



Raadsvoorstel Rekenkameronderzoek 'De (Til)burger Centraal'

Aanleiding

De gemeente Tilburg heeft samenwerking met en in de stad hoog in het vaandel staan. Het beleid van Tilburg richt zich op het herkennen, genereren, aanboren en benutten van wensen, ideeën en initiatieven, met als doel ruimte te creëren voor het (gezamenlijk) waarmaken van plannen. Het begrip burgerparticipatie staat hierbij centraal.

Beoogd effect/ bestuurlijk kader

De Rekenkamer Tilburg biedt middels het Rekenkameronderzoek 'De (Til)burger Centraal' inzicht en overzicht in de activiteiten (en samenhang) op het gebied van burgerparticipatie in de gemeente Tilburg, wat de effecten van deze inspanningen zijn en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om burgerparticipatie in Tilburg (nog verder) te verbeteren.

Voorstel

1) *De conclusies uit het Rekenkameronderzoek 'De (Til)burger Centraal' te onderschrijven.*

1. De gemeente Tilburg zet de laatste jaren volop in op burgerparticipatie.
2. Als gestart wordt met de vraag wat het gedeelde belang is en een volgorde van belang aangehouden wordt, is de kans op succes groter.
3. Hiërarchie, beleid en regels vormen bij burgerparticipatie een drempel.
4. De wereld van Tilburgers en van de gemeente Tilburg liggen soms uiteen.
5. Tilburgers willen vroegtijdiger en intensiever betrokken worden bij gemeentelijk beleid.
6. Successen zijn beperkt zichtbaar en lessen kunnen beter geborgd worden.

2) *De aanbevelingen van de Rekenkamer Tilburg uit het Rekenkameronderzoek 'De (Til)burger Centraal' over te nemen.*

1. Voor het welslagen van burgerparticipatie is de 'juiste' volgorde van belang.
2. Hoor inwoners en geef hen invloed.
3. Laat hiërarchie, beleid en regels geen keurslijf zijn bij burgerparticipatie.
4. Maak successen zichtbaar en borg lessen beter.
5. Ga in gesprek met inwoners om burgerparticipatie naar een hoger plan te tillen en leer van andere gemeenten.
6. De Omgevingswet als impuls en het goede voorbeeld voor de focus op 'benutten'.

Argumenten

1) *De conclusies uit het Rekenkameronderzoek 'De (Til)burger Centraal' te onderschrijven.*

De Rekenkamer Tilburg constateert dat:

1. De gemeente Tilburg zet de laatste jaren volop in op burgerparticipatie.

Door de jaren heen zijn mooie ontwikkelingen te zien; met name in het domein van de openbare ruimte en sociaal, en in beperktere mate in het domein veiligheid (hoewel activatie van Tilburgers op het gebied van veiligheid wel in opkomst is). Domeinoverstijgend wordt in de afgelopen jaren eveneens (steeds forser) ingezet op burgerparticipatie; bijvoorbeeld via inzet op wijkgericht werken. Sinds 2014 zet de gemeente Tilburg met name meer in op 3^e generatie burgerparticipatie; het faciliteren en stimuleren van maatschappelijke initiatieven via bijvoorbeeld het Tilburgs ondersteuningsfonds, het innovatiefonds voor burgerinitiatieven, het Tilburgse Right to Challenge als 'Dit kan ik beter' en het aanjaagfonds burgerinitiatieven. In 2016 volgt vanuit



het gemeentelijke programma 'De participerende overheid' een nieuwe werkwijze, aangeduid als 'één proces voor initiatieven'.

2. Als gestart wordt met de vraag wat het gedeelde belang is en een volgorde van aangehouden wordt, is de kans op succes groter.

Burgerparticipatie is geen kwestie van 'u vraagt, wij draaien'. Het is dan ook niet bij voorbaat gewenst dat de gemeente Tilburg ieder maatschappelijk initiatief steunt, wel dat zij ieder initiatief serieus neemt. Bij beleid gaat het vaak om het afwegen van belangen in een situatie van schaarste. Sommige belangen wegen daarbij zwaarder dan andere. Dat gaat ook op voor maatschappelijke initiatieven. Aangezien er gemeenschapsgeld mee gemoeid is, dient de gemeente bij ieder ingediend initiatief allereerst deze afweging te maken. Als er een gedeeld belang is, steunt de gemeente het initiatief.¹ Vervolgens is gebleken dat het van belang is een bepaalde volgorde van aangehouden aan te houden voor een grotere kans op een succesvolle afloop. Dit geldt te meer vanaf het eerste moment dat de gemeente samenwerkt met Tilburgers; deze relatie komt centraal te staan. Deze volgorde van aangehouden bestaat uit het vaststellen van het gedeelde belang, afspraken over prestaties, resultaten, doelen, wijze van samenwerking inclusief zeggenschap en verantwoordelijkheden en borging na realisatie². Vervolgens blijkt de juiste houding en gedrag bij ambtenaren én Tilburgers van essentieel belang voor de realisatie van een initiatief³. Ook zou bij bovenstaande volgorde van aangehouden steeds rekening gehouden moeten worden met een aantal 'mogelijkmakers'⁴.

3. Hiërarchie, beleid en regels vormen bij burgerparticipatie een drempel.

Tilburgers die een maatschappelijk initiatief op gang willen brengen, ervaren regelmatig de nodige hinder van hiërarchie, beleid en regels. Het begint bij de vele ingangen die er momenteel zijn en die bovendien niet allemaal bij iedereen bekend zijn.⁵ Daarbij is niet iedereen in staat om een idee te vertalen in een goed omschreven initiatief, wat kan leiden tot een tweedeling tussen inwoners. Het onderzoek toont aan dat één loket waar initiatieven binnenkomen wenselijk is volgens inwoners, met één contactpersoon vanuit de gemeente Tilburg die als 'maatje voor het initiatief' optreedt en waar nodig ook hulp en ondersteuning kan bieden bij de aanvraag en het vervolgproces. Bij afdelingsoverstijgende implicaties van een initiatief moeten de verschillende afdelingen tijdig bij elkaar worden gebracht; een initiatief moet altijd integraal worden beoordeeld. Een contactpersoon met doorzettingsmacht helpt daarbij.

¹ Gedeeld belang heeft betrekking op vroegtijdigheid (wat voegt het toe voor de wijk, buurt, dorp of stad als geheel, wat voegt het toe voor de gemeente Tilburg?), wederkerigheid (wat doet de initiatiefnemer en/of de wijk, buurt of dorp, wat doet de gemeente Tilburg?) en is er voldoende draagvlak in de wijk, buurt of dorp of stad als geheel?

² Vertaald in een stappenplan (incl. tijdslijn met wie, wat, waar, wanneer, hoe) ofwel werkende weg de voortgang bepalen. De gemeente Tilburg dient tijdens deze stap vanaf het eerste moment transparant te zijn over de (on)mogelijkheden en Tilburgers dienen daarbij reële verwachtingen te hebben. Afspraken worden steeds nagekomen.

³ Ambtenaren zouden in moeten zetten op het (in een persoonlijk gesprek) ophalen van de wensen en ideeën van Tilburgers, Tilburgers serieus nemen, het zoeken naar mogelijkheden (wat kan wel) en daarin creatief en innovatief zijn door buiten de kaders te kijken, een netwerk onderhouden binnen de gemeente Tilburg en integraal blijven denken en handelen. Voor Tilburgers geldt dat het helpt als de initiatiefnemer volhoudt om een maatschappelijk initiatief te realiseren en daarbij een netwerk binnen de gemeente onderhoudt. In het algemeen geldt: behoud snelheid.

⁴ Blijf als gemeente Tilburg kritisch op wat als burgerparticipatie kan worden gezien, zorg voor de juiste wijze van communiceren, één loket/één contactpersoon, goed verwachtingsmanagement, voldoende capaciteit en middelen (d.w.z. tijd, plan, budget, vrijwilligers), de juiste inrichting van de ambtelijke organisatie (m.n. wijkgericht werken, afdelingsoverstijgend werken en blijven leren) en zorg dat een maatwerk aanpak de standaard is.

⁵ Zo blijkt uit de enquête van de Sociale Raad Tilburg voorafgaande aan de SRT-lezing op 5 april 2019.



4. De wereld van Tilburgers en van de gemeente Tilburg liggen soms uiteen.

De gemeente Tilburg onderkent de laatste jaren steeds meer het belang om gezamenlijk, mét inwoners, plannen waar te maken. De wereld van inwoners en de wereld van de gemeente Tilburg liggen momenteel echter nog wel eens uiteen, waardoor er in onvoldoende mate aangesloten kan worden bij de behoeften van Tilburgers. Zoals Alex Brenninkmeijer tijdens de lezing van de Sociale Raad Tilburg in april 2019 aangaf, is de kernvraag: "hoe verbinden we de complexiteit van systemen, regels en procedures die nu eenmaal bestaan binnen de overheid met het individu, de burger?" Er is hiervoor steeds een balans nodig tussen het handelen vanuit goede wil en doen wat nodig is. Dit vereist een verandering in de wederzijdse houding en het gedrag tussen de gemeente en inwoners: persoonlijk contact, elkaar serieus nemen, ieder vanuit zijn eigen rol, respectvol behandelen, handelen vanuit vertrouwen en met behoud van snelheid.

5. Tilburgers willen vroegtijdiger en intensiever betrokken worden bij gemeentelijk beleid.

Vroegtijdiger en intensiever betrokken worden bij beleidsontwikkeling, -uitvoering en -evaluatie, met name daar waar het inwoners raakt in de directe woon- en leefomgeving, is een veelgehoord verzoek. Overigens is dat niet per definitie een verzoek van alle Tilburgers, maar met name van hen die betrokken wensen te worden. Daarbij is vanuit inwoners impliciet het verzoek aan de gemeente Tilburg om meer in te zetten op 2^e generatie burgerparticipatie (dat wil zeggen, waarbij zij direct of indirect de kans krijgen invloed uit te oefenen op de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid). Inwoners willen daarbij gehoord worden; zij willen meedenken en/of meebeslissen. Met name onderwerpen waar inwoners geen invloed op hebben (bijvoorbeeld bij overheidsbesluiten op rijks- en provinciaal niveau en bij wetgeving), zou burgerparticipatie achterwege gelaten moeten worden, waarbij het voor inwoners vooraf helder moet zijn welke onderwerpen dit betreft. Een aandachtspunt is wel een mogelijke tweedeling die kan ontstaan; mondige Tilburgers weten vaak de weg binnen de gemeente te vinden en anderen lukt dat niet. De gemeente heeft echter een rol in het betrekken van alle Tilburgers die dat wensen.

6. Successen zijn beperkt zichtbaar en lessen kunnen beter geborgd worden.

Successen van burgerparticipatie zijn niet altijd even zichtbaar en worden vaak weinig gevierd. Men is niet altijd trots, ervaringen worden niet altijd gedeeld en er wordt niet altijd uitgedragen wat samen is bereikt. Daarnaast wordt er weinig geëvalueerd en worden lessen dus onvoldoende geborgd. Wat zijn nu 'good practices', de do's en de don'ts? Afhankelijk van de opgave wordt burgerparticipatie steeds op een andere wijze toegepast. Er bestaat echter geen 'blauwdruk' voor burgerparticipatie. Er zijn wel terugkerende patronen te halen uit de gerealiseerde initiatieven. Bij een traject als bijvoorbeeld het Spoorpark bleek het goed te werken om het resultaat werkende weg te laten ontstaan in plaats van te werken langs een vooraf bepaald pad met een vooraf bepaalde uitkomst. Andere initiatieven vroegen juist wel om duidelijke afspraken vooraf over prestaties, doelen en resultaten.

- 2) *De aanbevelingen van de Rekenkamer Tilburg uit het Rekenkameronderzoek 'De (Til)burger Centraal' over te nemen.*

Aanbeveling 1: Voor het welslagen van burgerparticipatie is de 'juiste' volgorde van belang.

Houd om het welslagen van maatschappelijke initiatieven zoveel mogelijk te garanderen de volgorde aan (1 - 2 - 3) en houdt rekening met 'mogelijkmakers' (4):

- Gegeven dat er een gedeeld belang is (1), is de volgende stap in het proces dat er afspraken worden gemaakt over prestaties, resultaten, doelen, wijze van samenwerking en borging na realisatie (2). Dat kan vertaald worden in een stappenplan, maar men kan ook werkende weg de voortgang laten bepalen. Transparantie over (on)mogelijkheden vanaf de start, reële verwachtingen bij Tilburgers en het nakomen van afspraken is hierbij van belang.
- Zoals in de volgende aanbevelingen nader wordt uitgewerkt, is de juiste houding en het juiste gedrag bij de ambtenaar (maar ook bij Tilburgers) eveneens van essentieel belang (3); persoonlijk contact, elkaar serieus nemen, ieder vanuit zijn eigen rol, respectvol behandelen, handelen vanuit vertrouwen en met behoud van snelheid.



- Daarnaast dient rekening te worden gehouden met een aantal 'mogelijkmakers' gedurende iedere stap (4); de juiste communicatie, één loket/één contactpersoon, goed verwachtingsmanagement, voldoende capaciteit en middelen (dat wil zeggen tijd, plan, budget, vrijwilligers), de juiste inrichting van de ambtelijke organisatie (met name wijkgericht werken, afdelingsoverstijgend werken en blijven leren) en een maatwerkpaak als standaard.

Aanbeveling 2: Hoor inwoners en geef hen invloed.

Tilburg wordt net als andere gemeenten geconfronteerd met grote maatschappelijke opgaven die, sinds de decentralisatie van het sociaal domein, alleen maar urgenter zijn geworden. De gemeente Tilburg verwacht van inwoners grotere zelfredzaamheid en dat zij meer uitgaan van hun eigen kracht. Tegenover zelfredzaamheid past het dat Tilburgers invloed hebben op de beslissingen van het lokale bestuur. De volgende zaken zijn hierbij van belang:

- Betrek inwoners vroegtijdiger en intensiever, met name bij aangelegenheden die de eigen wijk, buurt of dorp betreffen, en zorg daarbij steeds voor een representatieve afspiegeling van inwoners.
- Zorg voor vroegtijdiger en persoonlijker contact tussen betrokken ambtenaren en de Tilburgers om beider werelden dichterbij elkaar te brengen, waarbij met begrip en respect en vanuit een gelijkwaardige positie naar de suggesties van inwoners wordt geluisterd. Spreek als gemeente daarbij dezelfde taal als inwoners.
- Wek als gemeente niet de indruk dat slechts voor de vorm invulling gegeven wordt aan burgerparticipatie en geef wezenlijke invloed; sta in voorkomende gevallen beslissingsbevoegdheden en verantwoordelijkheden af aan inwoners.

Aanbeveling 3: Laat hiërarchie, beleid en regels geen keurslijf zijn bij burgerparticipatie.

De gemeente Tilburg heeft enkele jaren geleden ingezet op 'Tilburg Transformeert'. Dat houdt in dat binnen de gemeente bij beleidsvraagstukken de juiste verbindingen tussen ambtenaren onderling en tussen ambtenaren en bestuurders belangrijker zijn dan hiërarchische verhoudingen. Ook in de verhouding tussen inwoners en gemeente is het belangrijk dat de problemen en/of suggesties van de inwoners centraal gesteld worden. Concreet betekent dit het volgende:

- In beginsel zou ieder raadslid, ieder lid van het college van B&W en iedere ambtenaar aanspreekpunt moeten zijn voor inwoners ten aanzien van burgerparticipatie. Daarnaast dient er echter één (herkenbare) ingang voor burgerparticipatie binnen het gemeentelijk apparaat te zijn in plaats van een tiental vormen zoals momenteel het geval is. Zet daarbij meer in op het vergroten van de herkenbaarheid van de wijkregisseur in de wijk voor vragen en ideeën én 'de gids voor initiatieven' (zoals binnen de gemeente bekend vanuit één proces voor initiatieven), om maatschappelijke initiatieven in te kunnen dienen. Mogelijk kan de wijkregisseur een rol spelen om de evenwichtige spreiding te ondersteunen van initiatieven over alle Tilburgers in de wijk, buurt of dorp. Breng ook wijkraden en wijkverenigingen op de hoogte. Op het moment dat het initiatief is ingediend, stel dan altijd één contactpersoon met doorzettingsmacht binnen de gemeente aan en zorg dat een team van ambtenaren (integraal) initiatieven begeleidt.
- De door inwoners aangedragen casus dient zoveel mogelijk leidend te zijn; de gewenste participatie c.q. het maatschappelijk initiatief zou steeds het vertrekpunt moeten zijn, waarbij maatwerk de standaard is. Het bestaande gemeentelijk beleid dient daarbij zo min mogelijk als een belemmering voor het welslagen van initiatieven te werken.
- Ambtenaren die betrokken zijn bij burgerparticipatie zouden los van hiërarchie, beleid en regels als belangrijkste taak moeten hebben om intern en extern verbindingen te leggen, die het slagen van een initiatief zoveel mogelijk bevorderen. Dit betekent dan ook dat ambtenaren intern onthecht moeten kunnen werken en buiten de gebaande paden om moeten kunnen bewegen.
- Houding en gedrag en intrinsieke motivatie van ambtenaren blijkt een belangrijke rol te spelen bij burgerparticipatie. Het is daarbij doorslaggevend dat ambtenaren bereid zijn te denken en te handelen vanuit mogelijkheden in plaats van beleidsproblemen en -belemmeringen die initiatieven met zich mee kunnen brengen. Het is aan te bevelen het bestaande competentiewoordenboek binnen de gemeente te herdefiniëren en deze een centrale plaats te geven. Overweeg deze competenties in werving en selectie



mee te wegen en biedt mogelijkheden tot opleiding en training om deze competenties (verder) te ontwikkelen.

- Zet vaker in op een meer projectmatige aanpak bij afdelingsoverstijgende initiatieven. De ambtenaar die wordt aangesteld door de gemeente als contactpersoon voor een initiatief zou als 'projectleider' op moeten kunnen treden. Na samenstelling van een projectteam (intern met eventuele toevoeging van externe expertise) worden binnen het projectteam taken gedelegeerd die betrekking hebben op het initiatief.

Aanbeveling 4: Maak successen zichtbaar en borg lessen beter.

Deel vaker de ervaringen vanuit de verschillende domeinen met elkaar en draag richting de Tilburgse samenleving uit wat is bereikt op het gebied van burgerparticipatie. Besteed specifiek aandacht aan het evalueren van maatschappelijke initiatieven om te kunnen leren van de 'good practices'; wat zijn de do's en don'ts, hoe kan er geleerd worden van ervaringen? Mogelijk kan de omgevingsmanager hier een rol in spelen. Leer ook van andere gemeenten: bepaal de rolverdeling tussen raad, college, ambtelijke organisatie en inwoners, ontwikkel een nota, afwegingskader en/of checklist burgerparticipatie en faciliteer een passende organisatiecultuur⁶.

Aanbeveling 5: Ga in gesprek met inwoners om burgerparticipatie naar een hoger plan te tillen en leer van andere gemeenten.

Ga als raad, college en ambtenaren samen met inwoners in gesprek over onder andere de genoemde thema's om burgerparticipatie naar een hoger plan te tillen en ontwikkel een meetlat om te bepalen wanneer de gemeente en inwoners tevreden zijn met uitvoering geven aan burgerparticipatie.

Aanbeveling 6: De Omgevingswet als impuls en het goede voorbeeld voor de focus op 'benutten'.

Het nog verder verbeteren van de realisatie- en uitvoeringskracht en de nadrukkelijke aandacht voor de impact van overheidshandelen zijn actuele speerpunten van de gemeente Tilburg. Deze focus op het benutten van kansen en mogelijkheden krijgt als gevolg van de implementatie van de Omgevingswet in 2021 bijna als vanzelf nog meer aandacht. De Omgevingswet gaat uit van een paradigmawisseling die aanknopingspunten en raakvlakken heeft met burgerparticipatie en de daarbij veranderende rol van de overheid. Immers, de Omgevingswet beoogt kort gezegd om de zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving niet meer door de gemeente te laten beschermen, maar om de ruimte die ontstaat voor ontwikkelingen samen met inwoners te benutten en aldus de zorg voor de leefomgeving samen te realiseren. Dit benutten en samen met inwoners realiseren zal op casusniveau interessante lessen en inzichten opleveren, die een bijdrage kunnen leveren aan het op een hoger plan brengen van burgerparticipatie in de Tilburgse gemeenschap.

Vervolg

De Rekenkamer organiseert op 23 september 2019 een informatiebijeenkomst voor de raad en overige belangstellenden. De Rekenkamer verzoekt het raadsvoorstel aan de orde te stellen tijdens de debatbijeenkomst op 7 oktober 2019 en de raadsvergadering van 21 oktober 2019.

⁶ Open, toegankelijk, begripvol en meedenkend, met medewerkers die in de samenleving staan én in de ambtelijke organisatie. Te realiseren door ambtenaren meer eigen verantwoordelijkheid te geven, 10 gouden regels op te stellen hoe de gemeente samenwerkt en co-produceert met de stad, met aandacht voor communicatie en middels nieuwe competenties, d.w.z. initiatief nemen, achter het bureau vandaan, uitnodigend, samenbrengen en verbinden. Ook de ontwikkeling van een leercultuur is van belang; middels interviews, het aanwijzen van medewerkers per afdeling die burgerparticipatie onder de aandacht houden en burgerparticipatie explicieter mee nemen in de personele jaarcyclus.



Bijlagen

Eindrapport Rekenkamer Tilburg 'De (Til)burger Centraal'.

Tilburg, 21 oktober 2019

De Rekenkamer Tilburg

de secretaris van de Rekenkamer Tilburg,

Dr. D.E.M. van Gestel-Mulders

de voorzitter van de Rekenkamer Tilburg,

Drs. N.W. Gouw



Raadsbesluit

De raad van de gemeente Tilburg;

- gezien het voorstel van de Rekenkamer Tilburg;
- gelet op de bestuurlijke nota Rekenkameronderzoek 'De (Til)burger Centraal' (deel 1);
- gelet op de collegereactie d.d. 10 september in het kader van de bestuurlijke hoor- en wederhoorprocedure Rekenkameronderzoek 'De (Til)burger Centraal' (deel 2);
- gelet op de nota van bevindingen Rekenkameronderzoek 'De (Til)burger Centraal' (deel 3).

Besluit

- 1) *De conclusies uit het Rekenkameronderzoek 'De (Til)burger Centraal' te onderschrijven.*
- 2) *De aanbevelingen van de Rekenkamer Tilburg ten aanzien van het Rekenkameronderzoek 'De (Til)burger Centraal' over te nemen.*

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 21 oktober 2019.

de griffier,

voorzitter,