

## Raadsvoorstel

<b>Onderwerp</b>	Raadsvoorstel verheldering toepassing Kadernota Samenspraak
<b>Zaaknummer</b>	-2015-000457
<b>Documentnummer</b>	DOC-2015-003203
<b>Versie</b>	
<b>Auteur</b>	Coen Helderman c.helderman@zoetermeer.nl 079-3468271
<b>Gemeentesecretaris</b>	Koek, H.M.M.
<b>Directeur</b>	Nood, R. van
<b>Portefeuillehouder</b>	Paalvast, R.C.
<b>Medeverantwoordelijke(n)</b>	

<b>Uiterste behandeldatum (+ reden)</b>	
<b>Programma(s)</b>	Dienstverlening en bestuur
<b>Indien geheim</b>	Reden: Termijn:
<b>Eerdere besluitvorming</b>	
<b>Samenvatting</b>	In de raadsvergadering van 2 februari jl. is naar aanleiding van mondelinge vragen gesproken over de werkbaarheid van de Kadernota Samenspraak. Het college heeft bij de beantwoording van de vragen toegezegd te zullen kijken naar de praktische toepasbaarheid van de Kadernota Samenspraak en te zullen nagaan op welke punten de toepassing van de Kadernota verheldering behoeft. Om tot een goed afgewogen en objectief oordeel te komen, is aan de externe deskundige H. Albeda ( <a href="http://www.heinalbeda.nl/">http://www.heinalbeda.nl/</a> ) de opdracht gegeven in dit kader een kort onderzoek ('scan') uit te voeren. Dit heeft geleid tot een rapportage met 16 adviezen aan de gemeente om op basis van de Kadernota Samenspraak tot een goede werkwijze te komen.
<b>Bijlagen + locatie</b>	Onderzoeksrapport Hein Albeda

# Raadsbesluit nr. DOC-2015-003203

De raad van de gemeente Zoetermeer;

Gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 29 mei 2015

## **besluit**

1. a. De adviezen van de heer Albeda aan raad en college over te nemen als verbeterpunten bij de toepassing van de Kadernota Samenspraak
- b. Het college te verzoeken de adviezen van de heer Albeda ten aanzien van het ambtelijke apparaat te gebruiken als input bij de concrete toepassing van de Kadernota Samenspraak.
- c. De Samenspraakgroep te verzoeken om in de werkwijze de nadruk te leggen op feitelijke waarnemingen tijdens het samenspraakproces en het doen van concrete voorstellen voor de verbetering van samenspraak op zowel project- als organisatieniveau.

### Algemeen

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 samenspraakniveau
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
2. In te stemmen met het stapsgewijs realiseren van de in de Kadernota Samenspraak geformuleerde ambitie om te streven naar het voor het onderwerp hoogste niveau van samenspraak en vast te stellen dat in 2018 de werkwijze en organisatiecultuur op orde moeten zijn.
  3. Een afwegingskader voor het niveau van samenspraak op te (laten) stellen en dit eind 2015 ter besluitvorming aan de raad voor te leggen.

4. Het presidium te verzoeken om de overige op de raad betrekking hebbende adviezen te implementeren.
5. In Zoetermeer in 2016 de optie van een pilot te onderzoeken om de mogelijkheden en beperkingen in kaart te brengen van een wijkbudget en/of buurtbegroting met ruime bevoegdheden voor inwoners.
6. Het college te verzoeken middels een jaarlijkse rapportage de raad te informeren over de voortgang van de realisatie van de adviezen van de heer Albeda ten aanzien van de ambtelijke organisatie.

Dit besluit treedt in werking twee weken na de bekendmaking daarvan. Tenzij over dit besluit een inleidend verzoek tot het houden van een referendum wordt gedaan.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad op

de griffier,

de voorzitter,

drs. K. Bolt

Ch.B. Aptroot

## Toelichting

### Probleemstelling en kader

In de raadsvergadering van 2 februari jl. is naar aanleiding van mondelinge vragen gesproken over de werkbaarheid van de Kadernota Samenspraak. Het college heeft bij de beantwoording van die vragen toegezegd te zullen kijken naar de praktische toepasbaarheid van de Kadernota Samenspraak en te zullen nagaan op welke punten de toepassing van de Kadernota verheldering behoeft. Dit raadsvoorstel komt hieraan tegemoet.

Om tot een goed afgewogen en objectief oordeel te komen, is aan de externe deskundige Hein Albeda (<http://www.heinalbeda.nl/>) de opdracht gegeven een kort onderzoek ('scan') uit te voeren naar de werkbaarheid en duidelijkheid van de Kadernota en op basis daarvan te adviseren over mogelijke concretisering die leiden tot verheldering in de manier van werken. De heer Albeda heeft in het kader van dit onderzoek met verschillende belanghebbenden binnen en buiten de gemeente gesproken over hun visie op de werkbaarheid van de Kadernota Samenspraak (samenspraakniveau: raadplegen). De onderzoeksrapportage van de heer Albeda treft u als bijlage bij dit raadsvoorstel aan.

### Voorstel/keuzemogelijkheden/risico's

#### Context

In november 2013 heeft de raad de Kadernota Samenspraak vastgesteld als basis voor de vormgeving van de samenspraak tussen stad en de gemeente. De Kadernota formuleert hoge ambities ten aanzien van de samenspraak in de stad. In Zoetermeer streven we naar het voor het onderwerp hoogste niveau van de samenspraakladder (en motiveren indien we dit niveau niet kiezen). In het Hoofdlijnenakkoord wordt de Kadernota Samenspraak en de daarin geformuleerde ambities omarmd.

De afgelopen periode is gebleken dat er onduidelijkheid is over de wijze waarop en de onderwerpen waarvoor de Kadernota Samenspraak moet worden toegepast. Dit concludeert ook de Samenspraakgroep in een het begin 2015 uitgebrachte advies aan de raad over de toepassing van de Kadernota. Uit de nulmeting die eind vorig jaar in de ambtelijke organisatie is uitgevoerd naar de kwaliteit van samenspraak bleek eveneens dat duidelijkheid van samenspraak (in zowel visie als wijze van toepassing) verbetering behoeft.

De externe deskundige Hein Albeda is in dit licht gevraagd te adviseren 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.

#### Visie van het college op samenspraak

Samenspraak staat volgens het college in essentie voor twee doelen:

- a. het bewerkstelligen van geloofwaardigheid van en vertrouwen in de gemeente door transparante en beargumenteerde afweging van belangen.
- b. Het vergroten van de realisatiekracht van publieke opgaven door de kracht van de samenleving op een slimme en slagvaardige manier te benutten.

- a. Bewerkstelling van geloofwaardigheid

Om als gemeente 'in tune' te blijven met de stedelijke samenleving is het noodzakelijk dat de gemeente zo veel mogelijk 'van buiten naar binnen' werkt. Van 'buiten naar binnen' werken,

betekent ook dat de gemeente aansluit bij maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de opkomst van de netwerk- en doe-democratie. Samenspraak en omgevingsbewust werken zijn de Zoetermeerse invulling hiervan. Niet voor niets wordt samenspraak in het Hoofdlijnenakkoord door het college omarmd. Goede samenspraak draagt in de ogen van het college bij aan geloofwaardigheid van en vertrouwen in het openbaar bestuur. Geloofwaardigheid van en vertrouwen in het openbaar bestuur vraagt in de eerste plaats om transparante besluitvorming, waarbij standpunten van belanghebbenden beargumenteerd afgewogen worden.

b. Vergroten van realisatiekracht

Het college ziet samenspraak en omgevingsbewust werken daarnaast als middelen om de realisatiekracht in de stad te vergroten. Goede samenspraak draagt volgens het college bij aan een slagvaardige, rechtvaardige en efficiënte realisatie van maatschappelijke opgaven in de stad door het genereren en benutten van ideeën en kennis, het bundelen van krachten en het delen van verantwoordelijkheden. Kortom, het gaat volgens het college om het inzetten van de kracht in de Zoetermeerse samenleving om maatschappelijke opgaven op een slagvaardige en slimme manier te realiseren. Dat is wat anders dan het streven om het iedereen naar de zin te maken. Samenspraak betekent volgens het college dus niet per se het genereren van door iedereen gewenste uitkomsten.

Bij het realiseren van deze doelen, gelden volgens het college twee kritische succesfactoren. In de eerste plaats is het volgens het college nodig om te investeren in de kwaliteit van samenwerking binnen de gemeente en tussen de gemeente en inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Dit vraagt om een open en constructieve interactie, tijdige en eerlijke communicatie en het scheppen van juiste verwachtingen. Daarnaast is het volgens het college nodig om verder te investeren in een professionele inrichting en vormgeving van de samenspraak. Dit betekent dat de gemeente zal moeten doorontwikkelen als het gaat om doordachte en passende inrichting van samenspraakprocessen en een gerichte inzet van samenspraakmiddelen.

In de ogen van het college is samenspraak succesvol als deelnemers aan samenspraak aangeven zich gehoord voelen en waar van toepassing actief hebben kunnen meedenken. Het college zet daarom in bij beleid en projecten van de gemeente in op een zo hoog mogelijke betrokkenheid van burgers, inwoners en bedrijven. Tegelijkertijd mikt het college op een optimale ondersteuning door de gemeente bij maatschappelijke initiatieven van inwoners, bedrijven en organisaties voor verbetering van de eigen leefomgeving en/of de hele stad. We doen dit met een aanpak langs drie lijnen: toerusten en inspireren van ambtelijke en politiek-bestuurlijke organisatie, ondersteunen van maatschappelijke initiatieven van inwoners, bedrijven en het meetbaar maken van de kwaliteit van samenspraak in Zoetermeer organisaties. In het 'Meerjarenplan Samenspraak' dat u onlangs als memo hebt ontvangen, worden deze lijnen onderbouwd en (zowel inhoudelijk als financieel) uitgewerkt. Dit memo betreft een uitwerking van de doelen en indicatoren die staan beschreven in programma 6 van de Programmabegroting 2015-2018.

## Reactie op het adviesrapport van de heer Albeda

### a. Reactie op hoofdlijnen

Vanuit deze visie heeft het college het adviesrapport van de heer Albeda bekeken en beoordeeld. Het college herkent zich in de bevindingen en adviezen en stelt daarom voor om de 16 adviezen van de heer Albeda over te nemen.

De opdracht van de heer Albeda was te kijken naar onduidelijkheden en onwerkbaarheden bij de toepassing van de Kadernota Samenspraak. De opdracht was nadrukkelijk niet om de Kadernota Samenspraak an sich te evalueren. Voor het college is de Kadernota Samenspraak nog steeds een prima vetrekpunt voor het gemeentelijke samenspraakbeleid. De geformuleerde stevige ambitie om te streven naar het voor het onderwerp hoogste niveau van samenspraak past bij de strategische positionering van Zoetermeer als stad van pioniers en vernieuwers. Tegelijkertijd (h)erkent het college dat het ongenueanceerd vasthouden aan deze ambitie in de praktijk tot onwenselijke spanningen leidt.

De Kadernota Samenspraak is van recente datum en de gemeente (college, raad en ambtelijke organisatie) en samenleving (inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties) zijn nog aan het leren om samenspraak op een goede manier toe te passen. In een leerproces is het maken van fouten onvermijdelijk.

Verdere doorontwikkeling en professionalisering van samenspraak vergt tijd, grote inzet en een doordacht ontwikkelingstraject. Op basis van eerder onderzoek bij andere gemeenten is het gerechtvaardigd te concluderen dat een ontwikkeltraject van enkele jaren nodig is om toe te werken naar het geformuleerde ambitieniveau. Dit ontwikkeltraject is inmiddels volop ingezet en nog niet afgerond. In het Meerjarenplan Samenspraak dat de raad onlangs heeft ontvangen, wordt dit ontwikkeltraject concreet uitgewerkt en financieel vertaald.

Bij een dergelijk ontwikkelproces is een sfeer van veiligheid onontbeerlijk. Die sfeer is blijkens het rapport van de heer Albeda momenteel nog niet altijd voldoende aanwezig. Doordat bijvoorbeeld niet helder beschreven staat welke geldige argumenten kunnen worden aangedragen om voor een lager samenspraakniveau te kiezen, zijn voor ambtenaren de kaders niet voldoende helder. Het college steunt daarom het advies van de heer Albeda om te komen tot een (door de raad vastgestelde) lijst met argumenten voor het bepalen van het juiste niveau van samenspraakniveau. Een helder afwegingskader zal voor de gemeente een belangrijk richtsnoer zijn om steeds voor het passende samenspraakniveau te kiezen.

Hoewel het college veel waarde hecht aan de Kadernota Samenspraak als basis voor de vormgeving van de samenspraak in Zoetermeer, herkent het college zich in de analyse van de heer Albeda dat bij een goede toepassing van samenspraak niet alle heil moet worden verwacht van instrumenten als nota's, wijzers en verordeningen. Samenspraak vindt uiteindelijk plaats in dagelijkse realiteit van intermenselijk contact. Dit vraagt om continue aandacht voor persoonlijke houding en gedrag én vaardigheden op het vlak van bijvoorbeeld communicatie en procesbegeleiding. Het gaat daarbij om zaken als waardierend luisteren, creatief denken en consequent uitvoeren. Dit geldt voor zowel ambtenaren, bestuurders als raadsleden. Zij allen vormen immers voor inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties 'de gemeente'.

Andersom geldt ook dat inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties moeten wennen aan de veranderende rolverdeling tussen de gemeente en de stedelijke samenleving. Goede

samenspraak vraagt ook om een lerende houding in de stad. Het college kan zich daarom vinden in het advies van de heer Albeda om te onderzoeken of we in Zoetermeer een pilot kunnen uitvoeren met bijvoorbeeld een buurtbegroting en/of wijkbudget met ruime bevoegdheden voor inwoners. De precieze vormgeving van een dergelijke pilot vergt nog het nodige denkwerk. Het college treedt hierover graag in overleg met de Samenspraakgroep, BIZKwadraat en andere betrokken partijen.

b. Reactie op adviezen aan college

Het college neemt het advies van de heer Albeda over om te komen tot een helder tijdspad bij het realiseren van de ambitie van de Kadernota Samenspraak. Het college stelt voor om komend jaar (tot medio) 2016 te gebruiken om de nieuwe werkwijze (aan de hand van met name de Samenspraakwijzer en Samenspraakverordening) goed onder de knie te krijgen. Het aanjaagteam samenspraak dat het college in het ‘Meerjarenplan Samenspraak’ voorstelt te formeren zal daarbij een belangrijke rol gaan spelen. De periode medio 2016 – medio 2017 kan vervolgens benut worden om te verbeteren op relevante aspecten van persoonlijke houding, gedrag en vaardigheden, zodat medio 2017 een tussenevaluatie kan plaatsvinden. Dit moet ertoe leiden dat de werkwijze en organisatiecultuur medio 2018 op orde zijn. Bij die werkwijze en organisatiecultuur past ook duidelijkheid over de wijze waarop het college denkt over informeel contact tussen ambtenaren en raadsleden. Het college wil zich over dit vraagstuk nog nader beraden en zal de raad hierover voor het einde van dit kalenderjaar informeren.

c. Reactie op adviezen aan de raad

Het college herkent zich in het advies van de heer Albeda over de noodzaak een lijst op te stellen met geldige argumenten om voor lagere trede op de samenspraakladder te kiezen. Het ontbreken van een helder afwegingskader draagt niet bij aan een noodzakelijke sfeer van veiligheid en openheid. Het college stelt daarom voor om gezamenlijk (college, raad, ambtelijk apparaat en Samenspraakgroep) te werken aan een afwegingskader en dit eind 2015 ter besluitvorming aan de raad voor te leggen.

d. Reactie op adviezen aan het ambtelijk apparaat

Het college herkent zich in het advies dat de ambtelijke organisatie (meer) vaart moet maken met het op orde krijgen van de werkwijze en organisatiecultuur. Om die reden stelt het college in het ‘Meerjarenplan Samenspraak’ dat u onlangs hebt ontvangen voor een aanjaagteam samenspraak in te stellen dat de ambtelijke organisatie gericht gaat ondersteunen bij de juiste vormgeving en inrichting van samenspraak. Daarbij gelden de adviezen van de heer Albeda als belangrijke inhoudelijke focuspunten voor dit aanjaagteam. Het college zal de raad jaarlijks over de voortgang van deze punten informeren.

e. Reactie op advies aan de Samenspraakgroep

Het college is van mening dat de Samenspraakgroep de meeste toegevoegde waarde kan bieden als de groep feitelijke waarnemingen doet en concrete voorstellen doet voor de verbetering van samenspraak op zowel project- als organisatieniveau. De nadruk in de werkwijze van de groep zou wat het college betreft op het vergaren en delen van kennis over samenspraak moeten liggen en niet op het uitvoeren van evaluaties of het vellen van oordelen. Op die manier kan de groep een zinvolle bijdrage leveren aan het noodzakelijke leerproces. De toegevoegde waarde van de Samenspraakgroep wordt volgens het college minder naarmate de groep vaker een politieke opstelling kiest. De Samenspraakgroep beschrijft zichzelf in zijn

leidraad, waar de groep de eigen rolopvatting en werkwijze beschrijft, overigens als adviesorgaan voor de raad.

### **Financiën**

De benodigde investering in samenspraak staat beschreven in de memo ‘Meerjarenplan Samenspraak’ dat u onlangs hebt ontvangen. Dit plan zal als voorstel samen met een aantal andere voorstellen tijdens het voorjaarsdebat ter besluitvorming aan u worden voorgelegd.

### **Samenspraak en Communicatie**

De heer Albeda heeft in zijn onderzoek in opdracht van de gemeente diverse belanghebbenden geraadpleegd. De lijst met geïnterviewde personen staat op pagina 27 van zijn rapport. Er is niet gekozen voor het hoogste niveau van samenspraak, omdat het college bij de totstandkoming van dit raadsvoorstel er de voorkeur aan heeft gegeven zich te baseren op een deskundig en onbevooroordeeld oordeel van een externe partij (de professionele ‘frisse blik’ van buiten). Co-productie had in dit geval te veel het karakter gekregen van een proces waarbij ‘de slager zijn eigen vlees keurt’. Dit had volgens het college niet bijgedragen aan de benodigde verheldering en verbetering van de werkwijze bij samenspraak.

### **Toegankelijkheid en bruikbaarheid voor gehandicapten**

...

### **Rapportage en evaluatie**

In programma 6 van de Programmabegroting 2015-2018 geeft het college aan naar een grotere betrokkenheid van inwoners, ondernemers en instellingen bij de stad te streven. Hiervoor worden twee doelen omschreven:

1. Bevorderen van betrokkenheid van inwoners, ondernemers en instellingen bij beleid en projecten van de gemeente op de hoogste samenspraaktrede
2. Inspelen op en zo mogelijk ondersteunen van eigen initiatieven van inwoners, ondernemers en instellingen.

Bij het realiseren van deze doelen gelden de volgende effectindicatoren:

- Gemiddeld rapportcijfer inwoners over proces van samenspraak
- Tevredenheid bedrijven over proces van samenspraak
- Tevredenheid organisaties over proces van samenspraak
- Tevredenheid inwoners, bedrijven en organisaties over ondersteuning bij (maatschappelijke) initiatieven

Het college zal de raad op de gebruikelijke wijze over de voortgang ten aanzien van deze effectindicatoren Informeren.

De raad ontvangt tevens jaarlijks een overzicht van de stand van zaken van samenspraak in onder handen zijnde projecten en plannen.

Het college zal tevens middels een jaarlijkse rapportage de raad informeren over de voortgang van de realisatie van de adviezen van de heer Albeda ten aanzien van de ambtelijke organisatie. Medio 2018 zal extern worden getoetst of de werkwijze en organisatiecultuur voldoende op orde zijn.

### **Begrotingswijziging**

Op pagina 10 van de bijlage ‘Activiteiten, kosten en prestaties’ bij de Programmabegroting 2015-2018 staat als prestatie-indicator voor het bevorderen van samenspraak genoemd: ‘Percentage van plannen en projecten dat op de hoogste trede van de samenspraakladder wordt uitgevoerd’. De rapportage van de heer Albeda en met name zijn advies om een lijst met



geldige argumenten op te stellen om voor een lagere trede op de samenspraakladder te kunnen kiezen, heeft het college laten besluiten deze prestatie-indicator te schrappen. Dit mede in het licht van de uitkomst van de Omnibusenquête, waaruit blijkt dat een beperkt deel van de Zoetermeerse inwoners er voor voelt om te coproduceren. Het college gaat graag met de ambtelijke organisatie en de Samenspraakgroep in gesprek over een prestatie-indicator die meer recht doet aan enerzijds de benodigde inhoudelijke kwaliteitsvereisten van samenspraak en anderzijds de redenen die inwoners aandragen om aan samenspraak deel te willen nemen. De raad wordt op de gebruikelijk wijze over de uitkomst geïnformeerd.