichte, communicatieve gemeente

De gemeente Overbetuwe is een betrokken gemeente die het dagelijkse leven van haar inwoners<sup>6</sup> in haar beleid centraal stelt en oog heeft voor wat de gemeenschap zelf kan en wil. Luisteren naar de samenleving is voor ons vanzelfsprekend; we gaan zonder oordeel in gesprek met inwoners(groepen). We geven hier invulling aan door samenlevingsgericht te werken, waarbij de agenda's die onze inwoners zelf opstellen de basis vormen. We doen geen dingen die de gemeenschap zelf kan. En onze fysieke en maatschappelijke inzet

---

<sup>3</sup> Zoals Paul Frissen, Geert Schmitz, Ben van Essen, Wouter Hart.

<sup>4</sup> Een gemeenschap is een groep mensen die zich verbonden voelen, dit kan de wijk zijn, of het gezin, vrienden, school, vereniging, een virtueel netwerk etc.

<sup>5</sup> Dorpsagenda is een agenda van het dorp zelf, over de toekomst van het dorp, de leefbaarheid, voorzieningen en burgerschap. Deze agenda geeft richting aan de ontwikkeling van een dorp en kan richting geven aan keuzes van de gemeente.

draagt bij aan de leefbaarheid van onze dorpen. Dit vraagt wat van ons, namelijk een communicatieve gemeente die zich op gelijkwaardige basis verhoudt tot haar inwoners en organisaties vanuit haar eigen verantwoordelijkheid.

We zijn toekomstgericht. Participatie speelt reeds een steeds grotere rol, dat zien we bij bijvoorbeeld de omgevingswet, ruimtelijke projecten en bestemmingsplannen. En we bereiden ons voor op ontwikkelingen als klimaatverandering, vergrijzing en de toenemende behoefte aan zorg. We gaan hierbij uit van collectieve oplossingen die de samenleving zelf al biedt. We hebben oog voor de inwoners die belemmerd worden om verantwoordelijkheid te nemen, of wiens stem niet gehoord wordt. Mensen die ondersteuning nodig hebben, ondersteunen we. Hierbij richten we ons op het vergroten van het oplossend vermogen van onze inwoners.

### De gemeente Overbetuwe is een betrouwbare gemeente

Als overheid nemen we verantwoordelijk voor de uitvoering van onze kerntaken en de verantwoording van publiek geld. We zijn betrouwbaar en onze besluitvorming is transparant en integer. We doen wat we zeggen, en dat doen we goed. We doen niet te weinig, dan neemt de veerkracht af. En niet teveel, dan dooft het initiatief vanuit de samenleving. We werken actief samen met inwoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties, waarbij steeds duidelijk is wie aan zet is, wie eigenaar is. Soms zijn dat de inwoners, soms de gemeente, en soms is het een wisselwerking. Als wij initiatieven faciliteren, dan zijn de kaders vooraf duidelijk. We hebben eenvoudige regels en beleid dat uitgaat van de bedoeling van het initiatief. Ook in de regio tot slot zijn we een betrouwbare partner. Onze focus ligt lokaal, we werken regionaal samen waar dat meerwaarde heeft.

## 2. Onze uitgangspunten over onze relatie met de samenleving

De gemeente Overbetuwe heeft 8 uitgangspunten, deze geven richting aan het handelen van de raad, het college en de ambtelijke organisatie. We maken hierbij onderscheid tussen uitgangspunten die gaan over onze ambitie om een communicatieve en samenlevingsgerichte gemeente te zijn en de ambitie om een betrouwbare gemeente te zijn. Daadwerkelijk handelen volgens deze uitgangspunten is ons doel.

### Samenlevingsgerichte en communicatieve gemeente

|   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|---|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | <b>Het gesprek met de samenleving is voor ons vanzelfsprekend.</b><br>Het gesprek met onze inwoners, van mens tot mens, dat is wat ons inspireert. We denken en handelen hierbij vanuit mogelijkheden en vertrouwen. We kiezen steeds bewust op welke manier we de interactie met de samenleving organiseren.                          |
| 2 | <b>De dorpsagenda van onze inwoners geeft richting aan ons handelen.</b><br>Het algemeen belang staat centraal voor ons handelen, waarbij de leefomgeving van inwoners en hun dorpsagenda de basis is, en richting geeft bij de keuzes die we maken.                                                                                   |
| 3 | <b>Inwoners en partners weten de gemeente te vinden; onze informatie is duidelijk.</b><br>Onze inwoners en partners weten ons te vinden, voelen zich gehoord door de gemeente en begrijpen wat de gemeente wel doet, en wat niet. We informeren betrokkenen dan ook passend en proactief over nieuw beleid, procedures of regelgeving. |
| 4 | <b>We stimuleren innovatie en kijken vooruit.</b><br>De samenleving verandert en wij veranderen mee. We dagen de samenleving uit om te komen met innovatieve en duurzame ideeën. We koesteren wat al goed is, delen successen, leren ervan en halen verhalen op. Dit inspireert ons én de samenleving.                                 |

<sup>6</sup> Met inwoners bedoelen we mensen die in Overbetuwe wonen, werken en recreëren.

|          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|          | <b>Betrouwbare gemeente</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>5</b> | <b>Het is steeds duidelijk wat onze rol is in relatie tot de samenleving.</b><br>Als overheid hebben wij meerdere rollen in relatie tot de samenleving. We spreken met inwoners en andere betrokkenen steeds de rolverdeling en het eigenaarschap af. We zijn alert en we voelen aan wanneer we ruimte moeten laten, of actief moeten bijdragen. |
| <b>6</b> | <b>Onze regelgeving gaat uit van de bedoeling.</b><br>Het is voor inwoners duidelijk wat onze regels zijn. En wanneer de ruimte er is, werken we met doelregels. Doelregels zijn er op gericht een gewenste ontwikkeling te realiseren. Onze grondhouding is 'Ja, mits' in plaats van 'Nee, tenzij'.                                             |
| <b>7</b> | <b>Onze dienstverlening wordt door inwoners als kwalitatief goed ervaren.</b><br>Ons streven is dat onze inwoners onze dienstverlening als kwalitatief goed ervaren. En dat het voor onze partners en inwoners duidelijk is wat ze van de gemeente kunnen verwachten. Immers, we doen wat we zeggen.                                             |
| <b>8</b> | <b>We gaan zorgvuldig en doelgericht om met gemeenschapsgeld.</b><br>We hechten veel belang aan een zorgvuldige en doelgerichte besteding van gemeenschapsgeld. De kwaliteit van onze bedrijfsvoering is op orde. Onze besluitvorming is transparant en kenmerkt zich door integer handelen.                                                     |

### 3. Eigenaarschap en rolverdeling

Als gekozen volksvertegenwoordiging stelt en controleert de gemeenteraad kaders voor de uitvoering van gemeentelijke taken. Tegelijkertijd werkt de samenleving zelf aan maatschappelijke kwesties, zonder inmenging van de overheid. Dit vraagt duidelijkheid over eigenaarschap: waar zijn we verantwoordelijk voor als gemeente en wat is aan inwoners? We maken bij deze rolverdeling onderscheid tussen enerzijds activiteiten waarvan inwoners eigenaar zijn. Hier gaat het om de beleving van inwoners, hun gedrag en hun relaties. En anderzijds activiteiten waarvoor de gemeente verantwoordelijk is (zie figuur 1). Als gemeente hebben we meerdere rollen in relatie tot de samenleving, dit is afhankelijk van het type activiteit.

#### Inwoners zijn eigenaar

➤ TYPE 1: De inwoners (de gemeenschap) zijn eigenaar <sup>7</sup>.

De gemeente heeft formeel geen rol. Het organiserend vermogen van inwoners is de basis; wat de gemeente hiervan vindt, is hierbij niet relevant. Onze communicatie is op overeenstemming gericht, vanuit een gelijkwaardige en waarderende grondhouding.

| Wie is eigenaar?                | Type activiteit en interactievorm                                        | Richting-gevend |                 |
|---------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|-----------------|-----------------|
| Inwoners zijn eigenaar          | <b>Type 1</b><br>Inwoners zijn eigenaar, gemeente heeft geen rol         | Dorpsagenda     | Kaders gemeente |
|                                 | <b>Type 2</b><br>Inwoners zijn eigenaar, gemeente faciliteert            |                 |                 |
| De gemeente is verantwoordelijk | <b>Type 3</b><br>Gemeente is eigenaar en vraagt inwoners te participeren |                 |                 |
|                                 | <b>Type 4</b><br>Gemeente is eigenaar en voert wettelijke taken uit      |                 |                 |

Figuur 1: model van eigenaarschap in Overbetuwe

➤ TYPE 2: De gemeenschap is eigenaar en de gemeente levert een bijdrage<sup>8</sup>. De gemeentelijke rol is regelgestuurd. We leveren desgevraagd een bijdrage aan het initiatief, dit toetsen we aan onze regels. Onze communicatie is strategisch gericht, immers alle betrokkenen hebben een belang, hier houden we rekening mee in de dialoog.

#### Gemeente is eigenaar

➤TYPE 3: De gemeente is eigenaar en inwoners participeren en denken mee<sup>9</sup>. De gemeentelijke rol is regelgestuurd. We vragen inwoners te participeren en input te leveren. Onze communicatie is strategisch gericht; de dialoog staat centraal.

➤ TYPE 4: gemeente is eigenaar<sup>10</sup>.

De gemeentelijke rol richt zich op gelijkheid en rechtvaardigheid. Dit organiseren we in wetten, regels en procedures. Onze communicatie is gericht op het informeren van inwoners.

## 4. De interactie met inwoners en samenwerkingsvormen

### Vormen van interactie

Ons uitgangspunt is dat we continu in contact zijn met de samenleving. Het model van eigenaarschap geeft richting aan de manier waarop we deze interactie vormgeven:

#### ❖ Luisteren en faciliteren (type 1 en 2)

Wanneer inwoners eigenaar van een activiteit zijn, dan luisteren we en faciliteren we als daar behoefte aan is. We laten de regie bij inwoners en we leggen geen norm op.

#### ❖ Inwonersparticipatie (type 3)

Participatie is een vast onderdeel van het politieke en bestuurlijke besluitvormingstraject. Bij nieuw beleid of projecten organiseren we altijd inwonersparticipatie<sup>11</sup>, tenzij er een goede en gemotiveerde reden is dit niet te doen. We motiveren onze keuzes vooraf, we hebben een constructieve houding en zorgen voor een goede informatieverstrekking<sup>12</sup>. Een participatietraject vraagt namelijk een forse investering van zowel de inwoners en partners als de gemeente.

Bij de start van een participatietraject maken we steeds een afweging en bereiden we ons voor op basis van de volgende vragen:

1. Leent het vraagstuk zich voor inwonersparticipatie?
2. Welke ruimte is er voor betrokkenen?
  - Adviseren: beleidsparticipatie zetten we in als betrokkenen advies geven maar geen stem hebben bij de besluitvorming.
  - Informeren: indien geen ruimte is voor inbreng, dan informeren we betrokkenen.
3. Wie betrekken we?
4. Hoe organiseren we de participatie?
5. Hoe koppelen we terug?
6. Hoe en wanneer communiceren we?

#### ❖ Informeren (type 4)

Onze wettelijke taken vragen om het duidelijk en actief informeren van betrokkenen.

<sup>7</sup> Type 1: bijvoorbeeld een buurtbarbecue. Of een projectontwikkelaar die in opdracht van inwoners werkt.

<sup>8</sup> Type 2: bijvoorbeeld een sportvereniging die subsidie vraagt.

<sup>9</sup> Type 3: bijvoorbeeld een nieuw beleidsplan van de gemeente.

<sup>10</sup> Type 4: bijvoorbeeld het verstrekken van paspoorten of de handhaving van regels.

<sup>11</sup> Inwonersparticipatie is het vragen en benutten van input van inwoners en partners bij gemeentelijk beleid.

<sup>12</sup> Participatiewijzer, De nationale ombudsman, februari 2014.

### Bestaande organisatievormen van inwoners

Inwoners die zich georganiseerd hebben, zijn een belangrijke gesprekspartner. We gaan in op bewonersoverlegorganisaties, bewonersinitiatieven en (belangen)verenigingen, er bestaan natuurlijk ook andere organisatievormen van inwoners.

### Bewonersoverlegorganisaties<sup>13</sup>

Een bewonersoverlegorganisatie (BOO) is er voor alle inwoners van het dorp of de wijk, beperkt zich niet tot één sector en heeft tot doel de leefbaarheid te vergroten. Een BOO is een verzamelterm voor organisaties als de dorpsraad, wijkraad, wijkvereniging, dorpscoöperatie, dorpsoverleg, etc. Oorspronkelijk zijn bewonersoverlegorganisaties in het leven geroepen als inspraakorgaan voor de overheid. We zien de laatste jaren een verbreding van deze functie die meer gericht is op het verhogen van het gemeenschapsgevoel en de saamhorigheid. We onderscheiden 4 functies, bewonersoverlegorganisaties vervullen één of meerdere van deze functies:

1. Representatieve functie: de traditionele rol van inspraakorgaan voor de gemeente.
2. Adviserende functie: adviseren van zowel gemeente als bewoners. Bijvoorbeeld namens bewoners advies aan de gemeente vragen. Of adviseren over fondsen en subsidies.
3. Activerende functie: stimuleren en ondersteunen van bewonersinitiatieven. Inwoners inspireren om zelf het heft in handen te nemen en successen te vieren.
4. Verbindende functie: verbinden van initiatieven of bewoners onderling door gezamenlijke activiteiten te organiseren, ontmoetingen te faciliteren en ervaringen te delen.

De representatieve en adviserende functie zijn type 3 activiteiten uit het model van eigenaarschap, de activerende en verbindende functie zijn type 1 en 2 activiteiten.

We hechten veel waarde aan de inbreng van bewonersoverlegorganisaties. We faciliteren hen met een vaste gesprekspartner. Deze zorgt voor duidelijke afspraken met de gemeente.

### Dorpsagenda's

We stimuleren dat dorpen hun eigen agenda opstellen, waar ze zelf eigenaar van zijn. Ervaring leert dat het opstellen van een agenda door inwoners leidt tot versterking van de samenhang in een dorp of wijk. Een dorpsagenda gaat over leefbaarheid en de ontwikkeling van een dorp. Deze agenda gaat in eerste instantie over wat inwoners zelf doen en kan richting geven aan keuzes van de gemeente. De gemeente faciliteert dit proces desgevraagd door het bieden van informatie of begeleiding<sup>14</sup>. Samen met het dorp kijken we vervolgens naar de agenda: wat doen inwoners zelf, wat is aan de gemeente en wat is aan andere partners? We zijn als gemeente duidelijk over wat het dorp kan verwachten van de gemeente. De dorpsagenda gaat over type 1 en 2 activiteiten uit het model van eigenaarschap. Als de dorpsagenda type 3 activiteiten betreft, dan zal de gemeente dit als input meenemen bij beleid of een gebiedsplan.

---

<sup>13</sup> Deze indeling is gangbaar in Nederland (De functies van BOO's in een veranderende samenleving, LVKK / universiteit Utrecht, april '18, begeleidingscommissie bestond uit o.a. Ben van Essen).

<sup>14</sup> Bijvoorbeeld middels de dorpsprofielen.

### Bewonersinitiatieven en (belangen)verenigingen

Ook bewonersinitiatieven en andere georganiseerde verbanden van inwoners (zoals verenigingen) zijn een belangrijke gesprekspartner voor de gemeente. We begrijpen dat initiatiefnemers hun initiatief voor elkaar organiseren, en niet voor de gemeente. We spannen ons in dat de initiatiefnemers zich gehoord voelen door de gemeente. Waarbij we voorkomen dat gemeentelijke doelen sturend worden voor het initiatief. Ook zorgen we dat duidelijk is wanneer een initiatief in aanmerking komt voor ondersteuning of subsidie. We kijken hierbij naar het soort inwonersinitiatief. Is dit gericht op de brede gemeenschap, gericht op het dienen van publieke doelen of gericht op het overnemen van taken van de gemeente?

### *Overnemen van publieke taken (right to challenge)*

Indien er een initiatief vanuit de samenleving komt om publieke taken over te nemen, dan onderbouwen we zorgvuldig of deze rolverschuiving wenselijk is, en hoe we voorkomen dat we de initiatiefnemers de wereld van regels en procedures intrekken. Onderzoek<sup>15</sup> leert namelijk dat deze initiatieven vaak afhankelijk zijn van overheidssteun, dat we deze belemmeren door onze regels en verantwoordingsvraag en dat deze niet per definitie bijdragen aan sociale betrokkenheid van de inwoners. De gemeente blijft te allen tijde de eindverantwoordelijkheid houden voor het algemeen belang en het welzijn van alle inwoners.

## 5. Tot slot

Deze visie is aanleiding om succesvolle interactievormen die we in gang hebben gezet te bestendigen, maar ook om zaken wezenlijk anders te doen. Vanuit de ervaringen in de praktijk en in interactie met de samenleving zullen we dit steeds weer verder laden en delen.

---

<sup>15</sup> Hiska Ubels, vernieuwende vormen van lokaal bestuur met een hoge mate van burgersturing, 2020)



Dorpsstraat 67  
6661 EH Elst  
Postbus 11  
6660 AA Elst  
telefoon 14 0481

[info@overbetuwe.nl](mailto:info@overbetuwe.nl)  
[www.overbetuwe.nl](http://www.overbetuwe.nl)

gemeente **Overbetuwe**

