

Klaar voor de start

De samenwerking tussen college en raad van Alblasserdam bij de uitvoering van de Samenlevingsagenda 2014-2018

Eindrapport

Woord vooraf

Na afronding van dit onderzoek moest er een titel voor het rapport worden gevonden. De titel diende te reflecteren wat het beschrijven en analyseren van het werken met een Samenlevingsagenda in Alblasterdam aan beelden en inzichten heeft opgeleverd.

Drie zaken sprongen er wat de rekenkamercommissie betreft uit. Ten eerste heeft het college met deze nieuwe werkwijze een ambitieuze nieuwe manier van werken ingezet. Het was geen wedstrijd (het gaat hier niet om een competitie), maar wel een project met een duidelijke start.

Ten tweede bleek gaandeweg het traject dat het college misschien iets te hard van start was gegaan, en dat de aansluiting met de gemeenteraad uit het zicht was geraakt. Het college had goed nagedacht over wat het wilde doen, maar de raad was niet aangehaakt. Even leek het project al klaar vóór de start.

Maar beide partijen hebben elkaar actief opgezocht, en houden elkaar scherp, en nu is er een nieuwe ronde – de Samenlevingsagenda 2.0 – met nieuwe kansen, zoals dat heet, maar zeker ook met (nieuwe) uitdagingen. De rekenkamercommissie heeft een aantal hiervan beschreven, in de hoop en verwachting dat betrokkenen hier hun voordeel mee kunnen doen. Klaar voor de start.

27 november 2018

Rekenkamercommissie Alblasterdam

Inhoudsopgave

Woord vooraf.....	2
1 Over dit onderzoek.....	4
1.1 Aanleiding.....	4
1.2 Onderzoeksopzet	5
1.2.1 Projectkader.....	5
1.2.2 Doelstelling	6
1.2.3 Vraagstelling.....	6
1.2.4 Methode van onderzoek.....	6
2 Veranderende verhoudingen	7
2.1 Inleiding.....	7
2.2 Wie doen er mee?	7
2.3 Wie zit er aan het stuur?	8
3 Samenlevingsagenda	10
3.1 Inleiding.....	10
3.2 Tussenevaluatie	10
3.3 De gemeenteraad en de samenleving	11
3.4 Intermezzo: Lammetjeswiel.....	14
3.4.1 Over dit project	14
3.4.2 Samen doen	15
3.5 Ten halve gekeerd?.....	19
3.5.1 Winst	19
3.5.2 Winstwaarschuwingen	20
3.5.3 Een nieuw model voor samenwerking.....	22
3.6 Terugblik op de Samenlevingsagenda 2014-2018	22
3.6.1 Gesprek met de samenleving.....	22
3.6.2 De evaluatie door het college	23
3.6.3 Een informeel gesprek tussen raad en college	23
3.6.4 Een formeel gesprek tussen raad en college	25
3.6.5 Reflectie	26
3.7 Samenlevingsagenda 2.0.....	26
4 De blik vooruit	29
4.1 Beschouwing rekenkamercommissie.....	29
4.2 Aanvullende aanbevelingen	30
5 Literatuurverwijzingen	32
Bijlage Overzicht interviews en gesprekken.....	34

1 Over dit onderzoek

1.1 Aanleiding

De omgeving van de gemeenteraad verandert. Burgerinitiatieven, opgavengestuurd werken, regionale samenwerking, decentralisaties: ontwikkelingen die vragen om *ruimte geven aan experimenten met nieuwe werkwijzen en om het organiseren van gezamenlijke leerprocessen*, schrijft de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur in 2016 [1]. Het vraagt ook om *duurzaam onderzoek naar de wijze waarop die nieuwe vormen van democratie de representatieve democratie aanvullen en tot verbeteringen kunnen leiden*.

Goede intenties

In Alblasserdam is in de periode 2014-2018 gewerkt met een Samenlevingsagenda, getiteld *Samen doen*. Het college zette daarbij in op een open en interactieve stijl van besturen, waarbij de gemeente, inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners samen zouden gaan werken aan het bereiken van de in de samenleving gewenste en noodzakelijke maatschappelijke effecten [2]. Het college liep daarmee voor op de aanbevelingen van de Denktank Vereniging Nederlandse Gemeenten, die in haar jaarbericht 2016 stelde dat de kracht van de samenleving beter moet worden benut [3].

Aan het begin van dit traject waren nog niet alle praktische gevolgen van de nieuwe werkwijze doordacht; dat was ook niet mogelijk. Verschillende vragen zouden gaandeweg nog beantwoord moeten worden. Wat betekent de nieuwe bestuursstijl van het college voor de raad? Veranderen de kaders die de raad stelt, verandert de controlerende rol van de raad? Als het college met het gezicht naar de samenleving staat, komt het dan niet met de rug naar de raad te staan? Op welke veranderende manieren kunnen college en raad met elkaar samenwerken? Deze vragen kwamen naar boven in de gesprekken die de rekenkamercommissie voerde met de fracties van de raad eind 2016.

Weerbarstige praktijk

Halverwege de collegeperiode concludeerden college en raad dat ze elkaar op onderdelen enigszins uit het zicht hadden verloren [4]. In de tussenevaluatie van de Samenlevingsagenda, die het college de raad medio 2016 aanbood, werd gesteld dat de gemeenteraad vaker moet gaan ophalen in de samenleving en actiever een eigen inbreng moet leveren op de onderwerpen in de Samenlevingsagenda. Een vergelijkbare conclusie leek te kunnen worden getrokken uit de sessie *Gemeenteraad in gesprek*, waarbij eind 2016 raadsleden in Landvast in gesprek gingen met ondernemers, vertegenwoordigers van instellingen, en andere inwoners over de rol van de raad(sleden) [5].

Een openhartig gesprek tussen college en raad, op een externe locatie (de Ridderkerksessie genoemd), luidde het begin in van een doorontwikkelingstraject voor de rolverdeling tussen college en raad bij de uitvoering van de Samenlevingsagenda.

Onderzoeksvraag rekenkamercommissie

In de periode na de Ridderkerksessie is de rekenkamercommissie aangehaakt bij dit ontwikkel- en leertraject.

In eerste instantie zou de rekenkamercommissie een aantal projecten dat onder de nieuwe werkwijze valt vergelijken met een aantal projecten dat op de 'oude manier' tot stand was gekomen, om zo een uitspraak te kunnen doen over de doelmatigheid van de

Samenlevingsagenda. In overleg met de auditcommissie was gekozen voor een aantal projecten. Het eerste project dat bij de kop gepakt werd, was de herinrichting van het Lammetjeswiel.

Al snel bleken twee zaken. Ten eerste bleek het doelmatigheidsaspect niet het enige (en zeker niet het belangrijkste) criterium voor een beschrijving van de mate van succes van het werken met een Samenlevingsagenda. Het is niet zo dat er geen uitspraken over de doelmatigheid *kunnen* worden gedaan, maar het een opzetten van een te eenzijdige bril voorkomt in dit geval dat er conclusies kunnen worden getrokken over de manier waarop en de mate waarin de nieuwe werkwijze is gelukt, en waar ruimte voor verbetering is: *hitting the target, missing the point* [6]. We komen hier in 1.2 op terug.

Ten tweede bleek uit de gesprekken tussen college en raad (na de Ridderkerksessie) dat de leerbehoefte meer bestond uit het verkennen van mogelijkheden om de werkrelatie tussen raad en college te versterken, dan uit het zoeken naar mogelijkheden om de doelmatigheid van Samenlevingsagenda-projecten op zichzelf te verbeteren.

In paragraaf 1.2 beschrijven we de onderzoeksofzet die vervolgens is gehanteerd.

Het Lammetjeswiel als metafoor

Een wiel of een kolk kan ontstaan na een dijkdoorbraak. Als het water niet meer is te temmen, en als bestaande structuren bezwijken, zoekt de rivier z'n weg, en creëert een nieuw onderdeel in het landschap, met vaak zeer vruchtbare grond.

In een tijd waarin publicaties over burgerparticipatie met grote regelmaat verschijnen, en waarin veel gemeenten de overgang naar opgavengericht werken wilden gaan maken, was er ook in Alblisserdam geen houden meer aan: in het collegeprogramma *Samen doen* komt het woord 'samen' 183 keer voor [2].

Het college koos er onder andere voor om het Lammetjeswiel in een proces van cocreatie opnieuw in te richten. Uit dit project en andere projecten die onder de Samenlevingsagenda tot stand zijn gebracht, zijn lessen te trekken voor wat samen doen betekent voor college en raad.

1.2 Onderzoeksofzet

1.2.1 Projectkader

Met het invoeren van de dualisering in het gemeentebestuur zijn voor de raad rollen als kadersteller, vertegenwoordiger en controleur ingesteld. De Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur stelt in 2016 dat die rollen de raad en raadsleden te zeer dwingen in de posities die zij nu bekleden, en dat ze daarmee het accent weghalen bij de rollen die er in de huidige setting echt toe doen [1]. Wie de representatieve democratie wil vernieuwen, moet op zoek naar nieuwe verbindingen met de samenleving, moet aandacht hebben voor de koppeling van de maatschappelijke met de politieke democratie, en moet leren van allerlei experimenten en initiatieven op dat punt, aldus de commissie.

De Raad voor het openbaar bestuur stelt in een advies dat ongeveer gelijktijdig verschijnt dat het functioneren van gemeenteraden in toenemende mate wordt beïnvloed door "democratie in andere vormen", zoals burgerinitiatieven [7]. De Raad schrijft dat het – zowel voor raadsleden als voor inwoners – vaak onduidelijk is hoe deze participatieve democratievormen zich moeten verhouden tot de klassieke vertegenwoordigende democratie van de

gemeenteraad. College en raad moeten daarom afwegen of en in welke mate zij moeten loslaten.

In Alblisserdam heeft het college in 2014 nadrukkelijk gekozen voor een Samenlevingsagenda die met inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties wordt ingevuld. Bij de uitvoering daarvan, en bij de kaderstelling en controle daarvan, komen raad en college elkaar tegen.

De rekenkamercommissie doet, conform de Gemeentewet, onderzoek naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. Een onderzoek naar de Samenlevingsagenda kan hier een bijdrage aan leveren.

1.2.2 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is, gegeven de behoefte aan (het experimenteren met) veranderende rollen van raad en college, zoals hierboven beschreven, te komen met aanbevelingen om de samenwerkingsrelatie tussen raad en college verder te verbeteren, door een beschrijving en analyse van de lessen uit het werken met de Samenlevingsagenda in de periode 2014-2018.

1.2.3 Vraagstelling

De centrale vraag van dit onderzoek is welke lessen er te trekken zijn voor de gemeenteraad en het college van Alblisserdam uit de ervaringen met het werken met een Samenlevingsagenda.

De deelvragen die daarvoor worden beantwoord:

- Op welke manieren veranderen de rollen van de raad?
- Wat zijn daar de (mogelijke) gevolgen van?
- Welke lessen zijn te trekken uit de herinrichting van het gebied Lammetjeswiel?
- Op welke manieren is er geleerd over de relatie raad-college tijdens de uitvoering van de Samenlevingsagenda?

1.2.4 Methode van onderzoek

Om een antwoord op de onderzoeksvragen te krijgen, zijn interviews gehouden, bijeenkomsten van raad en college bijgewoond, en is desk research (onder meer een literatuuronderzoek) gedaan. De bijlage van dit rapport bevat een verantwoording van de interviews en gesprekken. Tijdens een workshop op de Dag van de Lokale democratie 2017 zijn de tussentijdse inzichten in veranderingen in de rollen van raadsleden besproken en bediscussieerd.

2 Veranderende verhoudingen

2.1 Inleiding

In de bestuurskundige literatuur zijn de afgelopen jaren veel studies en artikelen verschenen over veranderende verhoudingen in het openbaar bestuur. Deels gaan deze over de wens om of de noodzaak tot verandering, deels over eerste ervaringen, deels over ervaringen in aanpalende sectoren.

Het is wenselijk dat er “een herschikking van taken tussen overheid en burgers” komt, om de invloed van inwoners op beleid en besluitvorming te vergroten, schreef de Raad voor het openbaar bestuur in 2012. Dat betekent dat de overheid moet loslaten, faciliteren en ruimte geven aan initiatieven uit de samenleving. Politici moeten de eigen verantwoordelijkheid, zelfredzaamheid van en onderlinge samenwerking tussen burgers stimuleren. [8]

Een ander commissie schreef dat, om stabiliteit in de samenleving te heroveren, een versterking van het vermogen tot verbinding en consensusvorming nodig is. Een sterke representatieve democratie, die goed geworteld is in de samenleving, is daarbij onontbeerlijk. Maatschappelijke opgaven moeten centraal gesteld worden en aangepakt in samenwerking met bedrijven en maatschappelijke organisaties. Constructieve samenwerking tussen (verticale) representatieve en (horizontale) participatieve democratische vormen is hierbij gewenst. Ze horen bij elkaar en kunnen en moeten elkaar versterken.[1]

2.2 Wie doen er mee?

Voor de gemeenteraad betekent dit in veel grotere mate open staan en toegankelijk zijn voor burgers, schrijft de Commissie toekomstgericht lokaal bestuur [1].

Hier zit overigens wel meteen een spanningsveld voor raadsleden, constateren Tonkens c.s. [9]. Dat ‘loslaten’ versterkt namelijk vooral een specifieke vorm van participatieve democratie, namelijk het burgerinitiatief. En het gaat altijd maar om een beperkt deel van de burgers dat ergens een initiatief toe heeft genomen.

In haar tussenrapportage schrijft de Staatscommissie parlementair stelsel dat politici wel hoger opgeleiden vertegenwoordigen, maar lager opgeleiden zich niet zo goed gerepresenteerd voelen. *"Hierdoor ontstaat het risico dat de belangen en opvattingen van bepaalde groepen burgers structureel minder aandacht of gewicht krijgen in het politieke debat. Duidelijk is dat veel burgers zich niet of onvoldoende herkennen in de volksvertegenwoordigers"* [10].

Tonkens c.s. zien een analogie met Montessorischolen waar leerkrachten de leerlingen vrijlaten om zich in eigen tempo te ontwikkelen. Net als bij het onderwijs geldt bij de democratie dat niet alle burgers “geschikt” zijn voor de Montessori-democratie. En het “loslaten” kan alleen werken binnen een filosofie over de noodzakelijke randvoorwaarden.

“Loslaten” leidt tot informalisering van het ambtelijk apparaat, schrijven Tonkens c.s.. De omgangsvormen tussen ambtenaren onderling, maar vooral ook tussen ambtenaren en burgers worden informeler. Door deze informelere omgangsvormen wordt de samenleving minder hiërarchisch en ontstaat een grotere gelijkheid in menselijke verhouding. Naarmate burgers meer initiatiefnemers worden, terwijl gemeenteambtenaren en bestuurders (inclusief raadsleden) vaker ‘op hun handen gaan zitten’, krijgt de interactie tussen en

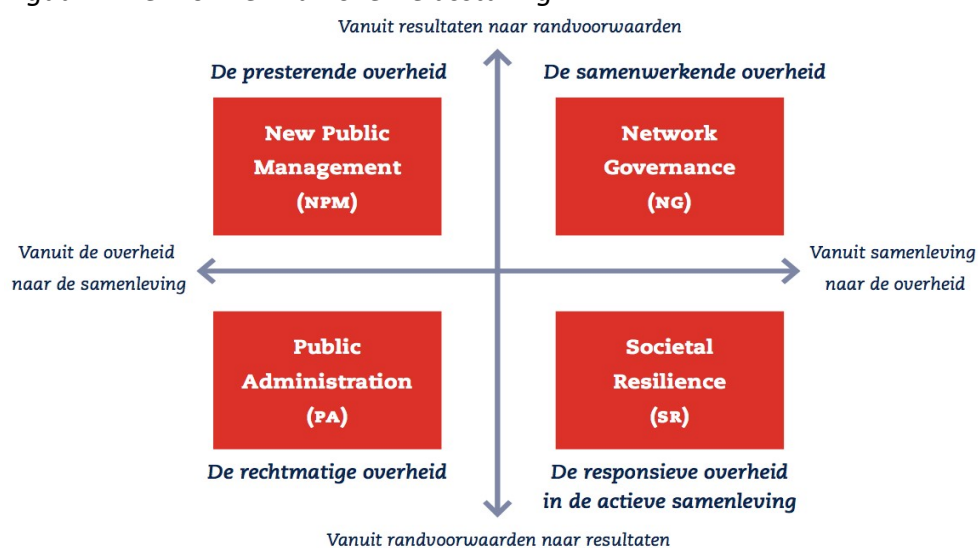
binnen de representatieve en participatieve democratie een meer informeel karakter. In het algemeen lijken burgers meer vertrouwen te hebben in informele verhoudingen en contacten met de gemeente (inclusief gemeenteraadsleden). Door informeel 'samen om tafel' te gaan zitten wil en kan men confrontaties tussen participatieve en representatieve politiek voorkomen. De verantwoordelijkheid voor een soepel verloop van informele processen ligt vooral bij ambtenaren. Deze informalisering van het ambtelijk apparaat heeft voordelen, bijvoorbeeld dat burgers minder door bureaucratie belemmerd worden in het uitvoeren van plannen. Maar het heeft ook nadelen. Bij een vergaande informalisering van het ambtelijk apparaat liggen gevaren van willekeur en vriendjespolitiek op de loer. Dit kan een reden zijn om informalisering te beperken, dan wel om nieuwe mechanismen te installeren om dit tegen te gaan [9].

2.3 Wie zit er aan het stuur?

Rien Fraanje schrijft in het essay 'Sturen in dienstbaarheid' dat de aandacht van de raad zou moeten verschuiven van regels naar het inrichten van het proces. Dit kan de raad doen door procesdoelen te formuleren in plaats van kaderstelling op de inhoud [11]. Door af te stappen van SMART-doelen te formuleren creëer je ruimte voor je partners in je netwerk en bedrijf je politiek vanuit waarden en beginselen.

Van der Steen c.s. betogen dat overheden moeten kunnen omgaan met verschillende vormen van sturing tegelijkertijd [12]. Zij schetsen langs twee dimensies vier vormen van overheidssturing. Enerzijds maken ze het onderscheid tussen beleid dat door de overheid wordt bedacht en initiatieven die vanuit de samenleving komen. Anderzijds onderscheiden ze een overheid die begint bij randvoorwaarden en van daaruit bekijkt wat er mogelijk is versus een overheid die begint bij de beoogde resultaten en vervolgens kijkt wat daar in randvoorwaardelijke zin voor moet worden geregeld. In ieder kwadrant dat zo ontstaat, pakt de overheid een andere rol. De modellen kunnen naast elkaar bestaan en functioneren (zie onderstaande figuur).

Figuur 1 Vier vormen van overheidssturing



Bron: van der Steen c.s. [12]

Beschrijving van de vier vormen

Bij de rechtmatige overheid staan legitimiteit en rechtmatigheid van overheidshandelen centraal. Vanuit zorgvuldig geformuleerde randvoorwaarden werkt de ambtelijke dienst politieke doelformulering uit die door de raad kunnen worden vastgesteld. Deze doelen en regels moeten worden nageleefd en zijn in het politieke proces controleerbaar en achteraf is alles deugdelijk te verantwoorden in juridische procedures.
--

Bij de presterende overheid staat het meetbare resultaat centraal. Doelen zijn alleen 'gehaald' als we de resultaten die we vooraf hebben afgesproken kunnen meten. Bij dit perspectief hoort prestatiesturing en het idee dat mensen zich inzetten als ze op resultaat worden afgerekend.

Ook bij de samenwerkende overheid gaat het om het bereiken van resultaat, maar vanuit de opvatting dat die resultaten niet door één organisatie alleen gerealiseerd kunnen worden. Om de eigen doelen te realiseren zijn ook inzet en/of middelen van anderen nodig. Samenwerking is vereist. Het initiatief hiertoe kan komen vanuit de overheid, maar ook vanuit de maatschappelijke partners.

Bij de responsieve overheid gaat het om veerkracht en maatschappelijke energie van de samenleving. Partijen hebben hun eigen randvoorwaarden en bedoelingen en jagen die in het publieke domein na. De overheid wordt geconfronteerd met een beweging die er al is in de maatschappij, en waarbij men mogelijkheden ziet om die te koppelen aan de doelen en ambities van de gemeentelijke organisatie. Het gaat dan om het herkennen van dergelijke ontwikkeling in de samenleving en het aangaan van een betekenisvolle verbinding met partijen die anders dan de overheid zijn.

Bron: van der Steen c.s. [12]

De vier geschetste perspectieven zijn geen opeenvolgende stappen. Het zijn vier modellen die tegelijkertijd aan de orde zijn. *Rechtmatigheid* vormt de basis van elk overheidshandelen. Randvoorwaarden zijn altijd aan de orde en vormen de kern van wat publieke organisaties en ambtenaren doen. *Prestatiesturing* is ook altijd relevant, de resultaten zijn belangrijk. Een overheid die alleen belooft maar niet presteert verliest gezag en uiteindelijk ook bestaansrecht. Datzelfde geldt voor verantwoording.

Nodig is niet een organisatie die *helemaal anders moet*, maar een organisatie *die meer systemen naast elkaar aan kan*. Het gaat niet om de transitie van de ene naar de ander werkvorm, maar om het ontwikkelen van het vermogen om het werk *meervoudig te organiseren*. Ook bij netwerkend werken zijn representatieve democratie en rechtstaat onverminderd aan de orde. De netwerkende aanpak onttrekt zich niet aan democratische controle. Het bestuur streeft doelen na en realiseert die met of via het netwerk. Dat vraagt om een ander soort doelformulering die zichtbaar maakt welke maatschappelijke ambities men nastreeft. Doelen moeten anders geformuleerd worden: het moeten geen handboeien zijn, maar doelen moeten ambities zichtbaar maken. Netwerkend werken moet zich geleidelijk ontwikkelen tot een *volwaardige* en *gelijkwaardige* optie, naast andere vormen van werken en organiseren [12].

We komen in de volgende paragrafen terug op bovenstaand model.

3 Samenlevingsagenda

3.1 Inleiding

De Samenlevingsagenda is een initiatief van het college, en een uitdrukking van de wens om, vanuit de gemeente, met inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners samen te werken aan “het bereiken van de in de samenleving gewenste en noodzakelijke maatschappelijke effecten.”[4]

Bij het opstellen van de Samenlevingsagenda ‘Samen doen’ is de raad niet betrokken. Gaandeweg de uitvoering van de Samenlevingsagenda brengt de raad zichzelf wel meer in positie. Ook het college zoekt nadrukkelijker de raad op.

De tussenevaluatie van de Samenlevingsagenda [13], de avond *Gemeenteraad in gesprek*, een tweede Ridderkerksessie, een eindevaluatie [4], evaluatiegesprekken met de samenleving, met de leden van de raad en met de raad: allemaal dragen ze bij aan de ontwikkeling van de rol van de raad bij de uitvoering van de Samenlevingsagenda. Hieronder volgt een korte beschrijving en analyse van deze verschillende stappen.

Gedurende de uitvoering van de Samenlevingsagenda beleefde het herinrichtingsproject Lammetjeswiel de oplevering. We beschrijven de gang van zaken rondom dit project, en de algemene lessen die eruit zijn te trekken, als intermezzo in dit hoofdstuk.

3.2 Tussenevaluatie

De tussenevaluatie van de Samenlevingsagenda, die in juni 2016 verschijnt, heeft een positief getoonzette titel: *'Alblasserdam groeit door dialoog en gezamenlijk doen'* [13].

Het college heeft aan een doorsnede van de Alblasserdamse samenleving gevraagd hoe zij kijken naar de samenwerking met de gemeente en hoe de gemeente hierin verder kan groeien. De tussenevaluatie is een uitnodiging aan de raad om met het college het gesprek te voeren over een volgende stap in de manier van werken door de gemeente. “De gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie zijn drie even belangrijke schakels om concrete resultaten in de samenleving te behalen”, schrijft het college.

In het algemeen blijkt uit de tussenevaluatie het concept van de Samenlevingsagenda nog onvoldoende bekend. Partners ervaren wel het 'samen doen', maar weten niet dat dit onder het mom van deze nieuwe manier van samenwerken gebeurt. De samenwerking met de gemeente wordt als positief ervaren, en er wordt een stijgende lijn gezien in de omslag die de gemeente maakt: 'van een opleg- naar een participatiemodel'.

Hoewel men enerzijds vindt dat het gemeentebestuur en de organisatie gemakkelijk benaderbaar zijn, en professioneel, en dat er korte lijnen zijn en dat veel contact mogelijk is, wordt anderzijds ook gesignaleerd dat de organisatie meer en sneller zou moeten kunnen inspelen op veranderingen en initiatieven vanuit de samenleving.

Partners realiseren zich niet altijd wat dit betekent voor hun eigen rol en ontwikkeling in de komende periode, schrijft het college.

Over de raad schrijft het college dat raadsleden zien dat zij zelf aan zet zijn om de Samenlevingsagenda handen en voeten te geven. De rol van de raad is “nog niet uitgekristalliseerd”. Idealiter zou de Samenlevingsagenda onder andere moeten leiden tot

“ruimte voor het college in het proces van de uitvoering”, en “ruimte voor politieke stellingname aan de voorkant en aan de achterkant van processen”. Raadsleden geven zelf aan dat “de gemeenteraad vaker [moet] gaan ophalen in de samenleving en actiever een eigen inbreng leveren op de onderwerpen in de Samenlevingsagenda.” Dit moet in balans zijn met de kaderstellende rol van de gemeenteraad die vraagt om bepaling van het “speelveld en de spelregels”.

Reflectie

Het gebruik van ‘uitkristalliseren’ als beeld in de tussenevaluatie suggereert een vaste situatie als ideaal eindbeeld, waarbij duidelijk en misschien ook wel onveranderlijk is bepaald welke rollen er voor de raad zijn. De combinatie van ‘politiek aan de voorkant en achterkant’ en ‘ruimte voor het college’ die wordt genoemd, lijkt sterk op twee van de klassieke rollen van raad: kaders stellen vooraf en controleren achteraf (en het college gaandeweg met rust laten). Onduidelijk is wat hier nu het wenkend perspectief voor de nieuwe rol van de raad bij de nieuwe manier van werken van het college is.

In hun essay over het verandertraject bij de provincie Zuid-Holland schrijven Schulz c.s. dat het omgaan met initiatieven het omgaan met *beweging* is [14]. Wanneer de overheid besluit zich te verhouden tot andere maatschappelijke energiestromen, zijn er door de kracht die de overheid kan toevoegen in de basis vier mogelijke bijdragen aan die andere stromen: stromen opwekken, geleiden, bestendigen en afstoppen. Zoals van der Steen c.s. betogen in een andere publicatie over dit traject bij Zuid-Holland, is daar een vorm van ‘meervoudig’ organiseren voor nodig: niet alles elke keer op dezelfde manier [12].

3.3 De gemeenteraad en de samenleving

“‘Samen doen’ verplicht”, zegt de burgemeester in zijn afsluiting van de avond *Gemeenteraad in gesprek*, op 25 oktober 2016. In welke mate weten inwoners en raad elkaar nu te vinden, in het kader van de Samenlevingsagenda? En hoe zou dat in de toekomst moeten? Dat waren de twee belangrijkste vragen waar raadsleden en inwoners met elkaar over in gesprek gingen. In Landvast, in een volle zaal, werd het gesprek gevoerd, verdeeld over verschillende tafels, in twee rondes.

In de eerste ronde stonden de zorg- en vraagpunten centraal. Deze hadden betrekking op het college, de ambtenaren en de raadsleden. Er rees een ambivalent beeld: enerzijds werden de goede intenties geprezen, maar anderzijds was er ook nog wat wantrouwen richting het college, en twijfel over de mate waarin de nieuwe manier van werken echt inclusief en responsief is. Ook voor de raadsleden was er kritiek. Ze zouden voor de burgers te weinig zichtbaar zijn. Zie onderstaande tabel voor een overzicht van de ter tafel gekomen punten.

Tabel 1 Opbrengst Gemeenteraad in gesprek, 25 oktober 2016: verbeterpunten

Ter tafel gekomen zorg- en vraagpunten Samenlevingsagenda	
•	Het is niet altijd duidelijk wat er onder de Samenlevingsagenda valt.
	◦ Deelnemers aan het Lammetjeswielproject noemden dit traject een goed voorbeeld van een Samenlevingsagenda-project, maar “niet dat we toen wisten dat we onderdeel waren van de Samenlevingsagenda; het begon gewoon met een voorlichtingsavond. Je maakt een groep van 20 man, en dan maak je een plan. Gemeente regelde vergaderruimte, koffie, verslaglegging. Hartstikke prima”.
	◦ We hebben ook een ondernemersfonds in de gemeente. Is dat ook een voorbeeld van de Samenlevingsagenda?
•	Is het werken met een Samenlevingsagenda wel iets nieuws?

- Vroeger hadden we bewonersavonden en inspraakavonden. Wat is het verschil met de Samenlevingsagenda?
- Jazeker is het iets nieuws!
 - De Samenlevingsagenda betekent een andere *state of mind* op het gemeentehuis: een blik naar buiten. Er is een verandering van "schat de burger niet te hoog in" naar "vraag nou 's wat meer van de burger".
 - De gemeenteraad was 20 jaar geleden erg onzichtbaar. Dat is nu heel anders. Ook de burgemeester is toegankelijker. Wethouders sprak je vroeger niet mee.
 - Vroeger kwamen bewoners soms in actie uit verzet, nu worden ze uitgenodigd.
- De Samenlevingsagenda is een sympathiek idee, maar...
 - Het is nog erg een zoektocht vanuit de gemeente. Daardoor laten ze sommige andere dingen uit hun handen vallen.
 - We kwamen met een idee, en nu horen we al heel lang niks.
 - Het voelt toch nog wel een beetje top-down. Worden alleen onderwerpen opgepakt die de gemeente goed uitkomen?
 - We worden niet betrokken bij opstellen van de Samenlevingsagenda, maar wel bij de uitvoering ervan.
 - De Samenlevingsagenda is vooral gericht op bestuurders en professionals; niet op de 'gewone' burgers.
 - Het werkt vooral voor de clubs die goed zijn in lobbyen.
 - Een deel van de samenleving staat vooraan, omdat ze goede contacten hebben.
 - Creëert de Samenlevingsagenda onbedoeld ook uitsluiting? Is het moeilijk om erbij te komen als je er niet vanaf het begin bij zit?
- En op het gemeentehuis mag ook nog wel wat veranderen:
 - Sommige projecten zien zichzelf als belichaming van de Samenlevingsagenda, maar die stuiten dan toch op stroperigheid in het gemeentehuis.
 - Ontschotting op het gemeentehuis is nodig. Als een onderwerp van de ene ambtenaar naar de ambtenaar moet, sta je weer net zo lang in de rij als burgers van buiten.
- En bij de raad ook:
 - Raadsleden laten zich niet zien in de wijken. En ook niet bij sportstichtingen.
 - Doet de raad ook mee met de Samenlevingsagenda? Hebben die niet hun eigen politieke agenda?
 - Er is een goed contact met de medewerkers van de gemeente, maar de raadsleden zien we niet.

In de tweede ronde werd vooruitgekeken. Voor een succesvolle(re) implementatie van de Samenlevingsagenda zou bij de uitvoering ervan breder moeten worden gekeken in de samenleving, en zou er (nog meer) op een andere manier moeten worden gewerkt. Zie onderstaande tabel voor de opmerkingen die binnen deze twee thema's werden gemaakt.

Tabel 2 Opbrengst Gemeenteraad in gesprek, 25 oktober 2016: toekomstagenda

Ter tafel gekomen suggesties voor de toekomstagenda van de Samenlevingsagenda	
• Kijk breder	○ Probeer de jeugd te betrekken ○ Er zijn nu mensen full time (en soms zelfs betaald) 'betrokken burger'. Waar zijn de andere inwoners? ○ Probeer de mensen die in het 'spitsuur' van hun leven zitten (een combinatie van baan, jonge kinderen, en/of mantelzorg) toch ook te betrekken. Ga naar de plekken waar die mensen komen, op de momenten dat ze er zijn. Denk aan het zwembad (zwemles van de kinderen), de Hema (tijdens het ontbijt).
• Werk anders	○ Denk niet vanuit systeemwereld, maar vanuit leefwereld. ○ Verlaat het piramidemodel: werk niet meer topdown, maar denk vanuit hoekstenen. Burgers, professionals, raad, college: ze zijn allemaal even belangrijk. Doe het samen. ○ Moeten raadsleden echt overal aanwezig zijn? Is dat haalbaar? Betrokkenheid van raadsleden kan 'm ook zitten in aandacht via een Facebook-bericht of een mail of een tweet. ○ Inwoners: spreek je dromen uit. Ook richting raadsleden. ○ Doe aan storytelling. Deel de successen. ○ Stap niet pas naar de raad als er iets mis gaat, maar doe dat ook vooraf; betrek de raadsleden. ○ Als er iets verandert aan een project (omdat de kosten omlaag moeten bijvoorbeeld); koppel dit dan ook terug aan de mensen die met het oorspronkelijke idee kwamen. ○ Gemeente zou moeten aangeven wat ze willen bereiken. Hoe ze dat willen bereiken, moeten ze aan de samenleving laten.

De burgemeester stelde in zijn afsluiting van de avond dat de raad nu aan zet is: “burgemeester en wethouders moeten nu even op hun handen zitten.” In de vergadering van burgemeester en wethouders op de ochtend van de raadsessie stond het college nog stil bij de “luisterende rol” die de leden zouden spelen tijdens de bijeenkomst [15]. Dit was immers een sessie die de raad had georganiseerd, en de raadsleden hebben hiermee input opgehaald om, desgewenst, met een scherpere opdracht aan het college te komen. De burgemeester herhaalde een van punten uit de tussenevaluatie van de Samenlevingsagenda: “het interactieve werken met de Samenlevingsagenda is een zoek- en leerproces dat vraagt om lef en inzet van iedereen: van de gemeenteraad en het college, de ambtelijke organisatie en van de samenleving” [13] en voegde daar aan toe “en nu willen we verder leren.”

Reflectie

Tot een aangescherpte opdracht van de raad kwam het echter niet. De samenwerking tussen college en raad was niet het expliciete onderwerp van deze bijeenkomst; mogelijk had dat er mee te maken.

In de periode dat de Alblasserdamse raad zijn *in gesprek*-sessie organiseerde, hadden andere raden vergelijkbare gesprekken. In Dordrecht, een van de andere Drechtstedengemeenten, constateerden gemeenteraadsleden dat ze hun rol op het gebied van burgerparticipatie soms onduidelijk vinden. Soms wordt er gereageerd op een brief van het college van B&W, soms vragen raadsleden om aandacht voor een specifiek burgerinitiatief, maar eigenlijk hadden ze er nog niet goed over nagedacht wat een toename van burgerparticipatie betekent voor hun eigen rol, bleek uit een inventarisatie van de rekenkamercommissie Dordrecht [16]. Uit gesprekken met raadsleden over welke rollen zij voor zichzelf zien richting burgers, werden als meest genoemd:

- Bemiddelen en motiveren. Raadsleden bemiddelen soms tussen initiatiefnemers en gemeentelijke organisatie. Initiatiefnemers worden dan door raadsleden op weg geholpen binnen de gemeentelijke organisatie.
- Borgen algemeen belang. ‘Soms moet je het als raad opnemen voor de zwijgende meerderheid.’ Raadsleden kunnen als democratisch gelegitimeerd orgaan een afweging maken welke initiatieven steun verdienen.
- Ombudsfunctie/laatste redmiddel. Initiatiefnemers stappen naar raadsleden wanneer ze vastlopen in - en soms met – de gemeentelijke organisatie. In dat laatste geval heeft de gemeenteraad een ‘hoger beroep functie’. Dat kan soms werken voor complexe initiatieven die een integrale blik nodig hebben. Raadsleden zijn in staat om voorbij de beleidskokers te kijken.

Na het Alblasserdamse gesprek in Landvast namen twee raadsleden en de burgemeester het initiatief om een beslissingsschema te maken voor het verdelen van de rollen van raad, college, ambtenaren en andere betrokkenen. En een half jaar later werd er opnieuw een sessie in Ridderkerk belegd.

Op de inhoud van die sessie gaan we in 3.5 in. Eerst geven we een reflectie op het project Lammetjeswiel, dat op dat moment de belangrijkste mijlpaal aan het naderen was.

3.4 Intermezzo: Lammetjeswiel

3.4.1 Over dit project

In 1373 brak de dijk van de Noord. Het water van de rivier spoelde alle grond achter de dijk weg. Daar werd een nieuwe dijk omheen gebouwd, en het meer dat daarna ontstond, werd mettertijd een recreatieplek binnen de gemeente Alblasserdam. Voor veel Alblasserdammers “een plek om te koesteren. Omdat zij er dierbare (jeugd-)herinneringen aan hebben, ooit hebben leren zwemmen, graag op een zomerse dag met hun kinderen zijn, hun vrienden ontmoeten, de hond uitlaten of gewoon genieten, omdat het zo'n bijzonder en mooi stukje Alblasserdam is. De afgelopen jaren heeft het niet de aandacht gekregen die het verdient. Dat gaat veel inwoners en ook het gemeentebestuur aan het hart. Daarom krijgt het Lammetjeswiel een grote opknapbeurt, zodat het weer een aantrekkelijk recreatiegebied is voor jong en oud. Doel is het duurzaam te verbeteren voor de toekomst, zodat het de tuinkamer van ons dorp wordt. Het verbeterplan is, geheel in lijn met de Samenlevingsagenda, ontworpen door de werkgroep. Deze bestaat uit betrokken bewoners, scouting, de Stichting Groene Long en de visvereniging die daarbij zijn ondersteund door professionele ontwerpers” [17].

De herinrichting van het Lammetjeswiel is een mooi voorbeeld van het werken met een Samenlevingsagenda, en het in de praktijk brengen van het motto ‘Samen doen’. Voor (het bedenken van) de herinrichting van het Lammetjeswiel werd een projectorganisatie met drie overlegorganen ingericht:

- Een werkgroep, bestaande uit de ontwerper en de inwoners, gebruikers en andere belanghebbenden van het Lammetjeswiel
- Een projectgroep, bestaande uit ambtenaren van de gemeente Alblasserdam
- Een stuurgroep, bestaande uit de ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever, en de voorzitter van de werkgroep.

Op verschillende momenten werden inwoners uitgenodigd om mee te denken (zie onderstaande figuur voor een voorbeeld).

Figuur 2 Uitnodiging aan inwoners Alblasserdam om ideeën voor Lammetjeswiel te bespreken

Uitnodiging

Bijeenkomst 'Tuinkamer van Alblasserdam'

Werk mee om van het Lammetjeswiel een nog aantrekkelijker recreatiegebied te maken!

Gemeente
Alblasserdam



Wanneer: donderdag 23 april 2015 van 19:00 tot 21.30 uur

Locatie: Scouting Alblasserdam, 't Fort, De Savornin Lohmanweg 40A



Lammetjeswiel Alblasserdam



Wij willen het Lammetjeswiel aantrekkelijker maken voor jong en oud. Een fijne plek op zowel zomerse als minder zonnige dagen. Door het duurzaam te verbeteren, wordt het 'de tuinkamer van Alblasserdam'.

U kent uw dorp het beste. Kom daarom op 23 april naar de bijeenkomst en bespreek uw ideeën met elkaar. Wij ontvangen graag uw aanmelding per e-mail naar n.van.esdonk@alblasserdam.nl. Vragen en ideeën kunt u ook naar dit adres sturen.

Ook in het vervolgtraject bent u welkom om met ons de ideeën verder uit te werken.

Graag tot ziens op 23 april!

Een half jaar na de start van de werkgroep, op 8 maart 2016, presenteerde de werkgroep het nieuwe ontwerp, en de weg er naartoe, in een openbare bijeenkomst in 't Fort aan de leden van de gemeenteraad¹. Een klein jaar later, op woensdag 5 juli 2017 opende wethouder Arjan Kraijo het eerste deel van het heringerichte Lammetjeswiel.

3.4.2 Samen doen

"In de Klaroen stond een melding van een informatieavond over de herinrichting van Lammetjeswiel. Het was een oproep van de gemeente. Ik woon daar 500 meter vandaan en ben er naartoe gegaan." Zo begon voor Riens Gort, inwoner van en ondernemer in Alblasserdam, voorjaar 2015 zijn betrokkenheid bij de herinrichting. "Er waren rondetafels, waar de mensen met plakkertjes konden aangeven wat ze belangrijk vonden. Aan het eind van de avond kon je je e-mailadres opgeven als je op de hoogte wilde blijven. Die mensen zijn uitgenodigd voor een vervolgbijeenkomst en toen was de werkgroep geboren. Vanuit de ambtenaren was Dorien Jansen betrokken." [18]

¹ 't Fort is het pand van de scouting, gelegen aan de rand van het Lammetjeswiel.

“Een ding was duidelijk,” schrijft Dorien Jansen achteraf over haar ervaring als begeleidend ambtenaar, “het ontwerp van het Lammetjeswiel wordt door en voor bewoners gemaakt en het gebruik naar de toekomst toe moet geborgd worden. Hoe? Met een stichting zou wel leuk zijn. Natuurlijk! Gaan we regelen!” [19]

Ze begon “vol energie en enthousiasme aan dit ‘project’. Ik zet project gelijk tussen aanhalingstekens want daar hebben we ons achteraf gezien toch een beetje in vergist. Want was er een concreet resultaat? Nope. Een heringericht Lammetjeswiel moest er komen, maar wat dat concreet inhield wist niemand. En de planning? Ja mei 2017 moet wel lukken toch? Makkelijk, dacht ik. Boy was I wrong!” [19]

Werkgroep

Die eerste bijeenkomst in april 2015 trok ongeveer 80 mensen: bewoners van het gebied, en vertegenwoordigers van de visvereniging, Stichting Groene Long, en scouting. Bij de eerste avond was ook veel jeugd, maar waren er daarna niet meer bij. De uiteindelijk ingestelde werkgroep bestond uit ruim 20 personen.

Wethouder Kraijo, die de herinrichting van Lammetjeswiel in zijn portefeuille had: “Lastig is het om de continuïteit te behouden. Veel mensen haken toch af na een aantal bijeenkomsten. Dat geldt zeker voor de jeugd. Het zijn vooral de mensen die, bijvoorbeeld omdat ze al met pensioen zijn en daardoor meer tijd hebben, volhouden.” [20]

Gort werd voorzitter van de werkgroep: “Dat was overigens niet heel strak verdeeld. Dorien was de ambtenaar met alle kennis en data. Zij had een heel actieve inbreng. Maar dat ging heel natuurlijk. We hadden ook externe deskundigen die meedachten: ecooloog, landschapsarchitect. Het bleef wel informeel. Dat is misschien een risico, maar het ging goed: de mensen vertrouwden elkaar. We hoefden bijvoorbeeld niet te stemmen om besluitvorming af te dwingen: dan stelden we een besluit uit tot een volgende keer, zodat we eerst de bijdrage van een deskundige konden meenemen. We wilden er echt samen uitkomen. Het ging om een gebied waar veel verschillende mensen iets mee hebben.” [18] Hoewel het informele karakter van de werkgroep over het algemeen als een voordeel werd gezien, werden er ook onduidelijkheden benoemd, die men achteraf bezien liever eerder helder had gehad. Die hadden betrekking op het te behalen eindresultaat, de taak- en rolverdeling en het vervolgproces. Vooral bestond de wens om het opgeleverde vast te leggen als eindproduct. Door de onduidelijkheid die zij hadden over de status van hun project en of hun rol, bestaat er de angst dat dit in de uitvoering niet wordt gehandhaafd. [21]

De voorzitter van de werkgroep: “Het mooie is dat je als bevolking een plan kan maken, en dat je daarin serieus werd genomen. Dat is echt iets anders dan dat de gemeente een plan neerlegt, en dat je daar met z’n allen naar mag kijken. Het Lammetjeswiel is wel een prestigeobject van het college. Dat merkten we wel, en daar maakten we graag gebruik van. Er was B&W wel wat aan gelegen dat dit project slaagt. Dat leidde tot extra aandacht, en leverde een positieve spiraal op.”

Projectgroep

De ambtenaren van Alblasserdam die met elkaar de projectgroep vormden, brachten vergelijkbare punten naar voren in hun evaluatie. Door de genoemde onduidelijkheden wisten de projectgroepleden niet welke werkbelasting het project voor hen zou opleveren. Voor projectleider Jansen betekende het project vanaf eind september 2015 tot eind 2016 zo’n 2,5 dag per week. Bij een ‘reguliere’ projectaanpak, dat wil zeggen zonder

overlegavonden met stuurgroep en werkgroep en zonder alle werkzaamheden die voor de voorbereiding en opvolging daarvan noodzakelijk waren, zou de tijdsbesteding hooguit een halve dag per week zijn geweest. “Maar een van de doelen was om de mensen betrokken te krijgen en te houden, en dat vereist investeren”, aldus Jansen.[22]

Bij de evaluatie meldden de projectleden dat er te weinig tijd was voor de uit te voeren werkzaamheden naast de reguliere werkzaamheden van de medewerkers. Bij een volgend project zouden ze hier meer tijd voor willen, of een prioritering van de reguliere taken en de projecttaken.[21]

Stuurgroep

De stuurgroep bestond uit de verantwoordelijk wethouder (bestuurlijk opdrachtgever), het hoofd Ruimtelijke & Maatschappelijke Ontwikkeling (ambtelijk opdrachtgever), de ambtelijk projectleider en de voorzitter van de werkgroep.

Met de besluitvorming over het voorlopig ontwerp van het Lammetjeswiel (zie figuur 3) is het projectresultaat behaald en het projectdoel bereikt. De wethouder zegt in de evaluatie dat het resultaat ook een goed doorlopen proces is.[21] Dat proces is wel een kwestie van een lange adem, aldus de wethouder, en dat vraagt veel van mensen. Hij stelt daarom dat het belangrijk is om bij volgende projecten duidelijke afspraken te maken over de wederzijdse verwachtingen. “Uit welke fases bestaat het project? Wie heeft welke rol? Wat is de rol van de Raad, wat verwachten we van de samenleving, wat is de rol van het college? Wanneer moeten er kaders voorgesteld, wanneer kunnen die worden bijgesteld?”[20]

De stuurgroep oordeelt positief over de bestuurlijke betrokkenheid in de werkgroep. Binnen de organisatie is de bestuurlijke communicatie in de volgende fase en andere projecten een aandachtspunt. En ook de meetbaarheid van het project is een aandachtspunt. In deze fase betrof het project vooral een proces. De stuurgroep beveelt aan om de meetbaarheid te bevorderen door deelresultaten te benoemen.[21]

Figuur 3 Ontwerp Lammetjeswiel door werkgroep



Het resultaat

In de projectevaluatie wordt gesteld dat “Overall (...)iedereen die heeft meegewerkt aan deze fase van het project dit met plezier heeft gedaan en tevreden is over datgene dat bereikt is.”[21]

Ook de wethouder toonde zich enthousiast: “Het werken met een Samenlevingagenda geeft een grotere kans op doelmatigheid. Ten eerste zijn er meer mensen actief; mensen die we anders nooit zou spreken. Die mensen gaan van passief naar actief burgerschap. Ten tweede worden er verbindingen gelegd tussen organisaties. Dat leidt tot een nieuwe dynamiek. We spreken nieuwe partijen. Of partijen die voorheen geen contact hadden, spreken elkaar nu. Denk aan de scouting en het kinderdagverblijf.”[20]

Vanaf het begin was duidelijk dat een van de leidende principes van de herinrichting was dat het ontwerp een door iedereen gedragen voorstel moest worden.

Reflectie

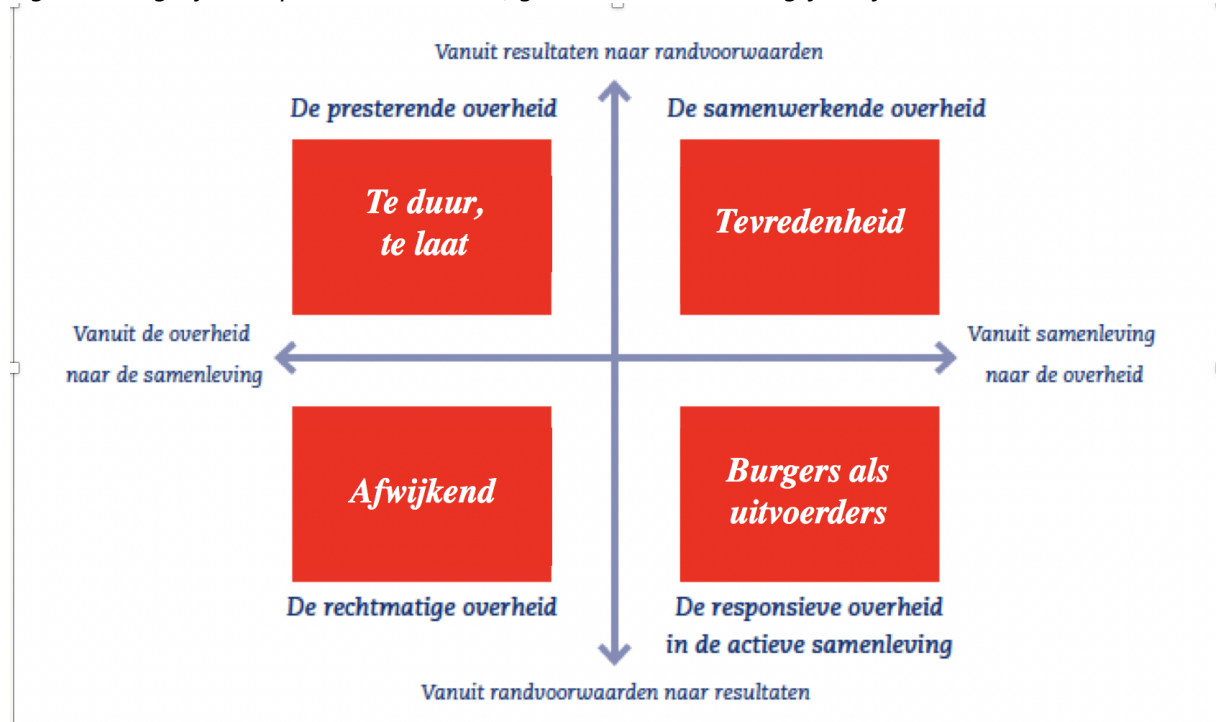
Wat voor een overheid geldt als een succesvolle interventie, hangt onder andere af van de aard van de gekozen interventie. In het geval van het Lammetjeswiel is een belangrijke succesmaat de mate van tevredenheid van de betrokkenen. De mate waarin de regels en de gebruikelijke procedures zijn gevolgd, en de mate waarin de herinrichting van het Lammetjeswiel op tijd en binnen budget was afgerond, waren hier van ondergeschikt belang.

Met het project was veel meer tijd gemoeid dan van tevoren was bedacht, zowel voor de ambtenaren als voor de betrokken burgers. Het is lastig om hier een kwantificatie van te geven, omdat er vooraf geen indicatie van de beschikbare tijd was gegeven. Maar in het geval van dit project is dat minder bezwaarlijk, omdat het college nadrukkelijker stuurde ‘samen’ dan op ‘tijd’. Waarmee overigens niet gezegd is dat als de herinrichting op een andere manier was aangepakt, hier minder ambtelijke tijd voor nodig zou zijn geweest, of dat het voor minder geld had gekund. Dat is niet te zeggen.

Bovendien, door bij de beschrijving van het succes van het Lammetjeswiel de nadruk te leggen op de mogelijk lage doelmatigheid (waarbij men eenzijdig de ambtelijke inzet kwantificeert en die afzet tegen het eindproduct, het opgeleverde voorlopig ontwerp), wordt een te beperkte bril opgezet: een voorbeeld van *hitting the target, missing the point*.

Onderstaande figuur, ontleend aan Van der Steen c.s. maakt dit duidelijk [12]. Zie 2.3 voor een beschrijving van dit model. Met de voor de herinrichting van het Lammetjeswiel gekozen werkwijze, heeft het college bewust gekozen voor (1) een sturingsfilosofie aan de rechterkant van het schema, door te beginnen bij de samenleving (door betrokkenen te vragen om in de werkgroep deel te nemen), en daarna te bezien wat dat ambtelijk betekent (en hoe de projectgroep hierbij aan zet is) en (2) voor een sturing aan de bovenkant van het schema, waarbij het resultaat centraal staat, en niet de randvoorwaarden. Per kwadrant zijn andere normen dominant. Onderstaande figuur geeft hier een mogelijke invulling van.

Figuur 4 Mogelijke uitspraken over succes, gerelateerd aan sturingsfilosofie



Bron: van der Steen c.s. [12]

3.5 Ten halve gekeerd?

Vlak voor het zomerreces van 2017, op 5 juli, spraken college en raad elkaar over de vorderingen sinds de vorige Ridderkerksessie. De aanleiding voor de eerste sessie was onder meer het gevoel dat de samenwerking niet goed liep. Nu stonden de mate waarin deze was verbeterd, en een gesprek over verdere verbetermogelijkheden op de agenda. De rekenkamercommissie was bij de sessie aanwezig en verzorgde een korte reflectie aan de hand van het 'vier kwadranten model'.

3.5.1 Winst

De avond startte met het inventariseren van wat er volgens de leden van de raad en de leden van het college beter gaat sinds de vorige Ridderkerksessie. Dat leverde een bemoedigende lijst op, volgens de deelnemers.

1. Er is meer ontspanning in de relatie tussen raad en college.
2. Het verwachtingenmanagement is beter.
3. Er zijn minder "ja-dossiers" en meer echte discussiestukken.
4. Er wordt betere informatie gegeven over hoe de processen verlopen.
5. Er ontstaat enige gewenning aan de nieuwe manier van werken.
6. Er is meer discussie met de raad; voorheen waren het meer vraag-antwoord-gesprekken.

Vanuit zijn perspectief als zowel voorzitter van de raad als van het college, voegde de burgemeester daar aan toe dat hij ziet dat processen beter gaan ("van bio tot besluit"), dat er in het presidium meer over de processen wordt gesproken, en dat er meer burgers aanwezig zijn bij de beraadslagingen van de gemeenteraad.

De gemeentesecretaris lichtte vervolgens toe met welke veranderingen de ambtelijke organisatie te maken heeft: het college stuurt op een aantal dossiers minder direct, waardoor de ambtenaren deels anders moeten acteren (ze krijgen verschillende petten op). En daarnaast heeft de gemeente te maken met mondige(re) burgers.

3.5.2 Winstwaarschuwingen

De positieve punten die werden benoemd, bleken deels keerzijdes te hebben. Aan de ene kant werd geconstateerd dat, om teleurstellingen en frustratie tijdens besprekingen in de raad te voorkomen, het belangrijk is om duidelijk te zijn over het proces. Zoals gezegd, merkte zowel college als raad op dat hier verbeteringen in waren opgetreden.

Tegelijkertijd werd geconstateerd dat het daardoor nu soms te vaak over de procedures gaat, en dat “de inhoud het onderspit delft”.

Zaken die voor de raadsleden nog verder verbeterd moesten worden, waren:

1. Hoe betrekken we de inwoners meer? Hoe maken we meer contact met de burger? Hoe haal je ‘de samenleving’ in de raad?
2. Wat is de rol van de raad bij ‘samen doen’? Hoe kunnen we als raad meer naar de hoofdlijnen kijken?
3. Hoe voorkom je teleurstellingen? De wereld van de raad is een systeemwereld (niet de beleavingswereld van de inwoners).

Een conclusie waar alle aanwezigen elkaar in konden vinden, was dat er tevoren spelregels afgesproken moeten worden, en dat men elkaar gedurende het spel aan de daarbij gemaakte keuzes moet helpen herinneren.

Het proces is de nieuwe inhoud?

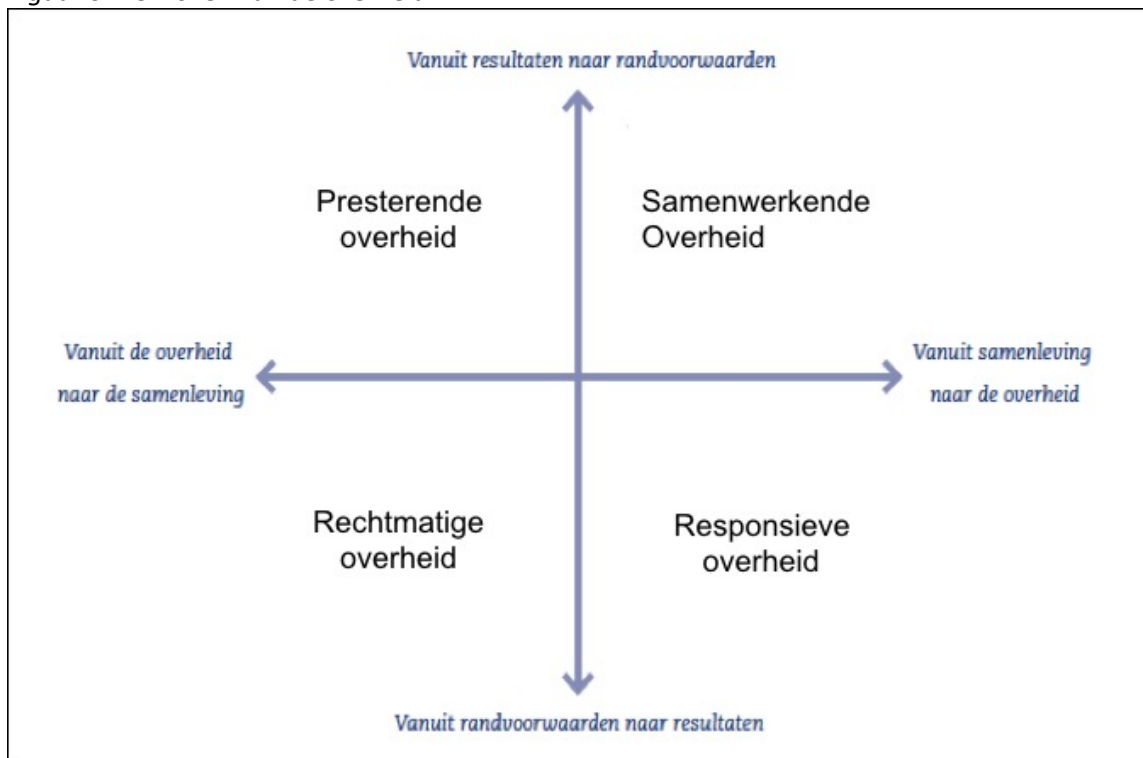
De keuze voor de te hanteren spelregels bij een bepaald beleidsterrein zou onderdeel moeten zijn van het gesprek tussen college en raad, concludeerden de deelnemers. De voorzitter van de rekenkamercommissie scherpte dat nog iets aan door te stellen dat de keuze voor het te volgen proces eigenlijk ook inhoud is. Proces is inhoud? Twee kanttekeningen daarbij: (1) de ‘echte’ inhoud is uiteraard het beleid dat gerealiseerd of gecontroleerd moet worden en (2) de metafoor van ‘spelregels’ gaat enigszins mank. Enerzijds is het zaak om elkaar scherp te houden op het volgen van de spelregels, maar anderzijds is het legitiem en zelfs noodzakelijk om de spelregels te veranderen, als tijdens de uitvoering blijkt dat men in een ander spel dan oorspronkelijk bedacht terecht is gekomen.

Als onderdeel van zijn controlerende taak, beoordeelt de raad onder andere de doeltreffendheid van het door het college uitgevoerde beleid. Een duidelijke omschrijving van de beoogde inhoud en het beoogde effect van het beleid is daarvoor noodzakelijk. Idealiter is het college zo specifiek mogelijk over wat het wil bereiken, wat daarvoor gedaan dient te worden en wat dat mag kosten. Rekenkamers bevelen colleges vaak aan om de formulering van de beleidsdoelen te verbeteren, met het oog op het kunnen afleggen van verantwoording. Het willen bijdragen aan doelen die meer ‘SMART’ zijn geformuleerd, verradt echter een visie op overheidssturing waar in toenemende mate kritiek op is, betogen Biggelaar c.s..[6]

Colleges kunnen per beleidsterrein kiezen voor een type doel, met een type overheidssturing (en een type controle dat daar bij past). In een uit vier kwadranten

bestaand model waarin per kwadrant een andere vorm van overheidssturing dominant is, maken van der Steen c.s. enerzijds onderscheid tussen beleid dat door de overheid wordt bedacht versus initiatieven die vanuit de samenleving komen en anderzijds tussen een overheid die begint bij de randvoorwaarden en van daaruit bekijkt wat er mogelijk is versus een overheid die begint bij de beoogde resultaten en vervolgens kijkt wat daar in randvoorwaardelijke zin voor moet worden geregeld.[12] Zie onderstaande figuur voor de hieruit per kwadrant verschillende overheidsrollen.

Figuur 5 Vier rollen van de overheid



Bron: van der Steen c.s. [12]

In de kwadranten aan de linkerkant van de figuur horen begrippen als rechtmatigheid, SMART geformuleerde doelen, *targets* en doelmatigheid.

Vormen van burgerparticipatie en werken in netwerken zitten vooral aan de rechterkant van bovenstaand schema. Daar gaat het om stakeholders benoemen, potentie herkennen, partijen opzoeken, intern kunnen verbinden en reageren op initiatieven.[12]

Voor raden is het van belang om goed door te hebben met welke vorm van (beoogde) overheidssturing ze per beleidsterrein te maken hebben. Zo is het weliswaar mogelijk om enkel door een rechtmatigheidsbril te kijken naar een burgerinitiatief op een terrein waar het college er nu juist voor had gekozen om zich als samenwerkende overheid op te stellen, maar zo'n focus draagt dan maar ten dele bij aan het verbeteren van het presteren van dat college. Er vindt dan bijvoorbeeld geen gesprek plaats over de manier waarop en de mate waarin de beoogde samenwerking is gelukt, en waar ruimte voor verbetering is.

Reflectie

Tijdens de tweede Ridderkerksessie werd in reactie op bovenstaand model gesteld dat niet alle proceskeuzes tevoren kunnen worden vastgelegd en dat niet altijd tevoren kan worden bepaald in welk 'kwadrant' er wordt gestuurd.

De rekenkamercommissie kan zich in die uitspraak tot op zekere hoogte vinden. Belangrijke nuancering hierbij is dat er per beleidsterrein niet maar één kwadrant ‘geldt’. Ook een samenwerkende overheid dient rechtmatig te handelen. En een rechtmatige overheid dient ook haar doelen te halen. Het gaat in het model om het dominante perspectief. Daar zit een fundamentele keuze in. Een keuze zoals het college die heeft gemaakt bij de keuze voor de Samenlevingsagenda.

Bij deze keuze horen deels andere doelen (andere maten van succes) dan bij de traditionele beleidsopvatting, en daar horen andere spelregels bij.

3.5.3 Een nieuw model voor samenwerking

Aan het slot van de sessie presenteerden de burgemeester en twee raadsleden het classificatiesysteem dat ze aan het uitwerken zijn. Hierin wordt inzichtelijk op welke momenten en op welke manieren de verschillende spelers (raad, college, ambtenaren, inwoners) aan zet zijn.

In het Presidium zou dan bepaald moeten worden welke routing voor welk dossier wordt gekozen. En gaandeweg de uitvoering van het dossier moet worden bekeken of iedereen die routing nog voor ogen heeft.

Het schema is een erkenning van het feit dat de raad (bij beleidsterreinen die onder de Samenlevingsagenda vallen) meer kan doen dan vooraf kaders stelen en achteraf controleren, en het is een poging om te voorkomen dat de raad zich overvallen voelt door het college.

3.6 Terugblik op de Samenlevingsagenda 2014-2018

De Samenlevingsagenda is in aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 in drie openbare sessies geëvalueerd. Er was op 14 februari een gesprek van college en raad met ‘de samenleving’ (inwoners, ondernemers en partners). En op 20 februari vond achtereenvolgens een informeel gesprek plaats tussen raad en college, en een officieel gesprek tussen college en raad; de rekenkamercommissie was bij deze gesprekken aanwezig. Bij die laatste twee gesprekken stond de eindevaluatie van het college op de agenda.[4] Ook hebben de (voormalig) gemeentesecretaris en de controller een artikel geschreven over hun ervaringen met het werken met de Samenlevingsagenda.[23]

3.6.1 Gesprek met de samenleving

Van het gesprek op 14 februari heeft het college een verslag gepubliceerd.[24] In het algemeen schetst het verslag een positieve kijk van de deelnemers op de samenwerking met de gemeente. Communicatie en informatievoorziening blijken, net als in de tussenevaluatie uit 2016, een verbeterpunt. De belangrijkste punten:

- De manier van werken vraagt van veel partners en inwoners veel inzet en energie. Voorkomen moet worden dat vrijwilligers worden overvraagd.
- Heldere doelen, heldere besluitvorming en zorgvuldigheid zijn belangrijke ingrediënten.
- Communicatie is van belang gedurende het gehele proces: niet alleen aan de start of het eind van een project. Het betrekken van partners bij tussenstanden en het doorlopend uitwisselen van ideeën, ook als er (tussentijdse) bijstellingen zijn in plannen is zeer gewenst.

- Belangrijk is een integrale aanpak door de gemeente; bureaucratie iets is waar inwoners en partners geen last van mogen hebben. Ook de schotten tussen gemeentelijke budgetten moeten kunnen worden weggenomen als dat nodig is.
- Daarnaast is er ook de vraag naar het beter omgaan met verwachtingen die verschillende groepen in de samenleving hebben. Duidelijkheid in contact met de gemeente: 'nee is ook een antwoord', wordt daarbij veel gehoord.

Aan enkele gesprekstafels kwam ook de vraag naar voren hoe effecten van de Samenlevingsagenda te meten zijn, en welke indicatoren je daar dan voor zou kunnen gebruiken.

3.6.2 De evaluatie door het college

In zijn eindevaluatie staat voor het college de vraag centraal in hoeverre Alblasserdam zelfredzamer, leefbaarder en duurzamer is geworden in deze collegeperiode.[4] Het antwoord van het college hierop (respectievelijk: een geslaagde decentralisatie/transitie, een goede visie en enkele afgeronde projecten, een goede basis waar een goede uitvoering op moet volgen) is voor de rekenkamercommissie geen onderwerp van onderzoek. Voor nu is belangrijk wat het college in de evaluatie zegt over de rol van en de samenwerking met de raad.

Twee aanbevelingen bevat de evaluatie hierover:

- Er is een 'doorontwikkeling' van de rol van de raad nodig in het werken met de Samenlevingsagenda.
- Aan de voorkant moet kritisch worden nagedacht over de effectindicatoren waarmee kwalitatief en kwantitatief wordt gemeten. Die moeten niet alleen breed worden gedragen door raad, college en ambtelijke organisatie, maar ook flexibel worden gehanteerd. "Mocht gaandeweg blijken dat de betreffende indicator niet meer voldoet, dan moeten we daar duidelijk over rapporteren en nieuwe indicatoren die beter passen benoemen." [4]

Over het eerste punt schrijft het college dat het hierover met de raad in gesprek is, en dat een werkgroep van de raad een procesmatrix heeft ontwikkeld waarin planning en rol van de samenleving, regio, gemeenteraad, college en organisatie wordt geschetst. "Met dit instrument wordt momenteel geoefend om te kijken of het leidt tot de gewenste resultaten."

3.6.3 Een informeel gesprek tussen raad en college

Direct voorafgaand aan de officiële bespreking van de evaluatie van de Samenlevingsagenda op 20 februari 2018 spraken college en raad elkaar in een werkbijeenkomst, in de raadszaal.

Figuur 6 Uitnodiging van het college aan de gemeenteraad voor de werkbijeenkomst

Geachte leden van de gemeenteraad,
Op dinsdag 20 februari 2018 gaan wij met elkaar in gesprek over de afronding van de bestuursperiode 2014 – 2018. Ons gezamenlijke gesprek is de afronding van een proces van samen werken en samen ontdekken in de afgelopen vier jaar. Want hoe werken we op de beste manier in, met en voor onze inwoners, partners en ondernemers? En hoe hebben we dat gedaan vanuit onze verschillende rollen: als gemeenteraad, als college en als ambtelijke organisatie?
Kortom, er is alle ruimte om in gesprek met elkaar te reflecteren op de inhoudelijke evaluatie en reflectie op de manier van werken, waarbij u ook de opbrengsten van de zgn. Ridderkerksessies kunt betrekken.
Wij nodigen u van harte uit om in de verschillende discussierondes uw reflectie, uw terugblik en, zo u dit wenst, uw aanbevelingen voor de toekomst te delen. Als onderlegger voor dit gesprek heeft u eerder het evaluatiedocument 'Samen doen, Samen Gedaan' ontvangen. Dit document is na 14 februari nog verrijkt met datgene wat partners en inwoners met ons hebben gedeeld. Hieronder leest u de globale opzet van het programma. Om enige leidraad te geven is een tijdsindeling gemaakt met een centrale vraag per ronde waarover we met elkaar over in gesprek gaan.
20.00u Aftrap van het gesprek door de voorzitter van de gemeenteraad

20.05u Ronde 1: wat blijft u het meeste bij van het werken met een Samenlevingsagenda?
 20.20u Ronde 2: wat is voor u het belangrijkste resultaat uit de afgelopen periode?
 20.35u Ronde 3: wat zien we in de samenleving terug van onze manier van werken en de invulling van de door ons onderscheiden rollen?
 20.50u Ronde 4: de laatste ronde: wat wilt u nog meegeven?
 21.05u Afsluiting door de voorzitter van de gemeenteraad en inventarisatie van punten voor het publieke verantwoordingsdebat later vanavond

Met vriendelijke groet,
 Namens het college van burgemeester en wethouders,

J.G.A. Paans

“Het werken met een Samenlevingsagenda is zowel een opgave als een uitdaging”, zo opende burgemeester Paans de werkbijeenkomst. Hij sprak van projecten die goed gelukt waren, en projecten waarvoor dat minder het geval was, ondanks de goede intenties. En sommige projecten pakten goed uit voor de deelnemers, maar minder goed voor de relatie tussen college en raad.

Onderstaande tabel bevat de antwoorden van raad en college op de vraag hoe men het werken met de Samenlevingsagenda heeft ervaren, en welke lessen er geleerd zijn voor het volgende college, en voor de volgende raad.

Tabel 3 Opbrengst Werkbijeenkomst, 20 februari 2018

Reacties van de raadsleden	
• Waardering	○ De intenties waren oprecht goed, vier jaar terug. De gedrevenheid van een jong college sprak erg aan.
• De raad moet meer aan het stuur zitten...	○ De regie, en de visie aan het eind 'waar zijn we nou naar onderweg', die mis ik. ○ Het <i>waarom</i> moet bij de raad vandaan komen, het <i>wat</i> mag van de samenleving komen, en het <i>hoe</i> ook. ○ De raad moet de afweging van publieke belangen doen. ○ 'Samen doen' is ook een beetje: we zetten mensen bij elkaar, en al 'modderend' komen we ergens. Dat incrementele staat een beetje haaks op een visie van de overheid. Die zou je toch ook mogen verwachten. ○ We moeten niet alleen op sprekers varen, maar meer de voelsprietten in de samenleving hebben. Als een extra, objectieve, externe toets. ○ We moeten ons als raad niet laten meeslepen, door alle verhalen van de burgers; de raad moet sturen.
• ... of past juist meer bescheidenheid en afstand?	○ Wie zijn wij als raad om iets te vinden van burgerinitiatieven? ○ Als er iets uit de burgers komt, moeten we in eerste instantie meegaan (en alleen toetsen aan wet en budget). ○ Je moet geen inhoudelijke expert worden als raadslid.
• De raad is nog zoekende.	○ We moeten de maatschappij in, en dingen ophalen. Maar hoe blijven we objectief? We moeten niet alleen reageren op burgers. ○ Doen we als raad genoeg om iedereen te betrekken? We moeten oppassen dat alleen de 'participatie-elite' profijt heeft van deze manier van werken. ○ Hoe waarborg je dat je van alle kanten een evenredige inbreng hebt? Dat niet de hardste stem wint? ○ Als we zeggen dat we het samen gaan doen met de inwoners, scheppen we ook verwachtingen. In het managen van die verwachtingen bij de inwoners schieten we nog te kort. ○ Het combineren van de controlerende rol van de raad met een co-creatieve rol, waarbij we onderdeel zijn van het proces, voelt als een spagaat.
• En voor de ambtenaren is er ook nog werk aan de winkel.	○ De ambtenaren intern hebben het er nog wel moeilijk mee. Er zijn goede contactambtenaren, maar dan gaat er in het gebouw iets mis. ○ Goede wil is er genoeg. ○ Er zijn drie dingen belangrijk: verwachtingenmanagement, verwachtingenmanagement en verwachtingenmanagement.
• En voor het college:	

○ Als je mensen de kans geeft om mee te denken, moet het college er een prijskaartje aan hangen, en het dan terugleggen bij de raad, met de vraag 'wilt u het nog steeds?'
Reacties van de collegeleden
○ Het werken met een Samenlevingsagenda duurt langer, en kost dus meer. En extra opties kosten ook meer. ○ Het maatschappelijk resultaat is wel veel groter. Mensen voelen zich bijvoorbeeld eigenaar van wat er is gerealiseerd. ○ En er is ook tijdswinst, want er worden minder bezwaren ingediend. ○ Bestuurders moeten soms een stapje terug doen.

Aan het einde van de werkbijeenkomst werden de raadsleden gevraagd om de ervaringen met de Samenlevingsagenda in één woord samen te vatten. *Betrokkenheid, communicatie, maatschappelijke partners, burgerparticipatie, trots, openheid, energie, energie, duurzame resultaten, open, toezeggingen/verwachtingsmanagement, perspectief, meer met elkaar, leerproces, inzet*, waren daarop de antwoorden.

Ook de aanwezigen op de tribune werd deze vraag voorgelegd. Dat leidde tot *leuk, met elkaar, doorgaan, deskundigheid, doorontwikkelen*.

De sfeer tijdens de werkbijeenkomst was informeel. De genoemde verbeterpunten betroffen zowel college als raad, maar vooral de raad zelf. Met name de zoekende rol van de raad, ten aanzien van de vraag hoe greep te krijgen op, en hoe om te gaan met het fenomeen van een Samenlevingsagenda, werd in alle openheid besproken.

In de aansluitende formele evaluatie richtten de meeste raadsleden hun pijlen op het college.

3.6.4 Een formeel gesprek tussen raad en college

Op de agenda van de Gemeenteraad van 20 februari 2018 stond de Raadsinformatiebrief Afronding bestuursperiode 2014-2018: Evaluatie Samenlevingsagenda 'Samen Doen, Samen Gedaan'². [4] Tijdens de formele behandeling blikten de fracties terug op de voorafgaande werkbijeenkomst en gaven hun reflectie op de afgelopen periode.

Een aantal raadsleden sprak over een 'valse' of 'versnipperde' start van het college, anderen wezen erop dat er juist 'met goede moed [was] begonnen, maar we zijn met goede moed halverwege gestrand.' De Ridderkerksessies hebben daarna wel goed hun werk gedaan. Zou een raadsbreed programma niet beter zijn, in plaats van een coalitieakkoord, vroegen enkele raadsleden zich af.

De fracties toonden zich constructief-kritisch over hun eigen (zoekende) rol en die van het college. 'We hebben geprobeerd er iets van te maken', 'we zijn aan het leren; het mag een keer fout gaan' en 'we zien een lerende lijn'.

Ook constateerden zij een positieve slotsom. 'Gewoon volhouden', aldus een van de fracties. Maar wel met een aantal waarschuwingen:

- gun jezelf de tijd; deze nieuwe rol van de raad richting de samenleving zou wel eens heel veel meer extra tijd kunnen kosten. En het bepalen van de eigenstandige rol is daarbij ook belangrijk.

- Het management van verwachtingen is erg belangrijk.

² Te vinden in het raadsinformatiesysteem (RIS) onder dossiernummer 2.110.537.

https://zaken.alblasserdam.nl/pls/idad/!mozEgemMbScherm1.toonDossier?F_DOS_VOLGNR=2110537&F_TAB=KMK&F_NOCACHE=87274993&F_TERUGKEERNAAM=&F_TERUGKEERURL=

En een geruststelling:

- Zullen we het altijd eens zijn? Nee, natuurlijk, want we zijn een politiek gremium.

Een van de wethouders constateerde dat er 'veel goed [gaat] in Alblasserdam. Er is veel energie uit de samenleving teruggekomen. We hebben het dorp beter achtergelaten dan we het aantreffen.' Hij wees er wel op dat hij een raadsprogramma ziet als een stap terug. 'We willen juist een *samenlevingsprogramma*'.

De burgemeester sloot af met een oproep aan allen om het verwachtingenmanagement te bewaken. 'Hebben we met elkaar helder wat onze rollen zijn?'

3.6.5 Reflectie

In de eindevaluatie van het college wordt gesproken over de noodzaak om per beleid te kijken of er kwantitatieve of kwalitatieve (effect)indicatoren nodig zijn. Ter aanvulling is het goed om te bedenken dat het vooral gaat om verschillende *vormen* van succes. Anders gezegd, het is niet zozeer de manier waarop de effecten in beeld worden gebracht (of dat nu met tellen of vertellen is), maar de vraag naar welke effecten je kijkt. Wil je bijvoorbeeld sturen op rechtmatigheid, doelmatigheid, tevredenheid en/of weerbaarheid van inwoners? Dat gesprek moet ook worden gevoerd in de raad.

Als bij een project maatwerk centraal staat, en de inbreng van betrokken inwoners actief wordt gevraagd, mag de uitkomst dan ook anders dan standaard zijn? Wie bepaalt of zo'n project succesvol is? Als we ongelijke gevallen ongelijk behandelen: waar leidt dat toe? Heeft maatwerktraject A een precedentwerking voor project B?

Een belangrijk aspect is daarnaast welk deel van de samenleving betrokken wordt bij de Samenlevingsagenda, en met welk deel van de samenleving de raad nu in contact komt. In literatuur wordt wel gewezen op het bestaan van een "participatie-elite" [9]. Tom van der Meer wijst in dit verband op het bestaan van een politieke participatieparadox: hoe meer kanalen er komen voor burgers om politiek actief te worden, hoe groter de kans op ongelijkheid in participatie wordt. "De doe-democratie, de G1000-toppen, de inspraakavonden, ze zijn alle primair een kanaal voor een participatie-elite van veelal hoogopgeleide, welgestelde, blanke, middelbare burgers. Die ongelijkheid is het kleinst voor die participatievormen die de grootste aandacht krijgen en waarvan de participatiegraad het hoogst ligt: verkiezingen en – in mindere mate – referenda." [25]

Hoe gaat de raad ervoor zorgen dat alle inwoners betrokken worden bij de Samenlevingsagenda?

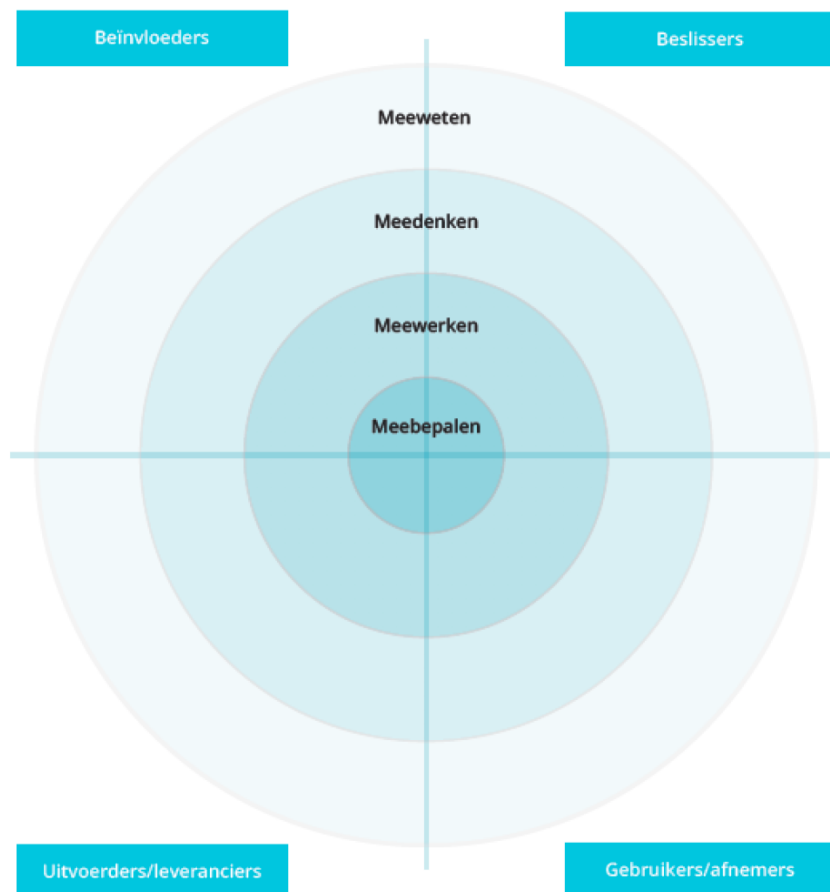
En hoe voorkomt de raad dat een Samenlevingsagenda alleen 'het feestje van de coalitie' is? Spelregels tussen de raad en college zijn belangrijk, maar aandacht voor wat het buiten het speelveld gebeurt ook.

3.7 Samenlevingsagenda 2.0

Na de gemeenteraadsverkiezingen 2018 werkten SGP, PvdA en CDA in april een coalitieakkoord uit ("Samen maken we Alblasserdam" [26]), dat daarna is uitgewerkt in een "Eerste aanzet Samenlevingsagenda", met als ondertitel "van samen doen naar samen versterken" [27]. Op de site van de gemeente werd het document omschreven als "het vertrekpunt om met de Alblasserdamse samenleving aan de slag te gaan om het dorp verder te versterken. Hoe we dit gaan doen, krijgt komende periode verder vorm."

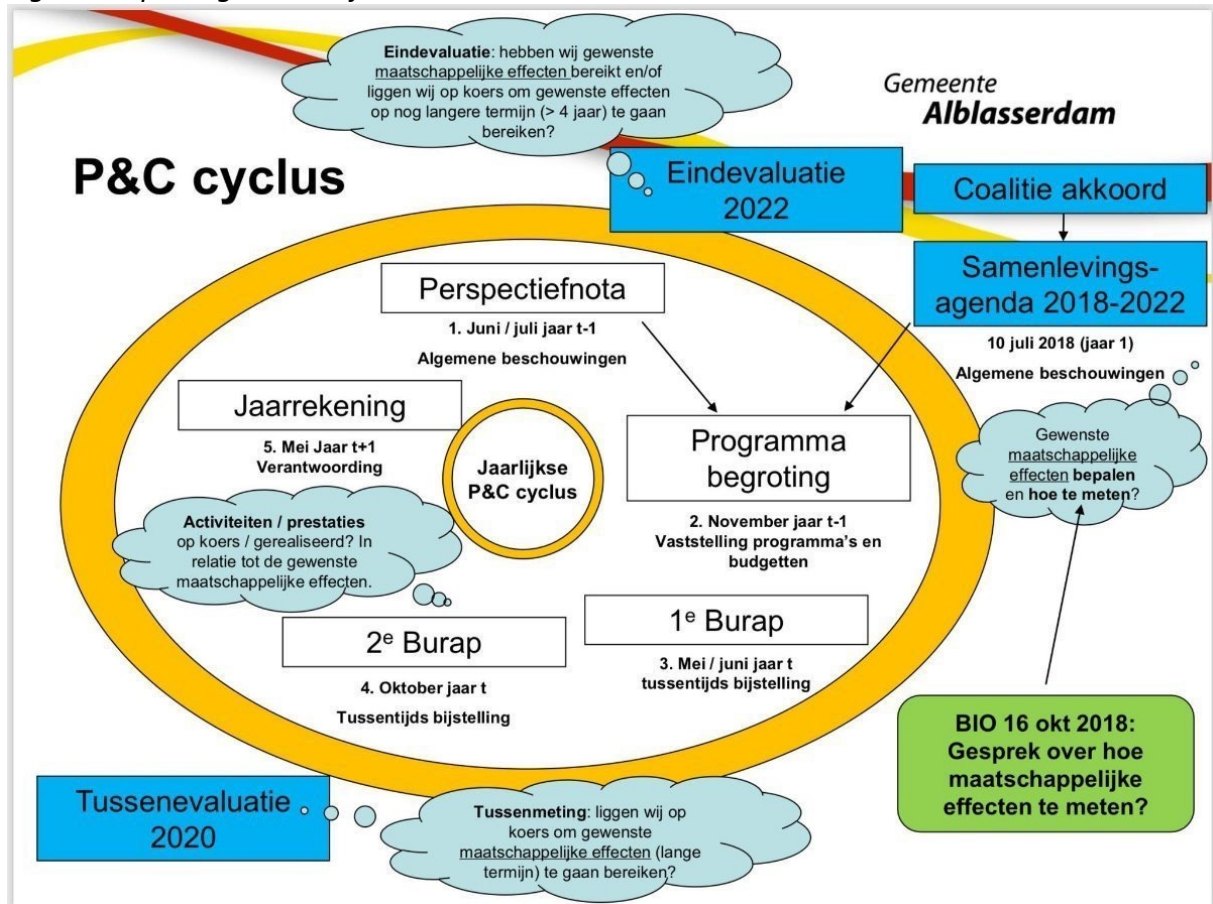
Veel van de lessen die met de eerste Samenlevingsagenda zijn geleerd worden in de inleiding van de 2.0-versie al genoemd: “De Samenlevingsagenda 2.0 moet een instrument worden om – met heel heldere *voorwaarden, verwachtingen en spelregels* - echt samen met *alle betrokkenen* in Alblasterdam aan de slag te gaan om Alblasterdam echt *samen* te maken. De *manier waarop, krijgt de komende tijd nader vorm*”[27] [*cursivering toegevoegd*]. Ook wordt er expliciet stilgestaan bij de variatie in de rol van de raad. Het is de bedoeling om aan de hand van een aantal pilotprojecten te komen tot een werkwijze waarin de raad zich herkent en de samenleving en de organisatie mee kan werken. De eerdergenoemde procesmatrix (waarin per project aangegeven wordt in welke fase een project zich bevindt en wie de regievoerder op dat moment is) wil het college als input gebruiken, en onderstaand kringenmodel. “De gekozen werkwijze wordt dan vervolgens gebruikt bij het proces van opdrachtformulering, om te komen tot een rol- en taakopvatting voor betrokken partijen en de uitvoering van de opdracht” aldus het college [27].

Figuur 6 Kringenmodel voor keuze rol- en taakopvatting



In een werkbijeenkomst van de raad op 16 oktober 2018 hebben raadsleden, collegeleden en ambtenaren gesproken over hoe deze raadsperiode de maatschappelijke effecten van de huidige collegeperiode in kaart te brengen (zie onderstaande figuur). Op basis hiervan zal het college een voorstel doen voor het bepalen van de effect-indicatoren en de meet- en streefwaarden.

Figuur 7 Opbrengst werkbijeenkomst 16 oktober 2018



4 De blik vooruit

4.1 Beschouwing rekenkamercommissie

College en raad van Alblasserdam hebben tijdens de uitvoering van de eerste Samenlevingsagenda op verschillende momenten verschillende gradaties van ‘samen’ ervaren. Samen doen, betekent samen sturen, maar niet per se: hetzelfde vinden. Beide partijen hebben uiteindelijk ingezet op een leerproces, precies zoals aanbevolen door de in het begin van dit rapport aangehaalde Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur. Daarbij zijn in Alblasserdam veel lessen geleerd over elkaar betrekken, met elkaar afspraken maken en elkaar aanspreken.

In de eerste uitwerkingen van de ‘Samenlevingsagenda 2.0’ heeft het college laten zien deze lessen serieus te nemen en in de eerste gesprekken met de raad werden de consequenties van het ‘Samen doen’ verder doordacht.

Vanuit het perspectief van de rekenkamercommissie is het werken met de Samenlevingsagenda geslaagd: als ‘samen doen’ wordt opgevat als ruimte voor een experiment met nieuwe werkwijzen, en als een onderzoek naar nieuwe vormen van democratie, liggen er voor de Samenlevingsagenda 2.0 buitengewoon mooie randvoorwaarden om ‘samen versterken’ in de praktijk te brengen.

Maar zoals een samenleving nooit af is, zal het werken met een Samenlevingsagenda ook nooit af zijn. Dat wil zeggen: met deze manier van werken is een proces gestart dat om continue alertheid van raad, college en samenleving vraagt ten aanzien van de vraag of de goede dingen worden gedaan, op de goede manier, en door de juiste instanties.

Drie kanttekeningen daarbij vanuit de rekenkamercommissie.

Er zal per onderdeel van de Samenlevingsagenda gevarieerd moeten kunnen worden in de rol die college en raad voor zichzelf zien weggelegd, én wat het te bereiken doel is. Dan gaat het niet per se om het formuleren van een set meetbare, specifieke en tijdgebonden (sub)doelen, maar om de vraag: waar willen we op sturen? Tevredenheid, rechtmatigheid, doelmatigheid, doeltreffendheid? Waar ligt het accent? De spelregels zijn dus onderdeel van de onderhandelingen. Zeker als per type activiteit een andere set spelregels geldt. Daarmee is het proces niet belangrijker dan de uitkomst van een traject, maar soms kan het middel ook een doel zijn. Als het college zoekt naar een oplossing waarbij iedereen in een wijk of in de gemeente zijn inbreng kan leveren, dan is deels bepalend voor het succes van de oplossing de mate waarin het leveren van die inbreng is gelukt.

Ten tweede geldt dat het weliswaar verstandig is om vooraf spelregels af te spreken, gerelateerd aan de beoogde vormen van sturing en effect, maar dat de belangrijkste spelregel is: als het nodig blijkt, bespreken we met elkaar of en hoe we de spelregels moeten aanpassen.

Ten derde zullen zowel college als raad oog moeten hebben voor degenen die niet aan Samenlevingsagenda meedoen, en die in het “participatiegat” vallen. “De representatieve democratie kan verrijkt worden met de andere modellen, maar er zou er niet door moeten worden vervangen. Want democratie draait niet alleen om participatie maar ook om inclusiviteit”, aldus Van der Meer [25]. Anders gezegd: houd oog voor wat er buiten het speelveld gebeurt.

De rekenkamercommissie is van mening dat als het college en raad lukt om in de uitvoering van de *Samenlevingsagenda 2.0* aandacht te hebben voor deze drie aspecten:

- variatie (in sturing en effectmaat),
- beweging (voortschrijdend inzicht toepassen), en
- inclusiviteit (breder dan de participatie-elite),

dat daarmee de raad zichzelf in een positie brengt waarbij het accent komt te liggen op de rollen “die er echt toe doen”, zoals de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur schrijft [1].

4.2 Aanvullende aanbevelingen

In aanvulling op de hierboven aanbevolen aandacht voor de drie genoemde aspecten, geeft de rekenkamercommissie de raad nog een aantal zaken in overweging.

Hulptroepen

Het principe van samen doen, zou de raad zelf ook in praktijk kunnen brengen bij het uitoefenen van zijn controlerende rol. Uiteraard kan de raad de rekenkamercommissie hiertoe verzoeken, of de accountant een opdracht geven, maar er kunnen ook meer ‘horizontale’ partners worden ingezet voor controle en verantwoording [28]. Te denken valt aan burgerjury’s en -panels, klachtenprocedures en ombudsvoorzieningen, raden van toezicht en colleges van deskundigen [29]. Naast dergelijke formele en duidelijk aanwijsbare partijen, kan ook worden gedacht aan informele verbanden, of zelfs heel ad hoc gevormde groepen. Dat zijn andersoortige bronnen, die ook andersoortige informatie en dynamiek in het proces van controle brengen, die op een andere manier ingezet moeten worden om het volle potentieel ervan te kunnen benutten voor het proces van democratische controle. [30]

Aanbeveling: neem bij beleidsterreinen die vallen onder de Samenlevingsagenda in overweging of en hoe aanvullende hulptroepen kunnen worden ingezet.

De gehele raad

Het gesprek voeren over de rollen en de positionering van de gemeenteraad, en op basis daarvan keuzes maken, is een taak van de gehele raad. Praktijken uit het verleden geven aan dat alleen veranderingen die breed gedragen worden kans van slagen hebben [31].

Aanbeveling: houd elkaar scherp. Overweeg het inplannen van een reflectieavond over het samenwerken aan de Samenlevingsagenda 2.0 op een moment dat er nog is bij te stellen, bijvoorbeeld halverwege de collegeperiode.

Schakelen

Er moet worden gekeken hoe *praktijkvormen* van participatieve democratie op een goede manier kunnen worden verbonden aan *besluitvormingsmechanismen* van de representatieve democratie [32]. Raadsleden slagen er in het algemeen niet in om hun voordeel van nabijheid met de lokale gemeenschap uit te buiten, stelt van Ostaaijen in zijn essay *Hard naar het college, zacht naar de samenleving* [31]. De raad moet meer ruimte laten aan de samenleving en (op momenten) duidelijker initiatief nemen richting college.

Aanbeveling: tijdens zo’n reflectieavond zou het schakelen tussen de rollen richting de samenleving en de rollen richting het college aan de hand van concrete voorbeelden, met verschillende scenario’s geagendeerd kunnen worden.

Versterken

Participatieve en representatieve democratie zijn geen communicerende vaten. Het zijn elkaar aanvullende vormen van democratie: als de een sterker wordt, moet de andere dat ook worden [9]. Uit een onderzoek onder raadsgriffiers uit 2015 blijkt echter dat de gemeenteraad een bijna natuurlijke neiging heeft om eerst op eigen taken en budget te bezuinigen. De raad beoogt daarmee het goede voorbeeld te geven, maar kan zichzelf daar ook lelijk bij in de voet schieten. Het gaat om het budget ter ondersteuning van de gemeenteraad, zoals ondersteuning door de griffie, de kosten voor onderzoek ten behoeve van de raad (zoals rekenkameronderzoek) en opleidingen van raadsleden. Een van de raadsleden omschreef dit als een vorm van zelfkastijding: 'We doen alles om maar niet de verkeerde indruk te wekken bij inwoners en ons als 'graaiers' te profileren: ze kunnen dus wel geld aan zichzelf besteden, maar voor ons is alles te veel. Daarom kijken we altijd als eerste kritisch naar onze eigen uitgaven. Als ik terugkijk soms misschien wel te kritisch.' [30]

Aanbeveling: kijk kritisch naar de budgetten die de raad ter ondersteuning ter beschikking heeft, en valueer de mate waarin de hoogte van het budget samenhangt met de inzet ervan.

5 Literatuurverwijzingen

1. Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur, *Op weg naar meervoudige democratie. Oproep van de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur*. 2016.
2. Gemeente Alblasterdam, *Samen doen. Werken aan de samenlevingsagenda van Alblasterdam. Programma college & programma inwoners, maatschappelijke partners en ondernemers 2014 - 2018*. 2014, Alblasterdam.
3. Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Maatwerkdemocratie. Naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie. Jaarbericht 2016*. 2016, Den Haag.
4. Gemeente Alblasterdam, *Samen doen, samen gedaan! Evaluatie Samenlevingsagenda 'Samen doen' 2014-2018*. 2018: Alblasterdam.
5. Voorzitter Rekenkamercommissie, *Raad in gesprek, 25 oktober 2016. Persoonlijke aantekeningen [geen officieel verslag]*. 2017: Alblasterdam.
6. Biggelaar, T.v.d., J.v.d. Heuvel, and J. Kerseboom, *No more Mr. SMART-guy? TPC*, 2017(5): p. 35-38.
7. Raad voor het openbaar bestuur, *Adviesrapport 15,9 uur. De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*. 2016, Den Haag.
8. Raad voor het openbaar bestuur, *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. 2012, Den Haag.
9. Tonkens, E., et al., *Montessori-democratie: Spanningen tussen burgerparticipatie en lokale politiek*. 2015, Amsterdam: Amsterdam University Press.
10. Staatscommissie parlementair stelsel, *Tussenstand*. 2018, Den Haag.
11. Fraanje, R., *Sturen in dienstbaarheid. Verkennend essay naar de rollen van de gemeenteraad bij de uitvoering van de nieuwe taken in het sociaal domein*. 2015, Den Haag: Raadslid.Nu.
12. van der Steen, M., J. Scherpenisse, and M.v. Twist, *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. 2015, Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
13. Gemeente Alblasterdam, *Tussenevaluatie Samenlevingsagenda: 'Alblasterdam groeit door dialoog en gezamenlijk doen'*. 2016, Alblasterdam.
14. Schulz, M., et al., *Sturen en stromen. Overheid in een samenleving waarin iedereen stuurt*. 2017, Den Haag: NSOB, Provincie Zuid-Holland.
15. Gemeente Alblasterdam, *Notulen voor de vergadering van burgemeester en wethouders van dinsdag 25 oktober 2016, nummer 36*. 2016, Alblasterdam.
16. Rekenkamercommissie Dordrecht, *Meer dan een goed idee. Samen burgerparticipatie naar een hoger plan tillen*. 2017, Dordrecht.
17. Alblasterdam.net. *Definitief ontwerp Lammetjeswiel goedgekeurd*. 2016; Available from: <https://www.alblasterdam.net/nieuws/2016-09-06-9567-definitief-ontwerp-lammetjeswiel-goedgekeurd.html>.
18. Gort, R., *Interview Rekenkamercommissie*. 2016.
19. Jansen, D. *Herinrichting recreatiegebied Lammetjeswiel. Blog op website Ruimtemeesters.nl*. 2017.
20. Kraijo, A., *Interview Rekenkamercommissie*. 2016.
21. Gemeente Alblasterdam, *Rapportage Evaluatie Project Lammetjeswiel*. 2017, Alblasterdam.

22. Jansen, D., *Interview Rekenkamercommissie*. 2016.
23. Berg, R.v.d. and D.v.d. Graaf, *Werken met een Samenlevingsagenda: gemeente Alblasserdam focust met partners op gezamenlijke doelen en behaalt resultaten!* www.alblasserdam.nl, 2018.
24. Alblasserdam, G., *Impressie van het gesprek met inwoners, ondernemers en partners op 14 februari 2018*. 2018.
25. Meer, T.v.d., *De participatie-elite en de participatieparadox*, in www.stukroodvlees.nl. 2018.
26. Gemeente Alblasserdam, *Samen maken we Alblasserdam. Waarom we hier willen wonen en ondernemen. Coalitieakkoord Alblasserdam | 2018-2022*. 2018, Alblasserdam.
27. Gemeente Alblasserdam, *Eerste aanzet Samenlevingsagenda. Van Samen Doen naar Samen Versterken*. 2018, Alblasserdam.
28. Schillemans, T., *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*. 2007, Den Haag.
29. Denters, B., P.-J. Klok, and A. Kranenburg, *Greep op het ongrijpbare! Handreiking nieuwe vormen van controle en verantwoording in een samenwerkend lokaal bestuur*. 2017, Raadslid.nu.
30. Schram, J., M.v. Twist, and M.v.d. Steen, *Raad en hulptroepen. Hefbomen ter versterking van de controlerende taak van de gemeenteraad*. 2017, Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
31. Ostaijen, J.v., *Hard naar het college, zacht naar de samenleving. Op zoek naar een nieuwe verbindende rol van de gemeenteraad*. 2016, Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, Tilburg University.
32. *Provinciewet*. 2017.

Bijlage Overzicht interviews en gesprekken

In het kader van dit onderzoek is onder meer gesproken met:

Dhr. R. Gort, burgerprojectleider/ voorzitter werkgroep Lammetjeswiel

Mw. D. Jansen, ambtelijk projectleider Lammetjeswiel

Dhr. R. Kraijo, wethouder Alblasserdam

Dhr. J. Paans, burgemeester Alblasserdam

Dhr. R. Pardo, raadslid D66

Mw. T. Ruybroek, directeur Stichting Welzijn Alblasserdam

In het kader van dit onderzoek heeft de rekenkamercommissie onder meer deze besprekingen bijgewoond:

Gemeenteraad in gesprek, 25 oktober 2016, Landvast

Gesprek college en raad, 5 juli 2017, Ridderkerk

Evaluatie collegeperiode raad – college, 20 februari 2018