



KokxDeVoogd

De staat van morgen. Start vandaag.



Ontwikkeling strategische visie gemeente Papendrecht

Offerte

27 november 2024

Victor Eiff, Guido Lafeber, Laure d'Hondt en Matthias Blanckesteijn

Inhoud

1. Inleiding	2
1.1 Aanleiding	2
1.2 Uw vraag	3
1.3 Waarom KokxDeVoogd	3
1.4 Leeswijzer.....	4
2. Visie op de vraag: de ontwikkeling van een strategische visie	4
3. Plan van aanpak	7
3.1 Stap 1: Vliegende start; startgesprek met opdrachtgever.....	7
3.2 Stap 2: Startbijeenkomst met de raad	7
3.2.1 Inhoudelijke input op de strategische visie	8
3.2.2 Input op het proces rondom de strategische visie	8
3.3 Stap 3: Analyse.....	9
3.4 Stap 4: Dag 1 van de strategische visie: startfoto en scenario's bouwen met de raad	10
3.5 Stap 5: Scenario's uitwerken (analyse)	10
3.6 Stap 6: Dag 2 van de strategische visie: scenario's vergelijken en horizonfoto('s) maken met de raad	10
3.7 Stap 7: Rapportage, bespreking en mogelijk bijstelling.....	13
3.8 Stap 8: Verbreding - betrekken van de lokale samenleving	13
3.9 Stap 9: Slotbijeenkomst	16
4. Ons team.....	16
5. Tijdspad en investering.....	18
6. Tot slot.....	19

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De gemeente Papendrecht heeft het plan om een strategische visie te ontwikkelen. Daarmee wil de gemeente belangrijke onderwerpen op de langere termijn benoemen en beschrijven. Het ontwikkelen van een strategische visie en daarmee het in de toekomst kijken is een nuttig en behulpzaam instrument voor gemeenten. Daarvoor zijn meerdere redenen.

Op de eerste plaats hebben gemeenten steeds meer taken en verantwoordelijkheden gekregen met een langdurig karakter, onder andere door decentralisatie van rijkstaken (sociaal domein), maar ook door nieuwe taken en opgaven: klimaatadaptatie, verduurzaming woningbouw en het ontwikkelen van een Omgevingsvisie. Het ontwikkelen van een strategische visie die de verschillende opgaven verbindt zorgt voor *samenhang* en daarmee kansen op (*maatschappelijke*) *meerwaarde*.

Daarnaast kan een strategische visie bijdragen aan *binding* (houvast) en *verbinding* bij het koers zetten en richting geven van (gezamenlijke) van acties en maatregelen om de toekomstige ambities, waarvoor een lange adem is vereist, te bereiken. Het kan daarbij gaan om interne binding tussen de verschillende geledingen van de gemeente, raad, college en het ambtelijk apparaat. Daarbij draagt (het ontwikkelen van) een strategische visie mede bij aan het vergroten van het strategisch vermogen en het integraal werken. Maar een strategische visie kan ook bijdragen aan de binding en verbinding van de gemeente met de inwoners, bedrijven en organisaties in de gemeenten en belanghebbenden in de regio. Deze binding met anderen wordt steeds belangrijker omdat gemeenten de grote opgaven alleen kunnen realiseren in samenwerking met andere partijen. Niet voor niets zijn 2 kwadranten van het NSOB-model¹ voor de rol die de overheid kan innemen om de ambities te realiseren gericht op het aangaan van samenwerkingen en het stimuleren en bundelen van maatschappelijke initiatieven: de 'netwerkende' en de 'responsieve' overheid.

Bijzonder is dat de gemeente Papendrecht ervoor heeft gekozen om het eigenaarschap van de strategische visie, zowel procesmatig als inhoudelijk, bij de gemeenteraad te leggen. Dit betekent dat de gemeenteraad vanaf het begin een rol heeft bij de inhoud en regie voert op het proces tot en met de besluitvorming over de strategische visie. Deze besluitvorming is voorzien eind 2025, daarmee nog in deze bestuursperiode. Inmiddels is een vertegenwoordiging uit de gemeenteraad samengesteld die dit eigenaarschap nader vorm en inhoud geeft.

Voor het uitvoeren van dit traject gericht op het ontwikkelen van de strategische visie zoekt de gemeenteraad een onafhankelijk adviesbureau. Aan KokxDeVoogd is gevraagd om offerte uit te brengen. Graag voldoen we met voorliggende offerte aan uw vraag.

¹ Sedimentatie in sturing, NSOB, 2015.

1.2 Uw vraag

Wij beschouwen uw hoofdvraag als volgt:

Begeleid en ondersteun de gemeenteraad van Papendrecht bij het ontwikkelen van een strategische visie gericht op besluitvorming hierover in de huidige bestuursperiode (eind 2025)

Vervolgens zien wij in uw uitvraag een aantal randvoorwaarden waaraan bij de uitvoering moet zijn voldaan:

1. Het eigenaarschap van het gehele traject ligt in handen van de raad. Een vertegenwoordiging van de raad kan intensiever bij de uitvoering zijn betrokken.
2. Het college en het ambtelijk apparaat, door middel van inbreng vanuit de directie en programmamanagers, zijn bij de uitvoering van het traject betrokken.
3. De uitvoering van het traject is niet alleen gericht op draagvlak binnen de gemeente, maar ook gericht op draagvlak in de samenleving van Papendrecht en belanghebbenden daarbuiten (regio).
4. Bij het ontwikkelen van de strategische visie wordt gebruik gemaakt van informatie die al binnen de gemeente aanwezig is, inclusief reeds ontwikkelde of in ontwikkeling zijnde visies en plannen.
5. Bij het ontwikkelen van de strategische visie is zowel aandacht voor het heden ('wie zijn we'), de toekomst als stip op de horizon waar naartoe gegroeid zal worden en de transitie die ervoor nodig is om daar te komen ('de gaten' op weg naar de toekomst).

Met onze aanpak willen we zowel de antwoord geven op uw hoofdvraag, waarin we teven rekening houden met de bovenstaande randvoorwaarden.

1.3 Waarom KokxDeVoogd

KokxDeVoogd is een bureau dat diverse politiek-bestuurlijke toekomstverkenningen voor gemeenten heeft uitgevoerd. Zo hebben wij in 2023 eerst de bestuurskracht van de gemeente Wijdemeren onderzocht en vervolgens de raad begeleid in het ontwikkelen van een visie over de toekomst van de gemeente: wat voor gemeente willen we zijn en welke bestuurlijke vormgeving - zelfstandig verder, fusie met een andere gemeente of verregaande regionale samenwerking - past daar het beste bij. Dit heeft geresulteerd in een concreet besluit van de gemeenteraad over de toekomstige bestuursvorm van de gemeente. Daarnaast hebben wij recent in Utrecht het zeer complexe dossier van de toekomst van de Utrechtse recreatieschappen, alsmede de omvorming van schappen en de liquidatie van RMN bestuurlijk en ambtelijk begeleid. Verder heeft KokxDeVoogd over geheel Nederland aan de wieg gestaan van zeer veel verschillende vormen van bestuurlijke samenwerkingsarrangementen, waaronder bijvoorbeeld de verkenning naar samenwerking tussen de gemeenten in het Groene Hart, de oprichting van Omgevingsdiensten, de belastingsamenwerking tussen Utrecht, HDSR en andere gemeenten en de ambtelijke samenwerking van Amstelveen en Aalsmeer. Op basis van deze bestuurlijke opdrachten beschikken wij dan ook over een grote mate van kennis en expertise om uw opdracht succesvol uit te voeren.

KokxDeVoogd kent en herkent de politiek bestuurlijke gevoeligheid van dit soort opdrachten. Onze aanpak is erop gericht om juist met deze politiek bestuurlijke gevoeligheden goed om te gaan. Een dergelijke opdracht vraagt om een gestructureerde werkwijze en een goed ingericht proces met een reële planning om – mede op basis van een zorgvuldig, objectief en gebalanceerd beeld over het heden – tot een toekomstverkenning te komen. Een helder en gezamenlijk herkend beeld over het heden dient de basis te vormen voor het juiste gesprek in de gemeenteraad, waarmee zij in staat wordt gesteld om een zorgvuldig afgewogen en gefundeerde visie op de toekomst te kunnen ontwikkelen en daarover een besluit te nemen. Dergelijke besluiten hebben immers verstrekkende gevolgen voor de samenleving, het bestuur en de organisatie van de gemeente Papendrecht.

1.4 Leeswijzer

In deze offerte gaan wij kort in op de aanleiding, uw vraagstelling, plan van aanpak, team, het tijdsplan en de benodigde investering.

2. Visie op de vraag: de ontwikkeling van een strategische visie

De ontwikkeling van een strategische visie bestaat in onze visie uit een aantal logisch opeenvolgende stappen.

Stap 1: Een goed beeld van de huidige situatie als vertrekpunt

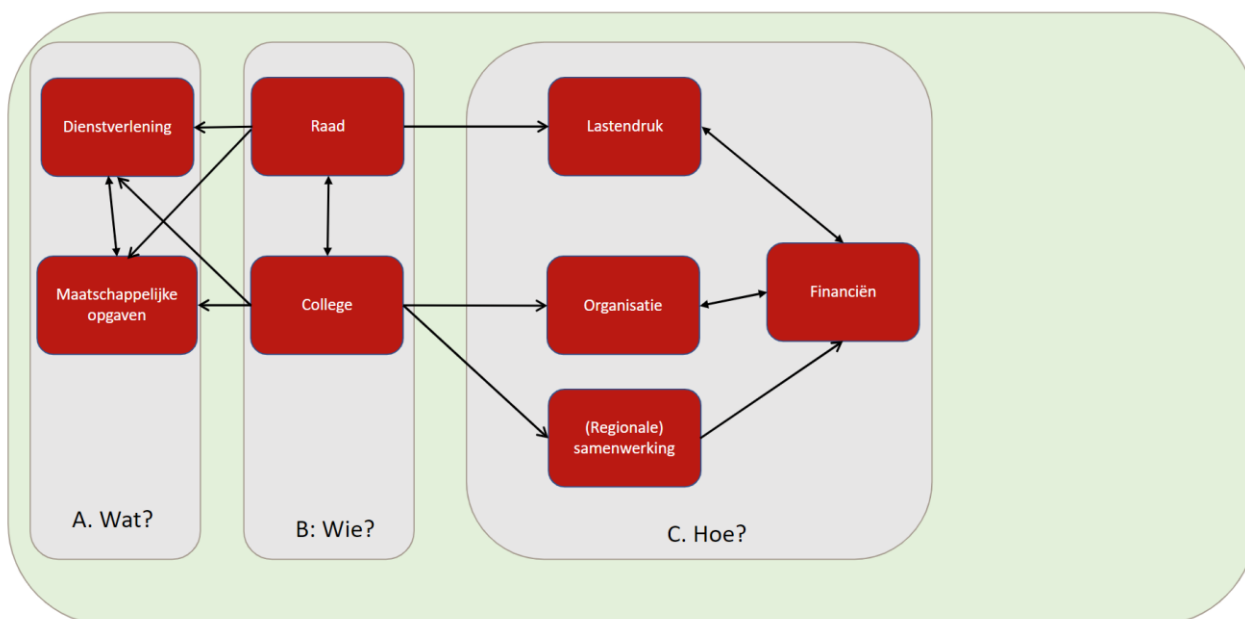
Het ontwikkelen van een strategische visie start naar onze mening met een goed en gezamenlijk begrip en herkenning van de huidige situatie en omstandigheden. Hoe functioneert de gemeente nu, waarbij twee elementen van belang zijn:

Een *objectief-rationeel* element, waarbij het vermogen van de gemeente in kaart wordt gebracht om zijn opgaven met betrekking tot wettelijke en autonome taken adequaat uit te voeren en hiervoor in de maatschappelijke en bestuurlijke context de juiste verbindingen aan te gaan. In welke mate weet het bestuur de gewenste maatschappelijke effecten te bereiken? Dit is nauw verweven met het functioneren van het gemeentelijk bestuur; is het bestuur in staat opgaven en rollen waar te maken en de gewenste prestaties te leveren.

Een *subjectief-relatieve* element, waarbij het functioneren wordt beschreven in termen van beeldvorming en vertrouwen die het bestuur en de organisatie zelf, maar ook de buitenwacht, hebben in het aanpakken van nieuwe opgaven en uitdagingen. Daaraan gekoppeld, hoe functioneert de gemeente in relatie tot de

elementen van de Code goed open bestuur², zoals openheid & integriteit, behoorlijke contacten met burgers, lerend & zelfcorrigerend vermogen en verantwoording, ook onderdeel uit van de bestuurskracht.

Om ordening aan te brengen in het beschrijven van de huidige situatie maken wij dikwijls gebruik van het volgende model, dat uitgaat van het functioneren aan de hand van 3 vragen: a) wat willen de gemeente bereiken b) wie draagt daarvoor verantwoordelijkheid en c) hoe wordt dit uitgevoerd (middelen).



Stap 2: Inventarisatie van wensen, ambities, opgaven, uitdagingen en verbeterpunten

De foto van de huidige situatie kan gebruikt worden als inspiratiebron voor het in beeld brengen van de wensen, ambities, opgaven, uitdagingen en verbeterpunten. Dit betekent dat eerst de (maatschappelijke) doelen en ambities in beeld gebracht moeten worden, om van daaruit toekomstige scenario's op te ontwikkelen en op een zo objectief mogelijke manier te toetsen.

Vragen die in dat kader beantwoord moeten worden zijn onder meer:

- “Wat voor gemeente wil Papendrecht zijn?”
- “Welk ambitieniveau met betrekking tot de lokale opgaven wordt gehanteerd?”
- “Welk ambitieniveau heeft de gemeente op het gebied van bijdragen aan regionale opgaven?”
- “Welk niveau van dienstverlening en uitvoering van wettelijke taken is gewenst?”
- “Welke lokale lastendruk is aanvaardbaar?”

²Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kwaliteit-en-integriteit-overheidsinstanties/gedragscode-openbaarbestuur#:~:text=De%20Code%20goed%20openbaar%20bestuur,de%20code%20goed%20openbaar%20bestuur.>

Bij het inventariseren van deze vragen kan gebruik worden gemaakt van de resultaten en bevindingen uit de vorige fase. Bijvoorbeeld de vraag wat voor gemeente Papendrecht wil zijn, kan mede beantwoord worden aan de hand van de 'grote' maatschappelijke ambities en doelstellingen ten aanzien van bevolkingsomvang en -samenstelling, de economische structuur en bedrijvigheid, de sociale structuur en leefbaarheid, mobiliteit en duurzaamheid om er een paar te noemen.

Naast deze gewenste maatschappelijke ambities en doelstellingen kan de toekomstvisie ook gericht zijn op de wensen en ambities ten aanzien van de kwaliteit van dienstverlening, de positie van de gemeente in de regio (regionale samenwerking) en de ambities ten aanzien van de gemeentelijke financiën en lastendruk voor bewoners en bedrijven.

Stap 3: Ontwikkelen van toekomstige scenario's

Het geheel van maatschappelijke wensen, ambities en doelstellingen, maar ook die ten aanzien van de kwaliteit van dienstverlening, de gemeentelijke positie in de regio en de financiële situatie (inclusief lastendruk) kan de opmaat vormen van het onderscheiden van een aantal toekomstige scenario's. Te denken van bijvoorbeeld aan scenario's met een verschillende mate van groei van de bevolkingsomvang of een verschillende economische structuur of bedrijvigheid, maar hierop willen we niet vooruit lopen.

Stap 4: Toetsen van toekomstige scenario's en voorkeurskeuze

De afsluitende fase van het ontwikkelen van de strategische visie bestaat uit het toetsen van de verschillende onderscheiden scenario's en het hieruit maken van een keuze. Naar onze mening spelen daarin de volgende begrippen een rol, om te komen tot een gedragen, maar ook realistische en daarmee uitvoerbare strategische visie: 'moeten', 'willen' en 'kunnen'. Daarbij gaat het bij het 'moeten' om het als gemeente voldoen aan de (wettelijke) 'basis'vereisten wat betreft taakuitvoering en continuïteit; bij het 'willen' om de mate waarin aan de gewenste ambities en doelen wordt voldaan en bij 'kunnen' over de (verwachte) mogelijkheden en middelen die er zijn om het scenario's uit te kunnen voeren.

Voor elke stap in het ontwikkelen van de strategische visie geldt dat 'bron' informatie verkregen kan worden bij interne stakeholders in de gemeente (raad, college, directie, programmamanagers), maar ook bij externe stakeholders, zoals inwoners, bedrijven en organisaties in de gemeente Papendrecht en belanghebbenden buiten de gemeente. In het plan van aanpak staat uitgewerkt welke werkzaamheden we willen uitvoeren om dit bestuurskrachtonderzoek uit te voeren, hoe we dit willen doen en welke verschillende stakeholders we hierbij willen betrekken.

3. Plan van aanpak

Het plan van aanpak ziet er op hoofdlijnen als volgt uit.



3.1 Stap 1: Vliegende start; startgesprek met opdrachtgever

Direct na gunning van de opdracht gaan we met de begeleidingscommissie van raadsleden als gemandateerd opdrachtgever in gesprek over specifieke invulling van de opdracht en maken we afspraken over het proces, aanlevering van documenten, oplevering van tussenproducten, de gedetailleerde planning en de planning van gesprekken. Dit stelt u als opdrachtgever in staat om nadere kaders en aandachtspunten mee te geven bij de uitvoering van deze opdracht.

Ook stemmen we af op welke wijze de begeleidingscommissie gedurende het traject betrokken en geïnformeerd wenst te worden en hoe de communicatie en inbreng op een goede wijze in deze opdracht kan worden vormgegeven.

3.2 Stap 2: Startbijeenkomst met de raad

Tijdens de startbijeenkomst bespreken we met de raad de opdracht; de inhoud, het proces, de rol die daarin is weggelegd voor de raad en de keuzes die te maken zijn. Tijdens de startbijeenkomst halen we input op vanuit de raad en maken we afspraken over hoe we ideeën, perspectieven en wensen kunnen accommoderen.

3.2.1 Inhoudelijke input op de strategische visie

De raad wordt gevraagd welke thema's van belang zijn om mee te nemen in de strategische visie. Daarbij is het van belang om te identificeren welke **maatschappelijke opgaven** bij uitstek relevant zijn voor Papendrecht, zoals opgaven in het fysieke en sociale domein.

Om de opgaven te realiseren, moet rekening worden gehouden met de bestuurskracht in de gemeente en moeten keuzes worden gemaakt. We vragen de raad te reflecteren op wat daarbij voor haar van belang is en welk randvoorwaarden daarbij geldt.

Bij het startgesprek met de raad, evenals met alle andere gesprekken over de strategische visie, is het belangrijk om zoveel mogelijk bewust te zijn van verschillende abstractieniveaus waarop wordt gedacht en gesproken. Het is aan ons als gespreksleiders om te ondersteunen bij het vertalen van concrete ideeën en opmerkingen gebaseerd op mogelijk kortere termijn-denken (wat in het dagelijks leven vaak wordt gevraagd), naar een bredere maatschappelijke wens of opgave op een abstractieniveau dat past bij een strategische visie.

3.2.2 Input op het proces rondom de strategische visie

Om tot een gedragen strategische visie te komen is het belangrijk dat de raad goed op de hoogte is van het proces om daartoe te komen, dat het regie kan voeren en input kan leveren.

Ten aanzien van de communicatie naar de gemeenteraad over deze opdracht, zien wij in ieder geval vijf momenten waarop wij met de raad informeren en/of consulteren:

'In de praktijk blijkt het vaak een uitdaging om iedereen die bij de visievorming betrokken wordt op hetzelfde abstractieniveau te laten denken en praten. Vaak zijn belanghebbenden in het dagelijks leven namelijk met een veel kortere tijdsspanne bezig. Zo hebben bestuurders zich gecommitteerd aan een verkiezings- of collegeprogramma met speerpunten en ambities voor een periode van vier jaar. Veel inwoners beleven hun gemeente juist vooral in het hier en nu. Ook voor ambtenaren is de waarde van een visie niet altijd vanzelfsprekend. Ze hebben behoefte aan concrete plannen, die houvast bieden voor vraagstukken die op dit moment spelen of waarover ze op korte termijn beslissingen moeten nemen. Bij het begeleiden van visiegesprekken, en bij het verwerken van de resultaten, is het dus van belang om iedereen de ruimte te bieden om op zijn of haar eigen manier over de toekomst te praten. Sommige mensen schetsen abstracte vergezichten, anderen komen met een klein, concreet voorbeeld, dat bij doorvragen onderdeel blijkt te zijn van een grotere achterliggende wens.'

VNG, 'Toekomstgericht werken vanuit een langetermijnvisie: wat komt daarbij kijken?'

- bij aanvang van het project tijdens een startbijeenkomst (zie stap 2),
- bij de terugkoppeling tussentijdse analyseopbrengsten in de vorm van een *Startfoto* en het gezamenlijk bouwen aan mogelijke scenario's (zie stap 4),
- tijdens het maken van een *Horizonfoto* (zie stap 6)
- eerste inhoudelijke uitwerking/opbrengst participatie burgers en bedrijven (zie stap 8) en
- terugkoppeling van de eindresultaten (zie stap 9).

Tijdens de startbijeenkomst vragen wij aan de raad om eventuele nadere ideeën of wensen over de procesinvulling, en met name over de rol van de raad in dit proces. Ook maken wij expliciet op welke momenten in tijdens de verschillende processtappen de raad keuzes kan maken. We maken heldere afspraken met de raad over de communicatie.

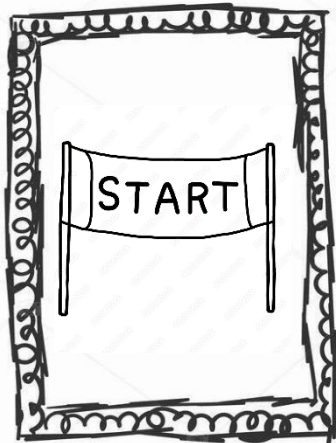
Daarnaast is van belang dat in dit vroege stadium van de startbijeenkomst de raad nadenkt over de participatie met burgers en bedrijven aan het eind van het traject, en daarin keuzes maakt. Als duidelijk is op welke wijze daarmee omgegaan wordt, zorgt dat voor een belangrijk kader; in de gesprekken, begeleidingscommissie, de raad etc. Als dat niet duidelijk is, weten we uit ervaring dat dit tot veel bestuurlijke onzekerheid kan leiden. Wij stellen voor om wat betreft de communicatie met bewoners en bedrijven in ieder geval vorm te geven wanneer de gemeenteraad een conceptvisie op hoofdlijnen heeft uitgewerkt. Op die manier kunnen aan de samenleving gericht vragen en keuzes worden voorgelegd. Hier gaan wij verder op in bij stap 9.

3.3 Stap 3: Analyse

Met de inbreng van de begeleidingscommissie en de raad op de inhoudelijke aandachtspunten en de proceskanten van het komen tot een Visie, gaan wij aan de slag met een analyse van de huidige stand van zaken in de gemeente Papendrecht. Wij daarbij kijken wij naar de stand van zaken wat betreft de relevante maatschappelijke opgaven en de bestuurskrachtmeting. Dit doen wij met de gestelde normenkader indachtig. Voor het onderzoek maken we voornamelijk gebruik van kwalitatieve onderzoeksmethoden.

- **Deskstudie:** Onderzoek op basis van openbare documenten ten aanzien van de realisatie van de relevante maatschappelijke opgaven en onderwerpen relevant voor bestuurskrachtmeting. Het gaat hierbij ondermeer over het coalitie- en collegeakkoord, het bijbehorende uitvoeringsprogramma, de huidige begroting en bijvoorbeeld (het voorontwerp van) de omgevingsvisie.
- **Interviews:** Wij voorzien interviews met raadsleden, collegeleden, directie en programmamanagers, en stakeholders (wij denken aan bijvoorbeeld buurgemeenten in de regio, de provincie, een wooncorporatie en ondernemersvereniging Papendrecht). In de interviews ligt de nadruk op het in kaart brengen van de huidige situatie, maar vragen wij ook aan de geïnterviewden om alvast vooruit te kijken en hun kijk te geven op toekomstige opgaven en kansen en de mogelijk te maken keuzen. Dit ter verkenning van mogelijk scenario's. Wij gaan uit van maximaal 25 interviews.

- **Startfoto:** De informatie die is opgehaald uit de deskstudie en interviews vertalen wij in een 'startfoto' waarop de huidige situatie in de gemeente Papendrecht visueel wordt gemaakt, waaronder de wensen, ambities, opgaven, uitdagingen en verbeterpunten.



-
- *Compleet overzicht van de lokale en regionale wensen, ambities, opgaven, uitdagingen en verbeterpunten van de gemeente Papendrecht.*
 - *Inzicht in de actuele financiële situatie van de gemeente Papendrecht en andere zaken die van belang zijn voor de bestuurskracht in de gemeente.*
 - *Inzicht in reeds geïnventariseerde verbeterpunten en probleemanalyses, o.a. op basis van eerder uitgevoerde onderzoeken.*

Ten behoeve van draagvlak bespreken wij de startfoto met de begeleidingscommissie en de gemeenteraad.

3.4 Stap 4: Dag 1 van de strategische visie: startfoto en scenario's bouwen met de raad

Tijdens de eerste Dag van de strategische visie bespreken we met de raad de opbrengsten van de analyse aan de hand van de startfoto. Daarna bouwen wij met hen aan toekomstscenario's; hoe kunnen de wensen ambities, opgaven en verbeterpunten gebundeld worden tot enkele 'krachtig' te onderscheiden en 'herkenbare' scenario's.

3.5 Stap 5: Scenario's uitwerken (analyse)

Op basis van de input die is opgehaald uit de Raad werken wij een drietal scenario's verder uit, met een uitgebreide onderbouwing en beschrijving. Deze resultaten brengen wij als expert beknopt en overzichtelijk samen in één vergelijkend overzicht.

3.6 Stap 6: Dag 2 van de strategische visie: scenario's vergelijken en horizonfoto('s) maken met de raad

In deze stap toetsen wij onze expertmatige beoordeling in een werksessie met de raad. Daarmee beogen we begrip en draagvlak bij de raad te krijgen voor onze beoordeling van de verschillende scenario's. De raad wordt hierdoor mede-eigenaar van de resultaten, hetgeen van belang is voor een succesvol vervolg van dit traject.

De tweede Dag van de strategische visie gebruiken we om met de raadsleden scenario's te vergelijken en ook daarin keuzes te maken.

Om de verschillende toekomstscenario's op een objectieve wijze te toetsen is een kader nodig. Door het hanteren van één normenkader, gevoed door de lokale doelen en ambities uit de startfoto, is het mogelijk de scenario's te vergelijken en kan worden beschreven waar de gemeente Papendrecht wil staan.

Dit kader wordt gevormd door drie elementen en gevuld op basis van de uitkomsten van de eerdere stappen:

1. **Moeten**, in welke mate draagt het scenario bij aan datgene wat de gemeente op basis van wettelijke eisen moet doen.
 - a. Een adequate uitvoering van de wettelijke taken;
 - b. De mogelijkheid om bestaande lokale opgaven op korte en langere termijn uit te voeren.
2. **Willen**, in welke mate draagt het scenario bij aan datgene dat de gemeente wil doen of bereiken.
 - a. Het realiseren van lokale wensen en ambities;
 - b. Het inspelen op wensen en ambities van andere overheden;
 - c. Het bijdragen aan regionale opgaven.
3. **Kunnen**, in welke mate zorgt het scenario ervoor dat de gemeente het ook kan uitvoeren en de uitvoering daarmee realistisch is.
 - a. Financiële draagkracht, met een op korte en langere termijn financieel gezonde situatie en aanvaardbare lastendruk.
 - b. Ambtelijke slagkracht, om gewenste maatschappelijke opgaven aan te pakken, het geambieerde niveau van dienstverlening waar te maken en wettelijke taken op niveau uit te voeren. Hieronder valt tevens de mate waarin het scenario bijdraagt aan het implementeren van de verbeterpunten uit eerder uitgevoerde probleemanalyses.
 - c. De mogelijkheid voor het gemeentebestuur om regie te voeren. Dit definiëren wij in termen van de stuurkracht van de raad, de handelingskracht van het college en de kracht van het samenspel in de 'driehoek': raad, college en ambtelijke organisatie.

Scoringskader	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Moeten			
a. Een adequate uitvoering van de wettelijke taken (onderzoeksvraag 1);			
b. De mogelijkheid om bestaande lokale opgaven op korte en langere termijn uit te voeren (onderzoeksvraag 3).			
Willen			
a. Het realiseren van lokale wensen en ambities (onderzoeksvraag 2);			
b. Het inspelen op wensen en ambities van andere overheden (onderzoeksvraag 6);			
c. Het bijdragen aan regionale opgaven (onderzoeksvraag 7).			
Kunnen			
a. Financiële draagkracht, met een op korte en langere termijn financieel gezonde situatie;			
b. Ambtelijke slagkracht, om gewenste maatschappelijke opgaven aan te pakken, het geambieerde niveau van dienstverlening waar te maken en wettelijke taken op niveau uit te voeren, (onderzoeksvraag 3 en 4).			
c. De mogelijkheid voor het gemeentebestuur om regie te voeren (onderzoeksvraag 5).			

Op basis van de vergelijking op basis van het bovengenoemde kaders komt idealiter een favoriet scenario naar boven; de stip op de horizon. Deze leggen we vast in de 'horizonfoto'.

Het is denkbaar dat de raad het niet eens wordt over 'de stip op horizon'. Het is van belang dat voorafgaand in het proces afspraken zijn gemaakt over hoe de raad hiermee wil omgaan. Een mogelijkheid is om in plaats van een horizonfoto, twee of zelfs drie horizonfoto's vast te stellen, met waarop meerdere scenario's. De horizonfoto('s) zijn de basis waarmee naar buiten wordt getreden door de raad, onder andere in het participatietraject.



Tijdens deze tweede Dag vragen we ook aandacht voor borging en cyclische gebruikmaking van de visie. Om de visie daadwerkelijk van betekenis te laten zijn, niet alleen nu maar ook in de toekomst, is het belangrijk dat het gebruik ervan wordt geborgd in een cyclische werkwijze van de gemeente. Op die manier kan steeds op de visie worden teruggevallen, en indien nodig worden bijgesteld wanneer omstandigheden of ervaringen met de uitvoering daarom vragen. Wij gaan niet uitgebreid in op dit onderwerp, maar wijzen de raad graag wel op een aantal mogelijkheden om dit te doen, zeker ook gezien de visie vastgesteld zal worden kort voor het einde van een raadsperiode en het van belang is de waardevolle opbrengst een plek te kunnen geven, ook in de toekomst.

3.7 Stap 7: Rapportage, bespreking en mogelijk bijstelling

In deze stap lichten wij het gevolgde proces en de resultaten in de vorm van een 'horizonfoto' toe. Als eerste doen wij dat aan de vertegenwoordiging vanuit de gemeenteraad. Hierbij is ruimte om input op de resultaten te leveren en verduidelijkende vragen te stellen. Naar aanleiding hiervan passen wij de 'horizonfoto' aan.

Vervolgens herhalen wij dit proces van toelichting en ruimte om input te leveren aan de hand van de volgende versie van de horizonfoto in een bijeenkomst met een vertegenwoordiging vanuit het college, de directie en de programmamanagers. Deze krijgen de mogelijkheid om zowel schriftelijk als mondeling te reageren op horizonfoto. Naar aanleiding hiervan passen wij de 'horizonfoto' aan.

De versie van de horizonfoto die hieruit resulteert leggen wij nog eenmaal terug bij de vertegenwoordiging vanuit de gemeenteraad voor een reactie of commentaar. Na verwerking van een eventuele reactie vormt deze versie van de horizonfoto de basis voor de volgende stap: het betrekken van de lokale samenleving.

3.8 Stap 8: Verbreding - betrekken van de lokale samenleving

In het vaststellen van een strategische visie voor de toekomst van de gemeente zien wij het betrekken van de lokale samenleving als een onmisbaar onderdeel.

Dit 'betrekken' kan daarbij wel op verschillende manieren vormgegeven worden. Hierbij is het essentieel dat bij zowel de gemeenteraad als bij de deelnemende inwoners en bedrijven eenzelfde beeld bestaat bij het doel van het 'betrekken'. Wij begeleiden de gemeenteraad bij de te maken keuzes in het vormgeven van het participatietraject.

Wij zien hierin concreet twee stappen:

1. Het kiezen van een passend participatieniveau;
2. Het vormgeven van het participatietraject, op basis van het gekozen participatieniveau.

Het te kiezen participatieniveau

Wij illustreren de mogelijkheden in het kiezen van een participatieniveau aan de hand van de 'participatieladder'³:

³ Edelenbos en Monnikhof, 2001

Niveau	Omschrijving
Informereren	Politiek en bestuur houden inwoners, organisaties en bedrijven op de hoogte van genomen beslissingen. Inwoners en bedrijven leveren geen inbreng.
Consulteren <i>Opiniepeiling</i>	Politiek en bestuur bepalen beleidsrichting. Inwoners, organisaties en bedrijven zijn gesprekspartner. Resultaten zijn <u>niet bindende</u> bouwstenen voor beleid.
Adviseren <i>Tweerichtingsverkeer</i>	Politiek en bestuur laten inwoners, organisaties en bedrijven problemen en oplossingen formuleren. Ideeën hebben volwaardige rol in beleidsontwikkeling.
Coproduceren <i>Samenwerken als gelijken</i>	Politiek, bestuur en inwoners, organisaties en bedrijven komen samen probleemagenda en oplossingen overeen. Politiek verbindt zich aan oplossingen bij de uiteindelijke besluitvorming.
Meebeslissen <i>Uitbesteden onder randvoorwaarden</i>	Politiek en bestuur laten de besluitvorming over aan de inwoners, organisaties en bedrijven. Politiek neemt resultaten over na toetsing aan specifieke randvoorwaarden

Wij begeleiden de gemeenteraad in het kiezen van het passende participatieniveau. Dit doen wij door de consequenties van de keuzes te schetsen:

- *Wat voor invloed heeft het participatieniveau op de te kiezen participatiemethoden?*
Dit illustreren wij door de raad concrete voorbeelden te laten zien van participatietrajecten die elders in gemeenten zijn uitgevoerd op de verschillende participatieniveaus.
- *Wat voor mogelijke invloed heeft het participatieniveau voor de mate waarin inwoners / organisaties wensen te participeren?*
- *Wat betekent de keuze voor een participatieniveau voor de beslisruimte van de gemeenteraad?*

Wanneer de keuze voor het participatieniveau is gemaakt, volgt de vormgeving van het participatietraject.

Vormgeving participatietraject

Wij begeleiden de gemeenteraad bij het vormgeven van het participatietraject. Dit betekent:

- Het met de raad formuleren van de centrale vragen die in het participatietraject aan inwoners, organisaties en bedrijven voorgelegd worden.
- Het met de raad kiezen van bijpassende participatiemethoden, zowel on- en offline, gericht op de diverse doelgroepen die Papendrecht rijk is.
- Het concreet organiseren van de verschillende participatievormen, ondersteund door medewerkers van de gemeente Papendrecht.

Wij zien, gezien de aard van dit traject, de participatieniveaus *consulteren* en *adviseren* als het meest voor de hand liggend. Uiteraard kan de gemeenteraad hier een andere keuze in maken. Onderstaand schetsen wij een aanpak voor het vormgeven van het participatietraject.

Globaal voorbeeld opzet vormgeving participatietraject

Hoe het participatietraject er uit kan komen te zien, schetsen wij dit in onderstaand voorbeeld.

Voorbeeld opzet participatietraject	
Centrale vraag	<p>Consulteren: Wat vinden inwoners, organisaties en ondernemers van de keuzes die de gemeenteraad voorstelt in de (concept) strategische visie?</p> <p>Adviseren: Wat willen inwoners, organisaties en ondernemers de gemeenteraad meegeven in de te maken keuzes op het gebied van <i>domein/dilemma</i>?</p>
Mogelijke methoden	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête waarin ofwel de mening over gemaakte keuzes wordt gevraagd (consulteren), ofwel input wordt gevraagd op een selectie dilemma's en keuzes (adviseren). • Online survey • Vragenlijsten specifieke doelgroepen (jongeren, laaggeletterden)
Wijze van verspreiding	<p>Generiek:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artikelen op gemeentepagina van Het Kontakt; • Persberichten in diverse (online en offline) media; • Advertenties op social media (Facebook Instagram, LinkedIn); • Posters en flyers bij (sociale) instellingen en supermarkten. <p>Specifiek:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vragenlijsten uitzetten bij sport- en cultuurverenigingen; • Specifieke vragenlijsten voor jongeren bij scholen in het voortgezet onderwijs; • Flyers op weekmarkt Papendrecht (flyer met QR-code naar vragenlijst); • Organiseren participatie laaggeletterden via lokale bibliotheek.

Wij zorgen dat de uitkomsten van de participatie weergegeven worden in een overzichtelijk format, zodat voor de gemeenteraad direct inzichtelijk is wat de hoofdpunten zijn van de door inwoners, organisaties en ondernemers geleverde input.

In bijgaand memo, dat op verzoek van de Raadswerkgroep Strategische Visie door ons is opgesteld, zijn drie scenario's voor participatie weergegeven:

1. **Scenario 1: Het basisscenario.** Dit betreft de aanpak voor participatie zoals in deze offerte is opgenomen.
2. **Scenario 2: Verbreding van de participatie in de analysefase (stap 3).** Hierbij wordt de consultatie van en advisering door (doel)groepen óók eerder in het traject uitgevoerd.
3. **Scenario 3: Verzwaren (rol) van de participatie: coproductie.** In dit scenario laat de raad (een deel van) de regie los (in stap 8) en verbindt de raad zich aan keuzen en oplossingen die door de (doel)groepen inwoners, bedrijven en organisaties worden gemaakt en aangedragen.

3.9 Stap 9: Slotbijeenkomst

Wanneer de opbrengsten van het participatietraject bekend zijn, plannen wij een slotbijeenkomst met de gemeenteraad. Centraal in deze bijeenkomst staat:

- Het bespreken van de input van de lokale samenleving. Geeft dit aanleiding tot wijzigingen in de conceptvisie, en zo ja, welke wijzigingen zijn dit dan?
- Het bespreken van input van experts, zoals programmamanagers, directie en college. Zijn er vanuit expertmatig perspectief nog wijzigingen nodig in de strategische visie, en zo ja, welke zijn dit dan?

Wij geven hierbij voldoende voorbereidingstijd voor raadsleden, programmamanagers, directie en college zodat de inhoudelijke vragen goed voorbereid kunnen worden.

In de slotbijeenkomst verwerken wij eventuele wijzigingen direct in de conceptvisie, zodat geborgd wordt dat toe te voegen passages op draagvlak in de gemeenteraad kunnen rekenen. Het eindproduct van deze slotbijeenkomst is dan ook een concept-strategische visie die klaar is om behandeld te worden in de gemeenteraad.

4. Ons team

Ons team bestaat uit de volgende adviseurs: Victor Eiff, Guido Lafeber, Matthias Blankenstein en Laure d'Hondt. Victor zal de rol van projectleider en aanspreekpunt voor de opdrachtgever vervullen. Hieronder staat een korte alinea cv.



Victor Eiff is als partner bij KokxDeVoogd sinds september 2022 werkzaam. Hij treedt op als projectleider in deze opdracht. Als gepromoveerd ruimtelijk econoom heeft hij zijn gehele loopbaan gefunctioneerd in en voor het openbaar bestuur en de (semi)publieke sector als onderzoeker, adviseur, projectleider, concerncontroller en manager. Als voormalig directeur van de Rekenkamer Amsterdam is hij zeer ervaren met het uitvoeren van complexe onderzoeken naar het functioneren van het gemeentelijk bestuur, beleid en de uitvoering daarvan op een grote verscheidenheid aan gemeentelijke taakvelden en werkgebieden. Voor het onderzoek naar de bestuurskracht en het ontwikkelen van een toekomstvisie van de gemeente Wijdemeren was hij projectleider.

Voorts was Victor ruim 8 jaar als adviseur Publieke Sector werkzaam bij Berenschot waar hij onder meer grootschalige en complexe evaluatie- en doorlichtingsonderzoeken heeft uitgevoerd naar bestuur, beleid, uitvoering en bedrijfsvoering van (verzelfstandigde) rijksdiensten en provinciale en gemeentelijke organisaties. Victor adviseert thans de gemeente Kerkrade en de gemeente Oss over respectievelijk een toekomstbestendige bedrijfsvoering en toekomstbestendige inrichting van strategische taken (staf- en concerttaken).

Guido Lafeber is partner binnen KokxDeVoogd en ervaren bestuurskundig adviseur die jarenlange ervaring heeft om als ambtenaar en adviseur te werken met, voor en in samenwerkingsverbanden. Zijn nieuwsgierigheid en grote creativiteit drijven hem om vanuit kennis over de werkelijkheid te werken aan de best werkende en passende oplossing voor uw opgave en uitdaging. Zijn kennis en ervaring van samenwerkingsverbanden, het opzetten van werkende governancestructuren, vaardigheden als procesregisseur en in het creëren van draagvlak zet hij vaak in voor het oprichten, inrichten, aanpassen en echt werkend krijgen van samenwerkingsverbanden. Enkele voorbeelden daarvan zijn de GGD en VT Haaglanden, GRSK en KempenPlus, GR Jeugd en Wmo Midden Holland, GGD GHOR en de creatieve uittreding van de gemeente Utrecht uit het Plassenschap Loosdrecht.



Guido weet de verbinding te leggen tussen mensen uit verschillende (lagen van) organisaties, krijgt energie van het samenbrengen van op het eerste gezicht tegengestelde belangen. Zijn stijl wordt gekenmerkt door waarderend onderzoek, verbindend en met humor terugbrengen naar de essentie van de zaak.

Matthias Blankesteijn is bestuurskundig adviseur en onderzoeker bij KokxDeVoogd. In zijn werkzaamheden richt hij zich op vraagstukken binnen de decentrale overheid, waarbij hij gespecialiseerd is in vraagstukken omtrent bestuurskracht, regionale samenwerking en burgerparticipatie.

Zijn werkzaamheden bestaan uit het uitvoeren van evaluaties naar regionale samenwerkingsverbanden, het uitvoeren van bestuurskrachtonderzoeken en het doen van (vergelijkend) onderzoek naar taakuitvoering door gemeenten door middel van het zogeheten 'casco-onderzoek'. Zo was Matthias betrokken bij het bestuurskrachtonderzoek en het opstellen van het toekomstperspectief voor de gemeente Wijdemeren (2023) en voerde hij een casco-onderzoek naar taakuitvoering uit voor de gemeente Haaksbergen (2024). Daarnaast studeerde hij *cum laude* af in de bestuurskunde op het thema 'burgerparticipatie bij decentrale overheden'.



Matthias is in zijn werkzaamheden altijd gericht op het verbinden van gedegen onderzoek met praktische adviezen. Daarbij is hij, mede dankzij zijn ervaring als raadslid en fractievoorzitter in een middelgrote

gemeente, vertrouwd met het opereren in een politiek-bestuurlijke context. Matthias vervult in deze opdracht de rol van onderzoeker.

Laure d'Hondt is jurist en antropoloog, en is gedreven om bij te dragen aan maatschappelijke opgaven. Ze heeft daarbij oog voor processen, organisaties en de menselijke maat. Ze is gepromoveerd aan de Rechtenfaculteit van Leiden en heeft veel ervaring met onderzoek naar hoe recht werkt in de praktijk. Ze werkt graag samen met mensen en heeft veel gedoceerd, op Nederlandse universiteiten, hogescholen en in het middelbaar onderwijs. Ze heeft trainingen gegeven in binnen- en buitenland aan ambtenaren en onderzoekers, en doet dat nog steeds.



Laure werkt graag aan complexe vraagstukken. Ze is momenteel actief bij verschillende projecten op het gebied van stikstof en veehouderij, zowel op gemeentelijk, provinciaal als landelijk niveau. Daarnaast werkt ze in verschillende andere projecten die gerelateerd zijn aan de fysieke leefomgeving, vaak in relatie tot de Omgevingswet. Rode draad is dat Laure in haar werk de (vaak complexe) inhoud combineert met de proceskanten. Ze vindt het belangrijk om verschillende perspectieven daarop boven water te krijgen, te bouwen aan gezamenlijke handelingsperspectieven en zo te werken aan duurzame stappen vooruit.

5. Tijdsplan en investering

In het onderstaande overzicht schetsen wij het tijdsplan voor de uitvoering van de opdracht. Daarbij zijn we uitgegaan van een start van de opdracht medio november 2024. U beoogt de strategische visie eind 2025 besproken te hebben in de raad.

	Nov	Dec	Jan	Feb	Mrt	Apr	Mei	Jun	Jul	Aug	Sept	Okt	Nov	Dec
Stap 1: Vliegende start	■													
Stap 2: Startbijeenkomst raad		■												
Stap 3: Analyse		■	■	■	■									
Stap 4: Dag 1 strategische visie			■	■	■	■								
Stap 5: Scenario uitwerken					■	■	■							
Stap 6: Dag 2 strategische visie						■	■	■						
Stap 7: Rapportage							■	■	■	■	■	■	■	■
Stap 8: Verbreding									■	■	■	■	■	■
Stap 9: Slotbijeenkomst														■

Wij voorzien na afronding van iedere stap een bespreking van de voortgang en de resultaten met de vertegenwoordiging vanuit de raad, of vaker op verzoek van deze vertegenwoordiging. Maandelijks rapporteren we (kort) schriftelijk over de voortgang. Bovenstaande planning stelt uw raad in de gelegenheid tijdig kennis te nemen van de concept-toekomstvisie op de beeld-, oordeels- en besluitvorming van de raad in de maand november/december 2025.

Voor de uitvoering van de opdracht ramen wij in totaal een bedrag van € 125.000,--, exclusief BTW (inclusief reis- en verblijfkosten).

Indien in het door ons voorgestelde basisscenario voor participatie (Scenario 1: zie ook bijgaande memo) wordt gekozen voor de besparingsoptie door minder werkzaamheden door ons en meer werkzaamheden door de ambtelijke organisatie te laten uitvoeren, levert dit een verwachte besparing op van € 6.000,-- exclusief BTW (5 adviesdagen á gemiddeld € 1.200 per adviesdag, exclusief BTW). Voor de uitvoering van de opdracht ramen wij in dat geval in totaal een bedrag van € 119.000,--, exclusief BTW (inclusief reis- en verblijfkosten).

6. Tot slot

Wij worden gedreven door het goed laten functioneren van gemeenten, provincies en (semi)publieke organisaties. Daarom willen wij graag deze opdracht voor u uitvoeren. Wij vertrouwen erop dat dit tot uitdrukking komt in onze offerte, door de combinatie van inzet van ervaren adviseurs, een gedegen plan van aanpak en een realistische prijs. Wij zijn erg enthousiast om samen met u deze toekomstvisie te ontwikkelen en staan voor een kwalitatief goede en tijdige uitvoering ervan.

Graag lichten wij het voorstel nader aan u toe.

Met vriendelijke groet,

Victor Eiff
Partner / Senior Adviseur
KokxDeVoogd

