

# ***Verduidelijken, verbeteren, vaart maken***

## ***Advies verheldering toepassing Kadernota***

Samenspraak is het door de gemeente (op meestal interactieve wijze) betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de ontwikkeling van gemeentelijk beleid en projecten, in de vorm van informeren, raadplegen, adviseren en co-producen (inclusief meebeslissen). Samenspraak is ook het ondersteunen en faciliteren door de gemeente van initiatieven die de samenleving zelf initieert, organiseert en uitvoert.

Hein Albeda  
mei 2015

# Inhoudsopgave

<b>Samenvattende adviezen.....</b>	<b>3</b>
<b>Inleiding: Zoetermeer en samenspraak.....</b>	<b>4</b>
Terreinafbakening en vraagstelling.....	4
Aanpak en leeswijzer.....	4
<b>0. Kadernota Samenspraak.....</b>	<b>6</b>
<b>1. Algemeen beeld.....</b>	<b>7</b>
Hoge ambitie schept verwachtingen die nog niet waargemaakt kunnen worden.....	7
Veel gaat goed .....	7
Maar er is ook nog veel te winnen .....	8
Meer vaart gewenst. ....	8
Ook zijn er onduidelijkheden in de Kadernota. ....	9
En er zijn onduidelijkheden die niet in de Kadernota staan. ....	9
Enkele zaken zijn onwerkbaar. ....	10
Tenslotte zijn er onhandigheden. ....	10
Hoofdadvies: SMART maken, vaart maken en vertrouwen winnen.....	11
<b>2. Intermezzo: Kadernota, burgers en democratie.....</b>	<b>13</b>
Democratie meer dan de meerderheid en toepassing van een nota.....	13
Burgers zijn niet allemaal participerende burgers.....	14
Hoogste niveau is niet per sé hoogste kwaliteit .....	14
Consequenties: Kaders stellen en op diverse manieren betrekken.....	14
<b>3. Het proces in stappen nader bekeken.....</b>	<b>16</b>
3.1. Taxatie of agenderende fase.....	16
3.2. Planvorming.....	17
3.3. Besluitvorming.....	19
3.4. Uitvoering.....	19
3.5. Evaluatie.....	20
3.6. Democratische processen en de Samenspraakgroep.....	20
<b>4. Adviezen.....</b>	<b>22</b>
Stap voor stap vertrouwen winnen.....	22
Het college: SMART maken voor beter verwachtingen management.....	22
De raad: politieke sturing rond samenspraak geven.....	23
Het ambtelijk apparaat: vaart maken, leren en verbeteren.....	23
De Samenspraakgroep: gezag opbouwen.....	25
<b>Gebruikte documenten.....</b>	<b>26</b>
<b>Geïnterviewde personen.....</b>	<b>27</b>
<b>Tabel Suggesties per fase van samenspraak .....</b>	<b>28</b>

## **Samenvattende adviezen**

Hoge ambitie schept verwachtingen die nog niet waargemaakt kunnen worden in Zoetermeer. Veel gaat goed in Zoetermeer. Maar er is nog veel te winnen door vaart te maken en te werken aan onduidelijkheden en te leren van onhandigheden. Veel onduidelijkheden worden al werkende weg ingevuld.

Het belangrijkste is duidelijk aan te geven wanneer de verwachtingen rond samenspraak waargemaakt kunnen worden. Het gaat dan vooral om de verwachting dat steeds gestreefd wordt naar het hoogste niveau op de samenspraakladder en, wanneer daar niet voor gekozen is, uitleg gegeven wordt waarom daar niet voor gekozen is. De raad zal duidelijker vooraf moeten aangeven wat een geldige afweging is. Het college zal een tijdspad aan moeten geven wanneer de verwachtingen waargemaakt kunnen worden.

De zestien adviezen die te geven zijn, zijn als volgt:

1. Communiceren met aandacht en een samenwerkingsrelatie opbouwen
2. Inwoners in beheerprojecten verantwoordelijkheid geven (en streng zijn)

### **Het college:**

3. SMART maken wanneer de werkwijze op orde is
4. Duidelijk maken wanneer ambtenaren informeel contact mogen hebben met raadsleden

### **De raad:**

5. Leren wat geldige redenen zijn om te kiezen voor een lager samenspraak-niveau
6. Aangeven wanneer de raad hecht aan representativiteit en wanneer niet
7. Besluiten met argumentatie
8. Kaders stellen als dat nodig is en rolvast blijven
9. Erkennen dat er spanning zit tussen de ambitie en de huidige praktische mogelijkheden

### **Het ambtelijk apparaat:**

10. Vaart maken met nieuwe werkwijze
11. Vindbaar maken van documenten
12. Volgen van de meningen en gevoelens van mensen die niet participeerden
13. Je gewicht in debatten (her)kennen en strategisch blijven kijken
14. Integraal werken en profiteren van de kennis van anderen
15. Blijven evalueren en uitwisselen met lunchbijeenkomsten en trainingen

### **De Samenspraakgroep:**

16. Gezag opbouwen met feitelijke observaties

## **Inleiding: Zoetermeer en samenspraak**

Zoetermeer heeft samenspraak hoog in het vaandel. In het hoofdlijnenakkoord dat de collegepartijen sloten, staat als eerste tekst: *“Het stadsbestuur bestuurt mét de Zoetermeerders. De basis voor samenspraak wordt gevormd door de Kadernota Samenspraak. Samenspraak vraagt daarnaast een open, aanspreekbare houding van het stadsbestuur naar de Zoetermeerse inwoners toe. Besturen met de Zoetermeerders komt in ieder geval tot uitdrukking door voorafgaand aan het ontwikkelen van nieuwe plannen en de uitvoering ervan genoeg tijd in te ruimen voor echte samenspraak.”*<sup>1</sup>

Samenspraak gaat niet vanzelf goed. De betrokkenen bij de gemeente (ambtenaren, raadsleden, wethouders en adviseurs) moeten zich de nieuwe werkwijze ook eigen maken. Ze moeten wennen, ook inwoners moeten soms nog wennen aan het meedenken over beleid in een vroeg stadium. De raad en het college gaven in de Kadernota aan: *“Wij beschouwen samenspraak niet als instrumentarium maar als onderdeel van onze organisatiecultuur, onderdeel van onze professionele houding en gedrag. het moet een plaats hebben in de haarvaten van de organisatie.”*

De ambitie is stevig, want bij de behandeling van de Kadernota werd een amendement aangenomen waarin uitgesproken werd *“In te stemmen met de ambitie om te streven naar het hoogste niveau van de samenspraakladder (en te motiveren wanneer dit niveau niet wordt gekozen), waarin de rol van de gemeente en de verantwoordelijkheid van de inwoners is beschreven.”*

### **Terreinafbakening en vraagstelling**

De gemeente heeft mij gevraagd om:

- De werkbaarheid van de Kadernota te onderzoeken zowel qua tekst en inhoud als als in vergelijkend perspectief met andere gemeentes.
- Te onderzoeken op welke wijze diverse belanghebbenden de werkbaarheid van de Kadernota ervaren
- Te adviseren over concretisering die leiden tot verheldering in de manier van werken

In overleg met de gemeente heb ik de vraagstelling uiteindelijk zo geformuleerd: *“Welke adviezen zijn te geven over verheldering en verbetering van de samenspraakprocedures en uitvoeringscultuur naar aanleiding van ervaringen uit de praktijk en vanuit kennis over de werkwijzen in andere gemeenten?”*

### **Aanpak en leeswijzer**

In deze rapportage beschrijf ik mijn bevindingen over de werkbaarheid en duidelijkheid van de Kadernota Samenspraak. Ik heb daarvoor diverse stukken bestudeerd, workshops voor ambtenaren bezocht, raadsvergaderingen bekeken en vooral gesproken met betrokkenen: actieve inwoners, ondernemers, ambtenaren, raadsleden en collegeleden. De gesprekken leidden tot de keuze mij vooral te richten op de beleidsbeïnvloedende samenspraak en niet op initiatieven van anderen of op uitvoeringszaken. De gesprekken waren aangenaam, genuanceerd en open. Ik dank alle mensen voor hun medewerking en

---

1 Spraakmakend op weg, Hoofdlijnenakkoord 2014 – 2018 Zoetermeer

openheid daarbij.

Meerdere betrokkenen merkten op dat in de afgelopen tien jaar al veel veranderd is. Een van de opvallendste ervaringen was dat als ik vroeg wat er goed gaat, vrijwel iedereen aangaf dat er een oprechte wil is om goede samenspraak te organiseren. Desalniettemin gaan de nog processen niet ideaal, zijn er zoals vooraf al was aangegeven onduidelijkheden in de Kadernota en is er tijd nodig om de gewenste cultuurverandering voor elkaar te krijgen. De essentie van het samen met anderen invullen van processen is ook dat niet alles vastgelegd kan worden in protocollen.

Voor samenspraaktrajecten zijn recepten te geven, maar het koken moet *met elkaar* gebeuren. De gemeente kan trachten het proces zorgvuldig, rechtvaardig en effectief op te zetten, maar het daadwerkelijke handelen wordt ingevuld in interactie met inwoners, bedrijven en instellingen. Samenspraak vraagt ruimte om verschil te maken en kijken waar energie zit. De verwachtingen van inwoners hieromtrent zijn in de loop der tijd ook steeds hoger geworden. Dit alles vraagt verandering van de organisatie, het zoeken naar nieuwe werkwijzen en steeds kijken of het spel tussen gemeente en belanghebbenden optimaal gespeeld is.

In het rapport beschrijf ik eerst kort de geschiedenis van de Kadernota. Dan zoom ik in op de hoofdlijn die ik in de gesprekken merkte (hoofdstuk 1). Daar geef ik ook de belangrijkste opmerkingen weer die ik hoorde of die ik uit stukken haalde. Daarna kijk ik als intermezzo naar de vraag of alle inwoners willen en moeten participeren (hoofdstuk 2). En tenslotte kijk ik per fase wat goed gaat en waar verduidelijking en verbetering mogelijk is (hoofdstuk 3). Ik sluit af met de belangrijkste adviezen per doelgroep (hoofdstuk 4).

Ik heb gepoogd de inhoudsopgave te laten lezen als een samenvatting.

## 0. Kadernota Samenspraak

Het proces van betere participatie is al langer ingezet in de gemeente en sinds eind 2013 ingekaderd door de Kadernota Samenspraak. Een belangrijke bijdrage leverde het actiecomité Wij zijn Zoetermeer (WZZ). Het ontstond als samenwerkingsverband tussen zes verschillende comités en belangengroepen uit Zoetermeer. Volgens het actiecomité werd het tijd 'dat er nu eens hard op de deur van het stadhuis word gebonkt' als het gaat om participatie. 'Participatie is in Zoetermeer dus een zorgenkindje' stelde het actiecomité. De Kadernota Samenspraak moest de basis vormen voor een nieuwe vorm van lokaal besturen in Zoetermeer.

In de nota zijn verschillende doelen genoemd. Ik noem enkele voorbeelden:

- Zo staat in de inleiding dat de manier van werken als gemeente onvoldoende was ingebed en dat er een praktische vertaling moest zijn.
- Ook geeft de nota aan dat de ambitie van het college was om bij het organiseren van samenspraak te streven naar de voor het onderwerp hoogste niveau op de samenspraakladder.
- Vervolgens geeft de nota aan dat het college bij veel initiatieven wilde uitgaan van overheidsparticipatie waarbij het initiatief niet meer bij de gemeente ligt maar bij de samenleving. De gemeente kan dan en desgewenst loslaten, faciliteren, stimuleren, regisseren of reguleren. De gemeente kiest een faciliterende rol als zij er belang in ziet het (mede) mogelijk te maken.

Daaruit blijkt al dat de samenspraak in de praktijk nog ingevuld moest worden en er nog geleerd moest worden. Te denken valt daarbij aan de praktische vertaling, het werken aan het hoogste niveau dat past bij het betreffende onderwerp en de invulling van de faciliterende stijl.

Eind 2013 is de kwaliteit van de samenspraakprocessen als nulmeting gemeten<sup>2</sup>. Het betrof een zelfanalyse uitgevoerd onder managers, beleidsmakers en projectleiders van de gemeente. De meting gaf aan dat de deelnemers aan samenspraakprocessen van de gemeente Zoetermeer op dat moment gemiddeld de duidelijkheid het slechtst beoordeelden met een 4,3 (op een schaal van 0 tot 10). Duidelijkheid komt ook als verbeterpunt aan de orde als het gaat om organisatie van de samenspraak. Opvallend is dat daarin aangegeven wordt dat de visie op samenspraak niet voldoende helder is (4,1). Verder is het niet altijd duidelijk bij welke projecten/beleid samenspraak wordt ingezet. Op basis van een analyse van de nulmeting werden de volgende verbeterpunten genoemd:

1. Duidelijkheid, met de nadruk op de visie op samenspraak
2. 'Huis op orde', gemeenschappelijke vertrekpunten, kennisdeling
3. Onderzoek benutten voor kwaliteitsverbetering

Papier zegt niet alles. Daarom wilde ik bij het advies over de toepassing van de Kadernota Samenspraak in de eerste plaats luisteren naar de ervaringen van deelnemers en gemeentelijke actoren. Een lijst met personen die ik interviewde is bijgevoegd.

---

2 C. Janssen "Nulmeting Deelnemers aan de samenspraak gemeente Zoetermeer" dec 2014

# 1. Algemeen beeld

## ***Hoge ambitie schept verwachtingen die nog niet waargemaakt kunnen worden***

De raadsvergadering van 13 april 2015 die ik bekeek geeft geen opwekkend beeld van de samenspraak. Meerdere insprekers uiten hun ongenoegen over de samenspraak. Ook berichten in de media dragen bij aan dat beeld, zoals over de samenspraakgroep waaruit leden stapten uit teleurstelling over de verbetering van de samenspraak.

Tegelijk blijkt uit de Omnibusenquête uit 2014<sup>3</sup> dat de gemeente qua prestaties op het vlak van samenspraak vergelijkbaar is met andere gemeenten. De gemiddelde waardering voor het samenspraakproces is een 6,3. 71% heeft het samenspraakproces met een voldoende beoordeeld, 22% met een onvoldoende en 7% heeft geen oordeel gegeven. De tevredenheid over het resultaat is wat minder. 36% is tevreden met het resultaat van het samenspraakproces, 30% is ontevreden en 34% heeft daar geen mening over.

Participanten hadden het gevoel dat ze konden meepraten of meebeslissen (69%), wat in dezelfde orde van grootte ligt als bij de Benchmark Burgerparticipatie. Het was mensen duidelijk welke ruimte er was en in welke fase het project zich bevond. De meerderheid vond de bijeenkomsten en nieuwsbrieven goed tot zeer goed. Tussen de 34% en 51% beoordeelde bij het samenspraakproces betrokken medewerkers op verschillende aspecten, met goed of zeer goed. Daarbij scoort 'deskundigheid' met 51% het hoogst. Het zijn cijfers die moeilijk vergelijkbaar zijn met andere gemeenten, maar zeker niet negatief afwijken. Om echt te kunnen vergelijken zouden dezelfde vragen op dezelfde manier gesteld moeten worden.

Waarom zijn actieve inwoners dan negatief?

De verklaring ligt naar mijn idee in de verwachtingen. In Zoetermeer is uitdrukkelijk gekozen voor "*de ambitie om te streven naar het hoogste niveau van de samenspraakladder*" (amendement aangenomen bij debat over de Kadernota Samenspraak). Deze uitspraak wekt verwachtingen bij actieve inwoners en bij de mensen die zijn geselecteerd voor de Samenspraakgroep.

Deze hoge verwachtingen staan in contrast met de mogelijkheden. In de Kadernota staat immers aangegeven dat samenspraak een onderdeel is van de organisatiecultuur en dat deze nog niet verankerd is. Deze frictie tussen ambitie en praktijk zet druk op het ambtelijk apparaat om te komen tot betere samenspraak, maar leidt onvermijdelijk bij actieve en geïnformeerde participanten tot teleurstelling. De ambitie sluit wel aan bij wat veel actieve inwoners verwachten van de gemeente, maar de snelheid waarmee inwoners betere samenspraak verwachten, loopt achter bij de vaart die de gemeente maakt of kan maken.

## ***Veel gaat goed ...***

In de gesprekken kwam zeker ongenoegen naar boven over de voortgang van de samenspraak en de toepassing van de Kadernota Samenspraak. Maar er werden ook complimenten gemaakt. Verandering heeft tijd nodig, maar de wil om te veranderen is overduidelijk aanwezig. De loyaliteit van ambtenaren is hoog en als het niet gaat om

---

3 JABO/ Onderzoek en Statistiek "Omnibusenquête 2014 samenspraak" jan 2014

trajecten die over meerdere afdelingen spelen, zijn de ervaringen met ambtenaren redelijk tot goed. De burgemeester, wethouders en raadsleden zijn goed bereikbaar, mensen voelen een lage drempel om in contact te komen. De gemeente slaagt er ook steeds beter in om met ondernemers te kijken wat samen gedaan kan worden. Als het lukt om bij de gemeente alle betrokkenen dezelfde kant op te krijgen, gaat het prima. De gemeente went er aan dat bij anderen ook kennis zit en ze moet er aan wennen die op tijd aan te boren, maar de gemeente is hier zeker verder in dan tien jaar geleden. Een van de geïnterviewden van buiten het apparaat stelde “natuurlijk moet het beter, want de wereld verandert, maar de processen lopen soepeler, sneller en efficiënter dan een paar jaar geleden”.

Sinds kort is er de Samenspraakwijzer, een site met gereedschap om te helpen met de organisatie van samenspraak. Deze wordt goed ontvangen en helpt om gestructureerd projecten te plannen. Ik heb ook kunnen zien hoe ambtenaren steeds beter in staat zijn om de samenspraak in projecten te plannen en daarbij te zoeken naar een geldige afweging om het hoogste niveau van samenspraak te kiezen dat past bij het betreffende project. Er is erkenning in het apparaat dat samenspraak een veranderende houding van ambtenaren vraagt: meer gericht op het proces en minder op de inhoud. Daar zoekt het apparaat ook de juiste personen bij. Ik heb enkele trainingsbijeenkomsten mogen meemaken en zag dat daar open en met enthousiasme gewerkt wordt aan verbetering.

De raad geeft ruimte om in samenspraakprojecten in te vullen. Er is geen neiging om projecten vooraf sterk in te kaderen en in plaats daarvan worden aandachtspunten informeel meegegeven.

## ***Maar er is ook nog veel te winnen ...***

### **Meer vaart gewenst.**

Er is vrij lang doorgewerkt zonder startnotities en nog steeds zijn er beleidsinitiatieven en -wijzigingen waarbij niet aangegeven wordt waarom bij de samenspraak niet het hoogste niveau op de samenspraakladder gekozen is<sup>4</sup>.

Gezien de rapportage en aanbevelingen van de Rekenkamer uit 2013<sup>5</sup> is er veel verbeterd, maar de vaart die gemaakt wordt, valt de meeste gesprekspartners tegen. Meestal staat aangegeven welk niveau gekozen is. De verbeterpunten die uit de nulmeting kwamen worden momenteel opgepakt met tools en trainingen. Daardoor is de onduidelijkheid minder en wordt het huis op orde gebracht. Maar de snelheid is minder hoog dan de buitenwereld verwacht.

De Samenspraakgroep is pas in september 2014 (bijna een jaar later) samengesteld. De onderlinge afstemming en ontwikkeling van de Samenspraakgroep heeft vervolgens veel tijd gevegd, omdat de ambities van de deelnemers erg uit elkaar lagen. Veel tijd werd gestoken in het samenbrengen van ieders ideeën. Dat heeft bij de buitenwacht geleid tot ergernis. De Samenspraakgroep heeft mede daardoor nog geen of weinig gezag.

---

4 bijvoorbeeld het Algemeen privacybeleid Gemeente Zoetermeer, Tijdsdruk, weinig beïnvloedingsruimte en goede samenspraak met reguliere adviescommissies waren redenen te kiezen voor een ander niveau op de samenspraakladder.

5 PBLQ Zenc 'Burgerparticipatie(beleid) in de gemeente Zoetermeer'2013



## **Ook zijn er onduidelijkheden in de Kadernota.**

Zo is een punt voor onder andere de Samenspraakgroep dat niet duidelijk is wat de reikwijdte is van de Kadernota. Het is voor hen van belang dat projecten die door projectontwikkelaars worden uitgevoerd in de lijn van de kadernota Samenspraak worden behandeld.

Ook over de Samenspraakgroep zelf zijn er onduidelijkheden. Zo sprak het raadsbesluit van onafhankelijk adviseren over de inrichting van de samenspraak in projecten en trajecten. Daarbij wordt in het raadsbesluit<sup>6</sup> gesproken over een *representatieve* groep van de Zoetermeerse samenleving. Dit terwijl het burgerinitiatief spreekt over een feedbackgroep die bestaat uit inwoners van Zoetermeer die vanuit hun betrokkenheid of professionele achtergrond gevraagd en ongevraagd hun mening geven over de samenspraak in Zoetermeer. Waarom de huidige samenstelling is gekozen, is menigeen niet duidelijk.

Ook is niet duidelijk wat een geldige afweging is voor het ambtelijk apparaat om te kiezen voor een lagere trede op de samenspraakladder. Dat is een mogelijke verklaring voor de afwezigheid van de afweging in stukken voor de raad. Uitleggen waarom niet is gekozen voor het hoogste niveau op de samenspraakladder suggereert anders dat de burger met minder kwaliteit genoeg moet nemen. Niemand kon uitleggen waarom evaluatie niet in co-productie met inwoners zou kunnen.

Er staan in de Kadernota meerdere rollen voor de raad benoemd, maar wanneer welke rol aangenomen wordt is niet benoemd.

In een proces kunnen meerdere niveaus van de samenspraakladder tegelijk nodig zijn. Daar is in de Kadernota weinig aandacht voor. Zo is het noodzakelijk om bij co-productie de overige (niet co-producerende) belanghebbenden op tijd te informeren en om reacties te vragen. Dit is overigens voor het ambtenarenapparaat en de inwoners niet nieuw.

## **En er zijn onduidelijkheden die niet in de Kadernota staan.**

Zo is besloten dat de Samenspraakgroep zelf een voorstel maakt voor gemeenteraad en college over hoe zij zichzelf zien en welke rol zij willen nemen als 'samenspraakgroep' en wat zij nodig hebben om hun rol goed te kunnen vervullen. Dat hebben zij gedaan, maar dat kostte uiteraard tijd. Logischerwijs is nog onduidelijk waar de Samenspraakgroep precies haar gezag aan ontleent. De groep is geen representatie van de bevolking en ook niet geselecteerd op basis van een erkende deskundigheid. De groep moet dan ook nog gezag verwerven.

Misschien belangrijker zijn de vragen over welke verwachtingen inwoners mogen hebben. Als de gemeente aangeeft dat de cultuur voor samenspraak nog niet verankerd is, wanneer mogen inwoners dan verwachten dat de samenspraakprojecten soepeler zullen lopen? Iedereen die ik sprak gaf aan dat er geleerd moet worden. Wanneer kan gesteld worden dat de gemeente echt voldoet?

Kaderstelling is altijd een moeilijk punt, bij elke gemeente. Bij de goede zaken gaf ik aan dat de raad bereid is ruime kaders te stellen. Dit geeft echter ook onduidelijkheid.

---

<sup>6</sup> Raadsbesluit (nr. DOC-2013-004845 – geamendeerd)

Wanneer moet de raad ruime kaders stellen en hoe kan het ambtenarenapparaat de verwachtingen goed managen als de kaders heel ruim zijn, maar de kans bestaat dat de raad af zal wijken van met betrokkenen gemaakte afspraken?

Ook representativiteit is een punt van onduidelijkheid. Wanneer hecht de gemeenteraad waarde aan representativiteit en wanneer niet?

Daarnaast zijn er kleinere onduidelijkheden zoals wat in een procesmemo hoort, wat in een startnotitie en wat in een besluit. Ik heb gemerkt dat deze onduidelijkheden inmiddels werkende weg worden ingevuld of weggewerkt.

### **Enkele zaken zijn onwerkbaar.**

De strategie om de hoge ambities voor wat betreft het niveau op de samspraakkladder naar de gemeenschap te communiceren zet druk op het ambtelijk apparaat. Dat brengt ook beweging. Maar deze ambitie is nog niet of in elk geval moeilijk om te zetten in een verordening, zolang het apparaat er niet klaar voor is.

Bovendien is het misschien niet onwerkbaar, maar wel erg lastig om de cultuurverandering in het apparaat in te zetten als de raad weinig erkenning geeft voor die verandering en niet duidelijk maakt welke fouten ze accepteert in de periode van verandering.

### **Tenslotte zijn er onhandigheden.**

Zo lopen de rollen van inwoners, politici en ambtenaren nogal eens door elkaar. Dit komt overigens in veel gemeenten voor. Gemeenteraadsleden die aangeven hoe het ambtenarenapparaat zich moet organiseren (terwijl dat aan het college en het apparaat is), inwoners die zichzelf een rol toe-eigenen die aan de politiek is. Het blijft ook altijd moeilijk om als raadslid een rol te kiezen bij inwonersbijeenkomsten. De politici zullen niet altijd alleen toehoorder kunnen zijn, maar willen ook vragen stellen. Tegelijk kunnen deze vragen de inwoners in een richting sturen.

Net als in elke gemeente is het lastig om de verwachtingen te sturen van inwoners. Dat geldt zeker voor de verwachting dat de gemeente vaak zal kiezen voor co-productie (terwijl dat niet altijd kan). Maar ook bij inwonersavonden lukt het niet altijd. Soms verwachten inwoners bepaalde actuele punten te kunnen bespreken, soms verwachten inwoners vlak voor de raadsbehandeling nog wijzigingen te kunnen aanbrengen in voorgelegde besluiten. Hiervoor is geen vast recept te geven, anders dan dat inleving in de vragen en verwachtingen van inwoners steeds nodig blijft.

Enkele geïnterviewden waarschuwden dat de gemeente soms niet beseft dat aan een uiting van de gemeente veel waarde wordt gehecht. Als iemand van de gemeente zegt dat hij of zij het een mooi plan vindt, gaan inwoners er vanuit dat dat dan het gekozen plan is. De andere kant is dat men niet altijd terughoudend moet zijn in een oordeel. Het heeft geen zin om iets in samspraak te onderzoeken als er bij raadsleden al een sterke neiging is niet mee te gaan met het plan. Het Beeldvormend Opiniërend en Besluitvormend (BOB) vergaderen is een mooi principe, maar het kan verkeerde verwachtingen wekken als een raad een kritisch oordeel voor zich houdt.

Opvallend in Zoetermeer is volgens enkele geïnterviewden dat de eerste fase van een

project nogal gericht wordt op de mogelijke besluitvorming. Juist zou zijn om in de eerste fase vooral te taxeren. Hoe zien belangenhebbenden de problemen, welke politieke ruimte zou er nodig zijn om inwoners invloed te geven en is wel een besluit van de gemeente nodig? In de Kadernota heet dit de agendavormende fase. Het zit in de cultuur van elke gemeentelijke organisatie om gericht te zijn op de besluitvorming en alle partijen moeten nog wennen aan deze fase. Ook moeten inwoners nog wennen aan de nieuwe rol van de gemeente. Vaker dan vroeger stelt de gemeente de vraag of de oplossing van een probleem wel in eerste instantie bij de gemeente ligt. Enkele geïnterviewden menen dat de gemeente nog te weinig profiteert van de kennis die in Zoetermeer beschikbaar is, omdat ze daar nog aan moet wennen. Toch is dat nodig, want de gemeente heeft niet meer alle kennis zelf in huis en de buitenwereld kan meestal sneller schakelen dan de gemeente.

Een onhandigheid is ook het insprekrecht bij de raadsvergaderingen ook als een onderwerp niet geagendeerd is. Het recht om in te spreken is immers niet waar het insprekers om gaat. Het gaat erom gehoord te worden. Is een onderwerp niet geagendeerd en zijn raadsleden niet bezig met de inspreker dan leidt een dergelijk insprekrecht tot frustratie. Het lijkt geschikter om dit recht bij de commissievergaderingen te laten. Kiest de raad ervoor dit te handhaven, dan zal de raad actiever moeten luisteren.

Enkele mensen die ik interviewde wezen op de rol van de afdeling Communicatie als coach en kenner van politieke gevoeligheden. De verwachtingen van de afdeling Communicatie zijn hoog en sommigen menen dat de afdeling niet altijd op tijd wijst op politieke gevoeligheden.

Tenslotte viel het mij op dat er een neiging is naar anderen te wijzen, bij inwoners net zo goed als binnen de gemeente. Ook dit is niet ongewoon, maar wanneer de gemeente meer wil inspelen op de kracht in de samenleving, dan zal integraler gewerkt moeten worden. De gemeente heeft dit ook in ontwikkeling met de groene golf-ambtenaren en de wijkregisseurs. Inwoners moeten er aan wennen dat de gemeente niet altijd besluit dat zij probleemeigenaar is, maar dat er voor anderen een eerste rol is. Dit kost tijd.

### ***Hoofdadvies: SMART maken, vaart maken en vertrouwen winnen***

In hoofdstuk 3 ga ik uitgebreider in op bevindingen per fase waarin een proces zich bevindt.

Bij het algemene beeld wil ik vooral aangeven dat het nodig is om SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) aan te geven wanneer verwacht mag worden dat het ambtelijk apparaat de werkwijze zoals geambieerd in de Kadernota kan realiseren. Te denken valt aan het gebruiken van 2014 om te oefenen en oriënteren (reeds in gang gezet), 2015 om in te voeren en tools te gebruiken, 2016 om te verbeteren op basis van de ervaringen en eind 2016, begin 2017 te (laten) toetsen. Het is het beste dit ruim voor 2018 te doen om te voorkomen dat het in een partijpolitieke sfeer komt.

Ten tweede is het advies om stap voor stap vertrouwen te winnen en de samenspraak met inwoners en ondernemers en anderen steeds verder te verbeteren. Daarbij past erkenning dat er fouten gemaakt worden, maar ook de controleerbare ervaring dat van fouten geleerd gaat worden.

Derde hoofdadvis is om vaart te maken met het leren om de samenspraak goed te

organiseren en in te vullen.

De doelen van de Kadernota zijn niet om te voldoen aan vaste procedures en alle processen in beeld te hebben en voorschriften te hebben afgevinkt. Het gaat om kennisrijk beleid, profiteren van elkaars kennis en creativiteit en het versoepelen van processen.

Om dat wat in te kleuren ga ik in het volgend hoofdstuk in op democratie, burgers en de Kadernota.

## 2. Intermezzo: Kadernota, burgers en democratie

Drie nuanceringen over democratie en democratische samenspraak zijn naar mijn idee op zijn plaats als het gaat om een oordeel over de samenspraak. Het gaat dan om democratie en het verwerven van een meerderheid, een genuanceerd beeld van burgers en de waarde van representativiteit. Naar mijn idee is er teveel aandacht voor de vraag of de Kadernota Samenspraak wordt toegepast en teveel aandacht voor de fase van co-productie tegenover geringere aandacht voor de communicatie en verantwoording.

### ***Democratie meer dan de meerderheid en toepassing van een nota***

In een democratie is de voltallige bevolking soeverein en is alle autoriteit gebaseerd op de (minstens theoretische) instemming van het volk. Dit is wat anders dan dat de meerderheid beslist, ook wel de 'dictatuur van de meerderheid' genoemd. Gelijkheid werd door Perikles in de bakermat van de democratie als belangrijke factor als volgt omschreven: *“In persoonlijke geschillen verzekeren onze wetten gelijk recht aan allen en de publiek opinie eert een ieder die zich door iets onderscheidt in het openbare leven boven anderen, niet om de klasse, waartoe hij behoort, maar om zijn waarde alleen.”*<sup>7</sup> Dat betekent dat in deze definitie van democratie de aandacht gaat naar hoe de meerderheid omgaat met minderheden. Dit benadruk ik omdat er een meerderheid in de raad kan zijn die naast of tegenover een meerderheid onder omwonenden kan staan. Toch kan dan een minderheid misschien uitstekende en overtuigende argumenten hebben of zich beroepen op vastgelegde rechten. Representativiteit is niet altijd aan de orde.

Het doel van samenspraak is niet om te onderzoeken welk besluit een meerderheid behaalt, maar (in samenspraak) te kijken welk besluit de diverse belangen zo goed mogelijk kan verenigen en recht kan doen aan de verschillende groepen en individuen. Vervolgens is het van belang dat daar een transparant en afgewogen besluit over genomen is.

Dit sluit aan bij de verschillende doelen die in de Kadernota zijn aangegeven. Zo wordt gesproken over:

- de creativiteit uit de stad aanboren om een zo goed mogelijke inhoud te krijgen,
- de kwaliteit van het beleid en plannen vergroten,
- beleid een nadere invulling geven,
- het draagvlak vergroten (door beleid met draagvlak te maken),
- het proces versoepelen,
- consensus bereiken,
- de samenwerking met partners en betrokkenen verbeteren,
- besluitvaardigheid en het imago van de gemeente verbeteren.

Om te zien of de Kadernota Samenspraak een goede bijdrage levert is het van belang te kijken naar deze doelen, meer dan naar de formele toepassing van de Kadernota. Toch merkte ik in diverse gesprekken dat de Kadernota wel erg centraal stond, uitmondend in de veel gehoorde uitspraak dat “de Kadernota Samenspraak niet toegepast wordt”.

---

7 Uit de lijkrede van Perikles zoals beschreven door Thoukydides

## ***Burgers zijn niet allemaal participerende burgers***

Bij inwoners, ambtenaren en politici wordt verschillend tegen “burgers” aangekeken. De Kadernota is er niet expliciet over, maar in de ambitie om te streven naar het hoogste niveau van de samenspraakladder komt een beeld op van de participerende burger. Het blijkt ook algemener: *“Uitgangspunt is dat er bij elk onderwerp in principe sprake kan zijn van een vorm van samenspraak met inwoners en/of organisaties. Indien dit niet het geval mocht zijn dan wordt dit onderbouwd in de startnotitie met daarin gegronde redenen om af te wijken van deze lijn”*, zo staat in de Kadernota. Dit zou de indruk kunnen geven dat de participatiebereidheid van alle burgers een gegeven is. Toch erkennen alle partijen dat niet iedere burger daarin hetzelfde is. Er zijn inwoners die zich actief inzetten en er zijn mensen die dat niet doen. De Omnibusenquête uit 2014 gaf dat ook aan. Als men de mogelijkheid krijgt om aan samenspraak deel te nemen, dan zou 7% altijd mee doen en 13% vaak. 11% van de ondervraagden had ook het afgelopen jaar op een of andere manier deelgenomen aan samenspraak<sup>8</sup>.

Toch lijkt voor veel geïnterviewden het ideaalbeeld de participerende burger, die verantwoordelijkheid neemt voor zijn of haar eigen leven en omgeving. Wie niet co-produceert moet niet achteraf ineens met eisen komen, want die heeft zijn kans laten lopen.

## ***Hoogste niveau is niet per sé hoogste kwaliteit***

Dit sluit naar mijn idee onvoldoende aan bij de werkelijkheid. Een participerende burger: verzamelt informatie, neemt de informatie grondig in zich op, vormt zich een mening, is proactief en weet wat hij wil. Maar in zijn boek *The good citizen* (1998<sup>9</sup>) stelt Schudson daar de ‘monitorial citizen’ tegenover. De gewone burger is eerder een monitorial citizen, toezichhoudende burger of monitorende burger. De monitorende burger scant informatie, is reactief en komt in beweging als hij het zelf echt nodig acht. Met name co-productie en dialoog sluit minder aan bij de monitorende burger. De hoogste trede van de ladder levert niet per sé de hoogste kwaliteit.

Uitleggen waarom niet is gekozen voor het hoogste niveau op de samenspraakladder suggereert dat de burger met minder kwaliteit genoeg moet nemen. De indruk is dat raadsleden ver van die suggestie weg willen blijven.

Ik stel daarmee niet dat co-produceren geen goed doel is, ook niet dat per se iedereen moet meepraten. Het is des te belangrijker om na een proces van co-productie terug te gaan naar de buitenring, de rest van de samenleving, je te verantwoorden en te toetsen hoe de reacties zijn. Immers, de doelen waren ook gericht op soepeler processen, verrijkte beleidsinput, meer draagvlak en het aanboren van creativiteit. Niet altijd levert co-productie de hoogste kwaliteit. Voor co-productie moet minimaal wel beleidsruimte, tijd en interesse zijn.

## ***Consequenties: Kaders stellen en op diverse manieren betrekken***

Behoud een genuanceerd beeld van burgers: Bij het starten van een proces van samenspraak op een hogere trede van de ladder kunnen niet altijd alle belanghebbenden betrokken worden. Elk proces kan daardoor leiden tot verrassingen. Juist goede

<sup>8</sup> “Omnibusenquête 2014 samenspraak” jan 2014 pg 10

<sup>9</sup> M. Schudson *The Good Citizen: A History of American Civic Life* 1998, The Free Press p309- 311

professionele processturing maakt daarvoor ruimte. Omdat niet alle belanghebbenden willen co-produceren of adviseren, blijft het nodig om op andere manieren te toetsen hoe mensen over oplossingsrichtingen denken en hoe zij kunnen bijdragen.

Ik pleit daarom voor acceptatie dat processen anders kunnen gaan dan gepland. Dat vraagt strategisch kijken naar de processen en niet alleen tactisch naar de fase waar het proces zich in bevindt. De gemeente moet steeds oog houden voor de lange termijn en eventueel samen met andere belanghebbenden kijken naar scenario's om verschillende reacties vanuit de buitenwereld mee te wegen. Het is niet goed alleen een mooi plan in co-productie op te stellen om vervolgens te merken dat de buitenwereld daar anders over denkt.

Als een onderwerp gepassioneerde mede- en tegenstanders kent, zal de raad moeten overwegen als legitieme vertegenwoordiger strakke kaders vast te stellen en uit moeten leggen waarom de belanghebbenden binnen die strakke kaders moeten blijven. De gemeenteraad is immers juist gekozen om over die zaken waar mensen zeer verschillende over denken keuzen te maken. Co-productie is geen manier om verantwoordelijkheid die ten principale bij de raad ligt af te schuiven.

In het volgend hoofdstuk pleit ik daarom voor meer aandacht voor kaderstelling, goede communicatie na het proces van co-productie en het ophalen van meningen van de mensen die niet willen co-produceren of adviseren.

### 3. Het proces in stappen nader bekeken

De Kadernota geeft in hoofdstuk 5 verschillende fasen aan in het samenspraakproces: agendavorming, planvorming, besluitvorming, uitvoering en evaluatie. In dit hoofdstuk bekijk ik per fase wat goed gaat, wat onduidelijk is, wat onwerkbaar is en wat beter kan. Per onderdeel geef ik aan wat goed gaat en wat beter zou kunnen. Dit alles op basis van de interviews en bekeken stukken, een beperkt beeld dus. Daarna ga ik kort in op de Samenspraakgroep.

#### 3.1. *Taxatie of agenderende fase*

De Kadernota Samenspraak ziet als eerste fase de agenderende fase. De fase begint met de signalering van een maatschappelijk vraagstuk door een beleidsmedewerker, een bestuurder, een raadslid, een hogere overheid, een maatschappelijke instelling, een inwoner van Zoetermeer of een groep inwoners.

Goed is dat de fase erkend wordt en dat bekeken wordt of iets een vraagstuk is voor de gemeente of niet. Bij speeltoestellen in een buurt is de vraag of de buurt hierin niet het initiatief kan hebben. De gemeente wordt dan meer facilitator die meehelpt met beslissen.

Het ambtelijk apparaat heeft aandacht voor de processen en leert steeds beter werken met startnotities en procesmemo's.

In de recente startnotities is ruimte voor politieke sturing en staat aangegeven welke groepen betrokken zullen worden. Het samenspraakplan bij de beheervisie openbare ruimte was inhoudelijk op orde<sup>10</sup>.

Ook is het handig dat raadsleden informele aandachtspunten kunnen meegeven. Voor thema's die politiek gevoelig zijn is een apart moment van politieke sturing nodig. Niet alles hoeft in de raad te komen. Is dat wel het geval, dan kunnen voorbeelden gegeven worden van mogelijke kaders. Terecht benadrukte een raadslid dat aandachtspunten informeel zijn. De ambtenaren beseffen dit ook.

Recent heeft de afdeling Stedelijke Ontwikkeling beschreven hoe de gemeente omgaat met plannen die al dan niet een wijziging van het bestemmingsplan vragen of medewerking vragen van de gemeente als grondeigenaar<sup>11</sup>. Daarmee is voor diverse initiatieven al een mogelijke route beschreven. Een door de raad vastgestelde structuurvisie kan aan het college een goede leidraad bieden bij de afweging om mee te werken aan afwijkingen van het bestemmingsplan. In de tweede helft van dit jaar zal samenspraak over de structuurvisie plaatsvinden. Daarmee ontstaat meer duidelijkheid over de mogelijkheden om te reageren op initiatieven.

De reikwijdte van de Kadernota is zo in de praktijk al verduidelijkt. Afhankelijk van de vraag of er directe impact is op inwoners, bedrijven en instellingen en er wijzigingen in het beleid nodig zijn komt de vraag op naar samenspraak over het gemeentelijk beleid. Bij initiatieven die geheel binnen een bestemmingsplan passen en geen grote impact hebben op de omgeving kan de gemeente niet alsnog tot samenspraak verplichten. Wel kan de

---

10 Samenspraakplan actualisatie beheervisie openbare ruimte n.a.v. motie 1412-33: 'Samenspraak ook bij beheervisie' en toezegging 356. feb 2013

11 Memo afspraak 117 inwoners worden eerder en beter betrokken bij ontwikkelingen in de buurt. April 2015



gemeente belanghebbenden wijzen op mogelijkheden voor bezwaar en beroep.

### **Wat beter kan**

Niet elke startnotitie voldoet nog aan de wensen. Niet altijd is een duidelijke afweging gegeven waarom niet het hoogste niveau van samenspraak gekozen is. Er zijn ook soms andere verwachtingen. Zo hopen raadsleden soms ook concrete data aan te treffen van bijeenkomsten zodat men het eigen netwerk kan aanspreken. Ik ben niet van mening dat dat past bij een beschrijving van het samenspraakproces voor de raad, maar de verwachtingen van raadsleden zijn niet eensluidend.

Vaag blijft wanneer een signaal van een inwoner of een groep inwoners reden is om deze fase te starten. Het maken van een gedegen analyse van de inhoudelijke problematiek, van de omgeving en een actoren- en krachtenveldanalyse kost capaciteit en geld. Mijn indruk is overigens dat er niet nodeloos op basis van een incidenteel signaal analyses worden opgestart. Hierboven noemde ik de beschrijving van de afdeling Stedelijke Ontwikkeling van diverse ruimtelijke plannen. Deze komt voor ruimtelijke plannen aan deze vaagheid tegemoet. Verder vraagt het politieke gevoeligheid bij ambtenaren.

De agenderende fase wordt in de Kadernota direct gericht op besluitvorming. Zo wordt van raadsleden en collegeleden in deze fase gevraagd om de doelstellingen, kaders, randvoorwaarden en uitgangspunten voor de samenspraak vast te leggen. Het zou helpen om in deze fase meer te kijken naar taxatie: welke kant kan het op gaan? Is het nodig om beleid te formuleren en zo ja zijn dan kaders nodig? Welke kaders liggen reeds vast in beleid?

Daarbij moet er vooral in de taxerende fase gewaakt worden voor domeindenken. Er zijn binnen de gemeente nu eenmaal verschillende afdelingen en domeinen, voor een goede taxatie is het nodig steeds open te staan en integraal te kijken.

Een van de geïnterviewden wees er op dat de gemeente meer gebruik kan maken van communicatiekanalen van partners. Men vond dat er te vaak vanzelfsprekend gekozen werd voor een avond. Het is mogelijk partners in te schakelen voor gesprekken of via hun netwerk moeilijk bereikbare groepen te bereiken. Ook werden sociale media genoemd om te gebruiken. Er is niet meer één kanaal om te communiceren en bevragen.

De Kadernota geeft aan dat deze fase afgesloten wordt met een startdocument. In de verschillende gesprekken trof ik hiervoor verschillende termen. Zo wordt gesproken over procesvoorstellen, startnotities, procesmemo's. Duidelijkheid kan gegeven worden op de site samenspraakwijzer.

Het is voor het ambtelijk apparaat lastig in te schatten wat voor de politiek geldige redenen zijn om af te wijken van het hoogste niveau. Het zou goed zijn hier op zijn minst eens informeel gesprekken over te hebben tussen teamleiders en raadsleden. Wel is er een afwegingsschema bij de tools dat de keuzen inzichtelijk maakt.

### **3.2. Planvorming**

In de fase van planvorming is het college dan wel de gemeente in samenspraak met de inwoners, maatschappelijk middenveld en ondernemers aan het werk. Aan het einde van deze fase legt de gemeente afspraken vast in een beslisdocument. De geïnterviewden geven aan dat merkbaar is dat de gemeente meer dan vroeger luistert en geïnteresseerd

is in initiatieven van anderen. In deze fase is het van belang er rekening mee te houden dat niet iedere burger wil co-produceren.

De gemeente erkent dat in de planvorming de vormgeving van het proces en het betrekken van anderen steeds belangrijker is. Daarbij erkent iedereen dat het niet de verantwoordelijkheid van de afdeling Communicatie is om de communicatie te organiseren. De afdeling heeft een adviserende, ondersteunende en coachende rol.

Op de site van de gemeente staat een lijst met diverse projecten en de samenspraak.

De Samenspraakwijzer ([zoetermeer.samenspraakwijzer.nl](http://zoetermeer.samenspraakwijzer.nl)) bevat hulpmiddelen voor ambtenaren om te kiezen voor methodieken en om te evalueren.

### **Wat beter kan**

De planvorming in co-productie is nog een lastige vorm en dit is nog wennen. Mensen die in een co-productieproces meewerken kunnen niet altijd gezien worden als vertegenwoordiger van een achterban, laat staan van de diverse belanghebbenden. Dat geldt evenzeer wanneer het niveau adviseren is gekozen. Daarom moet in deze fase een apart moment van terugkoppeling zijn naar de buitenring: belanghebbenden die niet betrokken waren in de co-productie of het adviesproces. In feite zijn er in deze fase meerdere treden op de samenspraakladder, omdat buitenstaanders geïnformeerd moeten worden en om advies gevraagd (raadplegen). Dit staat niet genoemd in de Kadernota, maar het komt wel terug in de communicatiekalender die op de site Samenspraakwijzer staat. Het sluit ook aan bij de monitorende burgers om goed over de voortgang en tussentijds gemaakte keuzen te communiceren. Ook is het belangrijk dat de betreffende projectleider op tijd collega's op de hoogte houdt zodat deze vragen in overleggen kan beantwoorden.

Meerdere malen geven geïnterviewden aan dat projecten verschillende deeltrajecten kennen en dat de mogelijkheden voor samenspraak verschillen per deeltraject van het project. Dat staat niet in de Kadernota maar is er niet strijdig mee. Het is van belang om dat als projectleider in de gaten te houden. Mijn indruk is dat dat ook gebeurt.

De geïnterviewden wezen ook op het belang van een strategische blik op het totale project. Projectleiders moeten niet alleen deze fase in de gaten houden maar ook het hele verdere traject.

Het Overzicht Samenspraak dat ik kon bekijken is nog divers. Dit overzicht bevat informatie over samenspraak van beleid en projecten gerangschikt naar de vier clusters van het hoofdlijnenakkoord. Bij sommige projecten staat omschreven waarom niet voor het hoogste niveau op de samenspraakladder gekozen is, bij andere alleen welk niveau is gekozen. Het overzicht is niet (gemakkelijk) op de gemeentelijke site te vinden. De zoekfunctie op de site maakt het lastig voor inwoners om te zien wat de status is van projecten en wat reeds besloten is.

Bij de terugkoppeling naar de buitenring of bij projecten die lager op de samenspraakladder staan wordt opgemerkt dat niet iedereen een goed gevoel voor de zaal en boosheid van insprekers heeft. De verwachting is dat de afdeling Communicatie hierin coacht, terwijl dit niet altijd goed gebeurt. Sparren met communicatie zou ook niet altijd mogelijk zijn. De afdeling Communicatie zou vaker ongevraagd advies moeten geven

en sneller kunnen reageren. Impliciet geven ambtenaren aan dat de politieke gevoeligheid niet bij iedereen even goed is, zij rekenen teveel op de afdeling Communicatie. .

Een aantal geïnterviewden geeft aan dat er nogal eens te beperkt geïnformeerd wordt, bijvoorbeeld dat groepen vergeten worden of dat buurten ten onrechte niet in buurt beeld zijn. Ook zouden er nogal eens praktische zaken zoals goede geluidsinstallatie misgaan.

Enkele geïnterviewden geven aan dat het beter was geweest om te kiezen voor enkele projecten in goede co-productie, dan te streven naar het hoogste niveau. Een aantal stelt dat de gemiddelde burger niet meer vertrouwen krijgt door co-productie omdat hij dat heeft uitbesteed aan de gemeenteraad. De keuze van de gemeenteraad op dit punt is echter duidelijk<sup>12</sup>: de afspraak om te streven naar het hoogste niveau op de samenspraakladder is in het raadsbesluit vastgelegd.

De Omnibusenquête<sup>13</sup> gaf aan dat de deelname van jongeren en ouderen minder groot was dan van de categorie daar tussenin. De gemeente zal steeds moeten kijken of de gekozen middelen aansluiten bij de doelgroep. De Samenspraakwijzer geeft hier hulpmiddelen voor.

### **3.3. Besluitvorming**

In deze fase is het laatste woord aan de politiek: het college en/of de gemeenteraad. De nadruk ligt hier dan ook niet meer op interactie, maar op voorlichting en eventueel inspraak. Wel moet in deze fase verantwoording worden afgelegd over het gevolgde proces van samenspraak, vooral over de uitkomsten daarvan en wat daar uiteindelijk mee gedaan is.

In principe lijkt deze fase op orde. De tekst roept geen vragen op. Terecht merkte iemand op dat een besluit niet altijd aan de gemeente is. Maak je samen de stad, dan nemen diverse partijen hun eigen besluiten.

#### **Wat beter kan**

Over deze fase zijn weinig opmerkingen gemaakt door geïnterviewden. Wel viel mij op dat alleen de verantwoording over het *proces* van samenspraak genoemd wordt. Dat is nodig omdat de politici zich mede een oordeel vormen over de samenspraak. Maar de verantwoording van de politieke keuzen zelf noemt een aantal geïnterviewden mager. Als de politiek meer samen met anderen wil besturen dan is het van belang om vertrouwen te behouden door politieke keuzen goed te motiveren.

### **3.4. Uitvoering**

Vaak blijkt dat binnen de gestelde kaders nog verschillende vormen van uitvoering mogelijk zijn, zo stelt de Kadernota. Het huiswerk zoals dat gedaan is in de fase van agendavorming, moet op het niveau van uitvoering worden gedaan. De actorenanalyse wordt opnieuw bekeken om te bepalen wie bij de uitvoering betrokken zijn omdat ook nu keuzes gemaakt moeten worden. Vaak zal het gaan om meer basale keuzes, zoals de concrete invulling van een sportvoorziening of de keuze voor verkeersmaatregelen in een

---

12 Raadsbesluit nr. DOC-2013-004845 - geamendeerd

13 JABO/ Onderzoek en Statistiek "Omnibusenquête 2014 samenspraak" jan 2014

bepaalde buurt.

### **Wat beter kan**

Ook deze fase riep weinig reacties op van geïnterviewden. Het stond ook niet op het netvlies dat hier in de Kadernota aandacht aan was besteed. Een enkeling hoopt op meer vaart, een ander pleit voor betere integrale aansturing.

Het viel mij wel op dat Zoetermeer niet veel projecten heeft waarin buurtbewoners vergaand eigen verantwoordelijkheden hebben. Het voordeel van dergelijke projecten is dat inwoners meer wennen aan het nemen van moeilijke beslissingen. Ook heeft het als voordeel dat de gemeente beter op de hoogte raakt van de 'best persons' in de buurt: mensen die gezag en vertrouwen hebben en anderen in beweging kunnen krijgen. Mensen kunnen uiteraard moeilijke keuzen tussen kwaden maken. Dat doen ze in hun dagelijks leven ook al, maar bij de overheid stellen ze zich meer op als klant.

### **3.5. Evaluatie**

Centraal in deze fase staat de vraag of het geformuleerde beleid of gemaakte plan geleid heeft tot de gewenste effecten. Op basis van het proces zoals dat is doorlopen, dient hier de vraag gesteld te worden met welke partijen en op welke manier het beleid geëvalueerd moet worden.

Deze fase riep eveneens weinig reacties op, hoewel er wel gepleit wordt voor het sneller leren van de ervaringen uit projecten. De evaluatie en vooral het leren ervan onttrekt zich voor een groot deel aan de ogen van buitenstaanders.

### **Wat beter kan**

Enkele geïnterviewden gaven aan dat inwonersavonden wel vaak knullige fouten lieten zien met microfoons die het niet doen, mensen die hun boosheid niet mogen uiten en onhandige zaalkeuze. Zij hebben ook de indruk dat de zaal niet goed wordt aanvoeld. Dat kan er op wijzen dat er te weinig geleerd wordt van ervaringen. Onduidelijkheden of onwerkbaarheden worden niet genoemd.

Ik heb meerdere geïnterviewden de vraag gesteld waarom co-productie van evaluatie niet genoemd wordt als mogelijk niveau van samenspraak<sup>14</sup>, maar geen antwoord gekregen. Een experiment om een groot project in co-productie te evalueren lijkt goed mogelijk, maar lijkt ook geen prioriteit te hebben.

### **3.6. Democratische processen en de Samenspraakgroep**

De Samenspraakgroep is ingesteld om inwoners op gezette tijden te laten terugkoppelen aan de raad hoe zij aankijken tegen samenspraaktrajecten. Het is de ambitie om

1. Adviezen te geven die de verhouding tussen samenleving en overheid verbeteren bij het tijdig en ruim gelegenheid te geven tot afstemming over initiatieven en plannen;
2. In de gaten te houden of het daartoe vastgestelde beleid (de Samenspraaknota) ook wordt uitgevoerd;
3. Bereikbaar te zijn voor overheid, politiek en samenleving om ons als Samenspraakgroep te attenderen op zaken die van belang zijn voor een

---

14 Op pagina 14 van de Kadernota Samenspraak

- verbetering van afstemming;
4. Over successen en verbetermogelijkheden te communiceren.

De Samenspraakgroep is in september 2014 gestart. In het raadsbesluit was vastgelegd dat *“de groep een voorstel maakt voor gemeenteraad en college over hoe zij zichzelf ziet en welke rol zij wil nemen als ‘samenspraakgroep’ en wat zij nodig heeft om de rol goed te kunnen vervullen. Na een halfjaar evalueert de Samenspraakgroep met college en raad het effect van de ‘Samenspraakgroep’. Een jaar na instelling wordt wederom geëvalueerd en bekeken of voortzetting voor een bepaalde tijd in de rede ligt”*<sup>15</sup>.

Doordat de groep eerst haar rol moest invullen heeft het nogal wat tijd gevergd voor de groep aan de slag kon. De groep is goed gemotiveerd en er is veel kennis van participatieprojecten in de groep aanwezig. Het is te vroeg om over de groep te oordelen. De Samenspraakgroep heeft ook nog geen of weinig gezag.

### **Wat beter kan**

De onderlinge afstemming en ontwikkeling van de Samenspraakgroep heeft veel tijd gevergd. Dat heeft bij de buitenwacht geleid tot ergernis. De onderlinge afstemming en ontwikkeling kon niet alle deelnemers aan boord houden. Enkele leden stapten op. Een van de mensen die (na deze afstemming) uit de groep stapte, stelde weinig vertrouwen te hebben dat het echt de wens is om de Zoetermeerse burgerparticipatie te verbeteren. Hem zat het meest dwars dat de raad had beloofd dat er bij elk project uitgegaan zal worden van de hoogste trede van deze ladder. Dit is naar zijn mening nooit in praktijk gebracht en er is ook geen uitleg waarom voor lagere niveaus is gekozen<sup>16</sup>. De brief is medeondertekend door een ander lid dat opstapte. In de presentatie aan de raad stelt de Samenspraakgroep *“We onderkennen dat er veel problemen zijn om nieuwe verhoudingen vorm te geven. Het gaat daarbij niet alleen om procedures, processen, etc., maar ook om cultuur en gedrag”*<sup>17</sup>. De huidige groep erkent op die manier de spanning tussen de procedures op papier en de lastiger werkelijkheid.

Terecht constateert de Samenspraakgroep dat de concrete toepassing van de Kadernota slechts langzaam op gang komt, dat er nog niet veel startnotities zijn verschenen en dat de toepassing van de Kadernota nog niet vanzelfsprekend is. De groep kiest de normering die is vastgelegd in de Kadernota als leidraad. *“Nu de kadernota Samenspraak nog nauwelijks wordt toegepast is het moeilijk adviseren over afzonderlijke projecten”*<sup>18</sup>. Dit weerhoudt de groep er vervolgens niet van te adviseren om projecten die door derden worden uitgevoerd voor zover mogelijk onder de werking van de kadernota Samenspraak te brengen. Maar tegelijk biedt de nota de groep niet genoeg houvast. Zo stelt de groep *“De nota is immers onduidelijk en kan moeilijk als onze norm voor het toetsen van samenspraak worden gehanteerd.”*<sup>19</sup>

De Samenspraakgroep zal de tijd moeten hebben om zich te ontwikkelen, maar heeft die tijd niet of nauwelijks, nu al geagendeerd is om de groep te evalueren in mei<sup>20</sup>.

---

15 Raadsbesluit (nr. DOC-2013-004845 – geamendeerd)

16 Zoetermeernieuws.nl 15 april 2015 “Meerdere leden Samenspraakgroep stappen op”

17 Praatpapier ter inleiding van het gesprek tussen Raad en Samenspraakgroep op 20 april 2015 dd 15/4/2015

18 Advies Toepassing kadernota Samenspraak dd 8 januari 2015

19 Reactie op de brief van de fracties van CDA, SP en GL d.d. 12 april 2015

20 Samenspraakleidraad december 2014 (het wordt waarschijnlijk september)

## 4. Adviezen

### ***Stap voor stap vertrouwen winnen***

Mijn indruk is dat het uiteindelijk vertrouwen slechts beperkt in het naleven van de spelregels gevonden kan worden. De manier om vertrouwen terug te winnen is het opbouwen van sociaal kapitaal gebaseerd op de ervaring die inwoners, bedrijven en organisaties hebben met de gemeente. Het gaat er om stap voor stap het vertrouwen te winnen.

#### **1. Communiceren met aandacht en een samenwerkingsrelatie opbouwen**

Meer algemeen lijkt vooral aandacht voor de manier van communiceren van belang: actief luisteren, niet te snel komen tot oplossingen, inleven in anderen en het beeld dat overgebracht wordt teruggeven. De vormgeving kan beter, maar de winst voor de toekomst zit vooral in het bouwen van een betere samenwerkingsrelatie.

#### **2. Inwoners in beheerprojecten verantwoordelijkheid geven (en streng zijn)**

Goede samspraak is geholpen met ervaring van organisaties en mensen. Die moet opgebouwd worden en dat gaat met vallen en opstaan. Ook inwoners moeten daarbij leren. Naar mijn idee is het daarom belangrijk om in beheerprojecten inwoners meer verantwoordelijkheden te geven. Vanuit de raadsleden is opgemerkt dat het goed werkt als inwoners zelf de groenvoorziening in de buurt kunnen beheren. Daar zie ik ook veel kansen. Ook dan moet de gemeente wel duidelijk zijn en randvoorwaarden stellen. Zo geeft de gemeente Alphen bij het groenbeheer door inwoners aan dat de bloemen en planten gerooid worden als de inwoners het groen verwaarlozen. Hoe hard dit ook klinkt: het wekt toch voldoende vertrouwen bij inwoners dat de gemeente hen niet alleen ruimte geeft, maar ook verantwoordelijkheid. Ook wijkbudgetten met ruime bevoegdheden kunnen inwoners meer ervaring geven. De gemeente leert op die wijze dat verantwoordelijkheid afgestaan kan worden en inwoners leren hoe de gemeente steeds beter in staat is om te gaan met eigen initiatief van inwoners en loslaten.

### ***Het college: SMART maken voor beter verwachtingen management***

#### **3. SMART maken wanneer de werkwijze op orde is**

Bij het algemene beeld had ik aangegeven dat het nodig is om SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel realistisch en tijdgebonden) aan te geven wanneer verwacht mag worden dat het ambtelijk apparaat de werkwijze zoals geambieerd in de Kadernota kan realiseren. Dit haalt de belangrijkste onwerkbaarheid uit de Kadernota weg. Te denken valt aan het gebruiken van 2014 om te oefenen en oriënteren (reeds in gang gezet), 2015 om in te voeren en tools te gebruiken, 2016 om te verbeteren op basis van de ervaringen en eind 2016, begin 2017 te toetsen. Het precieze tijdpad is minder van belang, zolang het niet in de partijpolitieke verkiezingsstrijd kan komen. Het gaat er vooral om duidelijkheid te geven. Daarbij past erkenning dat er fouten gemaakt worden, maar ook de controleerbare ervaring dat van fouten geleerd gaat worden en persoonlijke aandacht om fouten te corrigeren.

#### **4. Duidelijk maken wanneer ambtenaren informeel contact mogen hebben met raadsleden**

Burgerparticipatie vraagt van ambtenaren om op tijd politieke sturing te vragen. In veel

gemeenten is daardoor meer informeel contact met raadsleden mogelijk dan vroeger. Het is goed om hierin als college duidelijk te maken wanneer dat mag en welke voorzichtigheid daarbij in acht genomen moet worden.

### ***De raad: politieke sturing rond samenspraak geven***

#### **5. Leren wat geldige redenen zijn om te kiezen voor een lager samenspraak-niveau**

De algemene uitspraak om te streven naar het hoogste niveau van de samenspraakladder geeft het ambtelijk apparaat weinig sturing. Om een beter beeld te krijgen van de wensen van de raad zijn, is het goed om hierover in gesprek te gaan met het ambtelijk apparaat, op teamleiderniveau. Zo wordt duidelijk wat voor de raad geldige redenen zijn om niet te kiezen voor het hoogste niveau van samenspraak.

#### **6. Aangeven wanneer de raad hecht aan representativiteit en wanneer niet**

Is in de oriënterende, agenderende fase van een project geconstateerd dat er grote verschillen van mening leven onder belanghebbenden, dan zal de raad duidelijk moeten aangeven welke kaders de politiek kiest. Ook is het van belang dat de raad aangeeft wanneer representativiteit van belang is en wanneer niet.

#### **7. Besluiten met argumentatie**

De politiek moet leren om met gezag te weerspreken wanneer zij het niet eens is met de argumentatie van omwonenden. Anders bestaat ten onrechte het beeld dat er ook geen goede argumentatie is en dat het gehele proces geen verandering heeft gebracht ten opzichte van de eerdere plannen. De raadsleden zullen bij besluiten niet alleen aandacht moeten geven aan de samenspraak, maar ook steeds moeten bedenken dat de raad zich verantwoordt over politieke keuzen.

#### **8. Kaders stellen als dat nodig is en rolvast blijven**

De geïnterviewde raadsleden en anderen wilden ruime kaders geven ruimte aan belanghebbenden om een eigen invulling te geven. Maar als er belangentegenstellingen zijn en de belanghouders verdeeld zijn, blijft het van groot belang om heldere (en strikte) kaders aan te geven.

De Kadernota Samenspraak noemt meerdere rollen voor de raad, maar wanneer welke rol aangenomen wordt is niet benoemd. Dat zal in de praktijk ingevuld moeten worden. Het is daarbij van belang niet de rol van actieve inwoner of ambtenaar in te nemen.

#### **9. Erkennen dat er spanning zit tussen de ambitie en de huidige praktische mogelijkheden**

Steeds werd aangegeven dat er nog geleerd moet worden en dat er een cultuuromslag nodig is. De raad zal moeten erkennen dat er spanning zit tussen de ambitie van de raad en de werkelijke mogelijkheden. Dat geeft het apparaat veiligheid om te experimenteren.

### ***Het ambtelijk apparaat: vaart maken, leren en verbeteren***

#### **10. Vaart maken met nieuwe werkwijze**

De opdracht was om te kijken naar onduidelijkheden en onwerkbaarheden. Er is over het werken met startnotities, maken van krachtenveldanalyses en toevoegen van samenspraakparagrafen geen onduidelijkheid. Het is belangrijk om vaart te maken met de

toepassing. Om goed te werken aan verwachtingenmanagement zal politiek duidelijkheid gegeven moeten worden. Duidelijkheid over tijdspad (zoals hierboven geschetst) en geldige redenen om niet te kiezen voor het hoogste niveau van samenspraak is aan de politiek. De politiek moet daarvoor wel gevoed worden. Hoofdadvis was te trachten vertrouwen te winnen en fouten te erkennen, maar ook om vaart te maken.

Werkende weg is veel ingevuld. Intern organisatorische zaken rekent men nu al niet tot vallend onder de Kadernota. De reikwijdte van de nota kan beperkt worden tot de zaken die direct impact hebben op inwoners, bedrijven en organisaties. De Kadernota geldt verder niet alleen voor nieuw beleid, maar ook bestaand beleid waarvoor wijzigingen nodig zijn. Het moet gaan om zaken die binnen de gemeentelijke invloedssfeer liggen. In dialoog met de Samenspraakgroep kan een precieze formulering gevonden worden, maar ook hier geldt vooral dat vaart maken belangrijker is, omdat de rest werkende weg ingevuld wordt.

### **11. Vindbaar maken van documenten**

Op tal van manieren leert het apparaat momenteel bij. De Samenspraakwijzer is hierin een hulpmiddel. Dit hulpmiddel verdient vooral verduidelijking voor de agenderende fase en de fase van planvorming. Het blijft ook van belang dat ambtenaren duidelijk is wat precies hoort in welk document. De samenspraakwijzer is nog niet gemakkelijk doorzoekbaar. Datzelfde geldt voor de raadsstukken, waardoor actieve inwoners minder goed kunnen inschatten wat al besloten is en op welke wijze processen gestructureerd zijn.

### **12. Volgen van de meningen en gevoelens van mensen die niet participeerden**

In geval van co-productie is het nodig om steeds goed te communiceren met de buitenring en te weten welke wensen en gedachten er leven. Dat kan op diverse manieren met de geëigende wegen, maar ook met sociale media en het aanboren van kennis van partners.

### **13. Je gewicht in debatten (her)kennen en strategisch blijven kijken**

Het is belangrijk steeds politieke gevoeligheid te tonen, op tijd politieke sturing te vragen, maar ook te letten op de interpretatie van uitspraken gedaan door ambtenaren. Dit vraagt tegelijkertijd voorzichtigheid, maar ook duidelijkheid over de eigen rol en fase in het proces. Het vraagt ook strategisch kijken naar de processen en niet alleen tactisch naar de fase waar het proces zich in bevindt.

### **14. Integraal werken en profiteren van de kennis van anderen**

Reageren op initiatieven vanuit de samenleving is moeilijker dan besluiten voor de raad voorbereiden. Het vraagt nog meer integraal werken, terwijl de organisatie ingericht is in afdelingen. De groene golf-ambtenaren en de wijkregisseurs moeten hier een oplossing voor zijn, maar het vraagt ook een coöperatieve houding van de afdelingen.

Het verdient aanbeveling niet alleen de processen te evalueren, maar ook te toetsen of er voldoende geprofiteerd is van de kennis van partners, die vaak helpt om problemen integraal te bezien.

### **15. Blijven evalueren en uitwisselen met lunchbijeenkomsten en trainingen**

Het is belangrijk om te blijven evalueren en uitwisselen, bijvoorbeeld met lunchbijeenkomsten waarin ambtenaren hun ervaringen onderling uitwisselen.

Samenspraak moet niet verzanden in papieren exercities, maar uitgevoerd worden in de praktijk. Gemeenten die hier ook mee bezig zijn experimenteren met uitwisselings- en



inspiratielunches, waarbij projectleiders vertellen over hun ervaringen en vragen om tips. Dergelijke werkwijzen zouden ook in de gemeente Zoetermeer goed passen en zonder veel kosten kunnen worden ingevoerd. Trainingen zullen ook in moeten gaan op politieke gevoeligheid en wat dit betekent voor ambtenaren.

## ***De Samenspraakgroep: gezag opbouwen***

### **16. Gezag opbouwen met feitelijke observaties**

Het was de Samenspraakgroep niet duidelijk wat de reikwijdte is van de Kadernota. Mijn voorstel is om in samenspraak met de gemeente tot een goede afspraak te komen en daarbij uit te gaan van de impact van ingrepen op de inwoners binnen de gemeentelijke invloedssfeer. De ambtenaren kunnen dan meteen merken hoe de Samenspraakgroep opereert: met nuchterheid en kennis van zaken.

Terecht heeft de Samenspraakgroep benadrukt dat ze geen representatieve vertegenwoordiger is van inwoners. De leden hebben een diverse achtergrond en netwerken, maar vertegenwoordigen niet noodzakelijkerwijs een achterban, zodat zij vrij en ongebonden kunnen deelnemen<sup>21</sup>. Elke “toezichthouder” moet gezag opbouwen. Dat gezag kan in dit geval niet ontleend worden aan representativiteit of algemeen erkende deskundigheid. De onduidelijkheid wie de Samenspraakgroep precies is, moet in de praktijk ingevuld worden. Dat zal het gemakkelijkst gaan met feitelijke observaties over het samenspraakproces. Het is daarom belangrijk om ver te blijven van politieke uitspraken.

---

21 Samenspraakleidraad december 2014

## **Gebruikte documenten**

Advies Toepassing kadernota Samenspraak januari 2015

Kadernota Samenspraak oktober 2013

C. Janssen Nulmeting Deelnemers aan de samenspraak gemeente Zoetermeer dec 2014

JABO/ Onderzoek en Statistiek "Omnibusenquête 2014 samenspraak" jan 2014

Memo afspraak 117 Bewoners worden eerder en beter betrokken bij ontwikkelingen in de buurt

Overzicht Samenspraak 2015

PBLQ Zenc 'Burgerparticipatie(beleid) in de gemeente Zoetermeer" 2013

Praatpapier ter inleiding van het gesprek tussen Raad en Samenspraakgroep op 20 april 2015

Samenspraakgroep "Advies Toepassing kadernota Samenspraak" jan 2015

Samenspraakleidraad december 2014

Samenspraakplan actualisatie beheervisie openbare ruimte n.a.v. motie 1412-33:

'Samenspraak ook bij beheervisie' en toezegging 356. feb 2013

Wij zijn Zoetermeer Verzoek Burgerinitiatiefvoorstel juni 2013

Zoetermeernieuws.nl 15 april 2015 "Meerdere leden Samenspraakgroep stappen op"

## **Geïnterviewde personen**

### ***Geïnterviewde personen mondeling:***

Mirjam v.d. Broek, teammanager projectmanagement

Eveline Kokx, teammanager Ruimtelijk Beleid

Willem Crebolder, concernstrateeg

Jan Geerdes, Biz kwadraat

Michel van Luijtgaarden, journalist

Charlie Aptroot, burgemeester

Robin Paalvast, wethouder

Mirjam van Bijnen, stichting Piezo

Coen Helderma, afdeling communicatie

Samenspraakgroep:

Douwe Visser

Margreeth Bakker

Marcel Krassenburg

Frits Bakker

Dave Heemskerk

Anne Hensen

### ***Geïnterviewde personen telefonisch:***

Marijke van der Meer, raadslid Zo! Zoetermeer

Jamila Bakkers raadslid D66

Léon van den Berg voorzitter Wij zijn Zoetermeer, ondernemer

Robbert Willems, voorzitter RVOZ, ondernemer

## Tabel Suggesties per fase van samenspraak

Fase	Suggestie
Agenderen	<p>Niet te snel richten op besluitvorming, maar echt taxeren wat de situatie vraagt</p> <p>Startnotities maken met duidelijke afweging voor wat betreft de keuze van het niveau van samenspraak</p> <p>Beleidswijzigingen vallen onder de Kadernota</p> <p>Afwegen wanneer een signaal van belang is, vraagt politieke gevoeligheid bij ambtenaren</p> <p>In deze fase niet te snel kiezen voor een afdeling of domein</p> <p>Meer gebruik maken van kennis en communicatiekanalen van anderen</p> <p>Eenduidigheid in termen procesmemo, startdocument, startnotitie en procesvoorstellen</p> <p>Met raad onderzoeken wat geldige afwegingen zijn voor welk niveau van samenspraak</p>
Planvorming	<p>Erkennen dat er tegelijkertijd meerdere treden op de samenspraakladder passen</p> <p>Beseffen dat samenspraak rond een proces kan uiteenvallen in verschillende deeltrajecten die elk andere niveaus van samenspraak kennen Strategisch blijven kijken naar het hele proces en niet alleen naar het deeltraject van een project Overzicht Samenspraak vindbaar maken op de site van de gemeente en aangeven waarom niet voor het hoogste niveau op de samenspraakladder is gekozen</p> <p>Het helpt het apparaat als de afdeling Communicatie sneller reageert op vragen en meer ongevraagd advies geeft</p> <p>Bij het informeren van de buitenring goed opletten dat alle betrokkenen in beeld zijn. Opletten dat de samenspraakvormen ook passen bij jongeren en ouderen, niet altijd dezelfde vorm kiezen</p>
Besluitvorming	<p>Laat de raad duidelijk aangeven waarom welke keuzen gemaakt worden</p>
Uitvoering	<p>Let op integrale aansturing</p> <p>Leer inwoners wennen aan meer eigen verantwoordelijkheid</p>
Evaluatie	<p>Overweeg bij evaluaties ook co-productie</p> <p>Leer van de gemaakte fouten en maak duidelijk dat je leert</p>