**Verbruggen, Silvana**

**Van:** ROB <info@raadopenbaarbestuur.nl>
**Verzonden:** maandag 31 mei 2021 10:33
**Onderwerp:** Nieuwe politiek, nieuwe akkoorden
**Bijlagen:** ROB-rapport Nieuwe_politiek_nieuwe_akkoorden.pdf

Geachte leden van de gemeenteraad,

U zult inmiddels al weer druk bezig zijn met de voorbereidingen op de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022. Een nieuwe kandidatenlijst moet worden samengesteld, een verkiezingsprogramma geschreven, en een campagne voorbereid.

Wij merken als Raad voor het Openbaar Bestuur ook dat veel gemeenteraden en hun fracties zijn begonnen met nadenken over de aankomende raadsverkiezingen maar ook de periode daarna. We krijgen weer verzoeken voor toezending van of een toelichting op een publicatie die we kort voor de vorige verkiezingen uitbrachten: *Nieuwe politiek, nieuwe akkoorden*. In deze bundel staan de ervaringen van tien gemeenten die er na de verkiezingen van 2014 voor kozen hun burgers actief te betrekken bij het opmaken van hun bestuurs- en of beleidsakkoord. Voor lokale partijen, griffiers, burgemeesters en anderen die na de raadsverkiezingen voor de opdracht staan een nieuwe coalitie te sluiten in hun gemeente, blijken deze voorbeelden te inspireren en motiveren de burger hier meer bij te betrekken.

Als deze bundel inspiratie biedt voor collega raadsleden elders in het land, zal het wellicht ook u interesseren. Daarom brengen we de bundel nog eens graag onder uw aandacht. We wensen u veel succes met de voorbereidingen op de aankomende raadsverkiezingen.

Met vriendelijke groet,
Namens de Raad voor het Openbaar Bestuur,

Rien Fraanje
Secretaris-directeur

RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

I: http://www.raadopenbaarbestuur.nl
T: @Raad_ROB

Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u is bestemd. Indien u niet de geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk aan u is toegezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen. De Staat aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.
This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent to you by mistake, you are requested to inform the sender and delete the message. The State accepts no liability for damage of any kind resulting from the risks inherent in the electronic transmission of messages.

RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

# NIEUWE POLITIEK, NIEUWE AKKOORDEN

# NIEUWE POLITIEK, NIEUWE AKKOORDEN

RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

Vormgeving: Studio Tint, Den Haag
Druk: Xerox OBT
© 2018 Raad voor het Openbaar Bestuur

ISBN/EAN 978-90-5991-108-6
NUR 823

Inhoud

Voorwoord 5

Inleiding 7
Tien gemeenten 8
Verschillende typen akkoorden 10
Context 12
Communicatie met de samenleving 13
Tien tips 15

Tien gemeenten over hun ervaringen met akkoorden nieuwe stijl 18
**Almelo** 19
**Etten-Leur** 23
**Kaag en Braassem** 27
**Leiden** 31
**Oude IJsselstreek** 35
**Utrechtse Heuvelrug** 39
**Zwijndrecht** 43
**Alblasserdam** 47
**Deventer** 51
**Cranendonck** 55

Samenstelling leesgroep 59
Lijst gesprekspartners tien gemeenten 60

# Voorwoord



In februari 2017 bracht de Raad voor het Openbaar Bestuur het signalement *Het regeerakkoord als startdocument**uit. Daarin pleit de ROB voor een regeerakkoord op hoofdlijnen dat vervolgens met de samenleving verder wordt uitgewerkt. We hebben inmiddels kunnen zien dat de Haagse politieke partijen hun regeerakkoord op hun vertrouwde wijze hebben gesloten, namelijk: achter gesloten deuren en met als resultaat een dichtgetimmerd akkoord.

Jornt van Zuylen van het Actieprogramma *Democratic Challenge* van de VNG maakte ons erop attent dat op lokaal niveau al tal van voorbeelden bestaan van hoe het anders kan, in de geest van *Het regeerakkoord als startdocument*. In 2014 is immers in tal van gemeenten gekozen voor een andere aanpak waarbij actief gebruik is gemaakt van de kennis, kunde en kracht van de samenleving. De VNG vroeg daarom de ROB een bundel samen te stellen met mooie voorbeelden van gemeenten die na de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 op een andere dan de gebruikelijke wijze hun akkoorden sloten.

Deze bundel is tot stand gekomen in samenwerking met de VNG en *Code Oranje*, een beweging van burgemeesters, wethouders, raadsleden, actieve inwoners, wetenschappers en ondernemers die vergaande vernieuwing van het openbaar bestuur nastreeft. Het doel van deze bundel is om de hoofdrolspelers bij het sluiten van akkoorden te informeren, motiveren en inspireren de samenleving actief te betrekken bij de totstandkoming van hun akkoorden na de verkiezingen van 2018.

In deze bundel leest u over de ervaringen van 10 gemeenten die er na de verkiezingen van 2014 voor kozen hun burgers actief te betrekken bij het opstellen en/of uitvoeren van hun bestuurs- en of beleidsakkoorden. U leest over de lessen, dilemma's, de valkuilen en de succesfactoren. En u krijgt tips en suggesties hoe u in uw eigen gemeente te werk kunt gaan.

* www.raadopenbaarbestuur.nl

Deze bundel is geschreven door Yolanda Adel, adviseur bij de ROB. Haar collega's Pieter de Jong en Bart Leurs ondersteunden haar daarbij. Wij danken de geïnterviewden voor hun enthousiaste medewerking aan deze bundel. Verder zijn wij erg blij met het nuttige commentaar van de leesgroep op eerdere versies van de tekst.

Wij wensen u veel wijsheid en succes bij het formeren van uw akkoord na de gemeenteraadsverkiezingen van 21 maart 2018.

drs. Han Polman
Voorzitter Raad voor het Openbaar Bestuur

drs. Rien Fraanje
Secretaris-directeur

# Inleiding



In januari 2017 bracht de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) het signalement *Het regeerakkoord als startdocument* uit. Daarin pleit de ROB voor een nieuw soort regeerakkoord; benoem daarin de kernvraagstukken waarvoor het land staat, geef de richting aan waarin de oplossingen zullen worden gezocht en beschrijf hoe voor de gekozen aanpak draagvlak zal worden bevorderd in de samenleving. De ROB stelt dat een regeerakkoord een startdocument moet zijn, waarin richting en gezindheid belangrijker zijn dan gedetailleerde afspraken over een reeks van onderwerpen.

In de praktijk van de lokale politiek en lokale democratie blijkt deze bepleite werkwijze al te worden toegepast. Tal van gemeenten hebben er na de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 voor gekozen hun akkoord op hoofdlijnen vast te stellen en de samenleving te betrekken bij de invulling daarvan. Gemeenten vinden het namelijk steeds belangrijker het draagvlak voor hun bestuur en beleid te verbeteren en willen daartoe constructief samenwerken met hun inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen.

*Democratic Challenge* (een experimenteer- en leerprogramma van BZK en VNG gericht op vernieuwing van de lokale democratie) en de beweging *Code Oranje* (een verbond van burgemeesters, wethouders, raadsleden, actieve inwoners, wetenschappers en ondernemers die vergaande vernieuwing van het bestuur bepleit) zijn enthousiast over deze ontwikkeling op lokaal niveau. De VNG heeft de ROB gevraagd mooie voorbeelden van gemeenten, die werken op de wijze zoals in het signalement van de ROB beschreven, in kaart te brengen. De ROB doet dit in de vorm van deze bundel waarin de ervaringen van 10 gemeenten met het actief betrekken van de samenleving bij de totstandkoming van hun bestuurs- en beleidsakkoorden centraal staan.

Deze bundel heeft een tweeledig doel. In de eerste plaats om te laten zien aan Haagse politici dat formeren en het sluiten van akkoorden ook op een andere wijze kan dan via vertrouwelijke onderhandelingen achter gesloten deuren. Als tal van gemeenten bewijzen dat het mogelijk is om er een meer open proces van te maken waar inwoners, organisaties en ondernemers bij betrokken worden, dan zou dat toch ook mogelijk moeten zijn in de Haagse realiteit van de nationale politiek.

Het tweede doel van deze bundel is om lokale partijen, griffiers, burgemeesters en anderen die na de gemeenteraadsverkiezingen van 21 maart 2018 voor de opdracht staan een nieuwe coalitie te sluiten in hun gemeente te inspireren en motiveren van het geëigende pad af te wijken. De verhalen in deze bundel laten zien dat het niet altijd hoeft op de manier waarop we het al zo lang gewend zijn. Er zijn alterna-

tieven mogelijk. Daarmee is deze bundel ook een handreiking met lessen van de geïnterviewde gemeenten, randvoorwaarden en suggesties voor concrete acties, die behulpzaam kunnen zijn voor gemeentes die overwegen de kennis, kracht en kunde van hun inwoners te gebruiken bij het maken van hun akkoorden.



Hieronder gaan we eerst in op de selectie van de 10 gemeenten die geïnterviewd zijn, de typen akkoorden die er blijken te zijn, de context die nodig lijkt te zijn voor het succesvol opstellen van bestuursakkoorden nieuwe stijl en de communicatie met de samenleving hierin. Daarna volgen de interviews met de gemeenten.

## Tien gemeenten

Voor de samenstelling van de bundel *Nieuwe politiek, nieuwe akkoorden* hebben we in totaal 20 gemeenten nader bekeken, waarvan 14 zijn aangedragen door de VNG en *Code Oranje*. De selectie van de 10 gemeenten die we hebben gesproken, is niet gebaseerd op een wetenschappelijke methode maar is een pragmatische exercitie geweest op basis van criteria als geografische spreiding, samenstelling gemeenteraad (verhouding landelijk/lokaal) en gemeentegrootte (20.000 – 124.000).

Dat heeft geleid tot de keuze om de volgende tien gemeenten in deze bundel uit te lichten:

| Gemeente + Inwonertal | Provincie | Samenstelling gemeenteraad | Soort akkoord |
|---|---|---|---|
| **Almelo**<br>72.000 inwoners | Overijssel | 14 fracties, waarvan 7 uit landelijke en 7 uit lokale partijen; raadsprogramma opgesteld en vastgesteld door voltallige gemeenteraad. | Raadsbreed programma + college uitvoerings-programma |
| **Alblasserdam**<br>20.000 inwoners | Zuid-Holland | 7 fracties, afkomstig uit 6 landelijke partijen en uit 1 lokale partij; SGP, PvdA en CDA hebben coalitieakkoord opgesteld. | Coalitieakkoord dat raadsbreed tot stand is gekomen + samenlevingsagenda |
| **Cranendonck**<br>21.000 inwoners | Noord-Brabant | 5 fracties, waarvan 3 uit landelijke en 2 uit lokale partijen; 2 lokale fracties hebben een meerderheid in de raad. Bestuursprogramma door voltallige gemeenteraad vastgesteld. | Raadsbreed programma |

| Gemeente + Inwonertal | Provincie | Samenstelling gemeenteraad | Soort akkoord |
|---|---|---|---|
| **Deventer** 99.000 inwoners | Overijssel | 11 fracties, waarvan 6 uit landelijke en 5 uit lokale partijen; Bestuursakkoord is opgemaakt door PvdA, CDA, D66 en Gemeentebelang. | Bestuursakkoord vastgesteld door de coalitie |
| **Etten-Leur** 43.000 inwoners | Noord-Brabant | 8 fracties, waarvan 4 uit landelijke en 4 uit lokale partijen. Naast het raadsprogramma is er een collegewerkplan. | Raadsbreed programma en raadsbreed beleids-kader + collegewerkplan |
| **Kaag en Braassem** 25.000 inwoners | Zuid-Holland | 6 fracties, waarvan 3 uit landelijke en 3 uit lokale partijen; 3 lokale fracties hebben een meerderheid in de raad Raadsbreed akkoord van alle 6 partijen. | Raadsbreed akkoord |
| **Leiden** 124.000 inwoners | Zuid-Holland | 9 fracties, afkomstig uit 8 landelijke partijen en 1 lokale partij. Bestuursakkoord gesloten door alle partijen. Daarnaast een raadsbreed voorbereid beleidsakkoord gesloten door coalitiepartners D66, SP, VVD en PvdA. | Raadsbreed bestuurs-akkoord + raadsbreed collegeakkoord |
| **Oude IJsselstreek** 39.500 inwoners | Gelderland | 1 zelfstandig raadslid en 6 fracties, afkomstig uit 5 landelijke partijen en 1 lokale partij; lokale fractie heeft grootste aantal zetels. Procesakkoord is ondertekend door alle partijen. | Raadsbreed proces-akkoord + collegewerk-akkoord + raadswerkplan |
| **Utrechtse Heuvelrug** 50.000 inwoners | Utrecht | 8 fracties, afkomstig uit 7 landelijke partijen en 1 lokale partij. Raadsprogramma door alle 8 partijen vastgesteld. | Raadsbreed programma |
| **Zwijndrecht** 44.000 inwoners | Zuid-Holland | 8 fracties, waarvan 6 uit landelijke en 2 uit lokale partijen; raadsakkoord is door een meerderheid van de raad vastgesteld, maar raadsbreed tot stand gekomen. | Raadsbreed programma + college uitvoerings-programma + PALT-afspraken (Prestatie Afspraken Lange Termijn) |

## Verschillende typen akkoorden

Bestuurs- en beleidsakkoorden blijken in verschillende vormen voor te komen, waarbij 3 hoofdvormen te onderscheiden zijn:

- raadsbrede akkoorden;
- coalitieakkoorden en
- samenlevingsakkoorden.



Een **raadsbreed akkoord** is een akkoord, waaraan alle fracties hebben meegewerkt en dat door alle fracties is vastgesteld. Gemeenten met een dergelijk akkoord zijn:

- **Almelo** met een raadsprogramma dat is opgesteld en vastgesteld door alle fracties en dat door het college verder is uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma.

- **Etten-Leur** met 2 richtinggevende documenten die raadsbreed zijn opgesteld en vastgesteld: het raadsprogramma en het beleidskader. In het eerste bepaalt de raad welke maatschappelijke effecten bereikt moeten worden, hoe de effecten hiervan gemeten moeten worden en wat de kosten mogen zijn voor het bereiken van deze effecten. In het tweede document heeft de raad uitgewerkt hoe het wensbeeld dat in 2012 is vastgesteld in de toekomstvisie 2020 *Etten-Leur doet het gewoon* binnen de raadsperiode gerealiseerd gaat worden. Het collegewerkprogramma waarin het raadsprogramma en het beleidskader verder zijn geconcretiseerd, wil Etten-Leur in de toekomst uitbouwen naar een samenlevingsagenda.

- **Kaag en Braassem** met een raadsbreed akkoord, waar bij de totstandkoming van het akkoord de verbinding werd gezocht op de overeenkomsten die bleken uit de verkiezingsprogramma's. Over de enkele politiek gevoelige onderwerpen waar een geen eenduidige koers over kon worden bepaald, is afgesproken dat daarover in wisselende meerderheden zou worden beslist. De fracties konden dus vaststellen dat zij zich aan de beloftes in hun verkiezingsprogramma's hebben gehouden. In het raadsakkoord is de *wat-vraag* geformuleerd. Voor de uitvoering van dit raadsakkoord gaat de gemeenteraad in gesprek met inwoners, maatschappelijke organisaties, dorps- en wijkraden, bedrijven, verenigingen en andere groepen in de samenleving.

- **Leiden** waar zowel het bestuursakkoord als het collegeakkoord is vastgesteld door alle fracties. Het Leidse bestuursakkoord bevatte een set van afspraken hoe met elkaar om te gaan en in het collegeakkoord waren naast *harde* afspraken ook onderwerpen aangewezen die nader uitgewerkt moesten worden door het nieuwe college.

- **Oude IJsselstreek** waar een puur procesakkoord door de griffier is gemaakt in opdracht van de lijsttrekkers. Op basis van een eerder verschenen rapport *Naar een nieuwe gemeente Oude IJsselstreek, maatschappelijke bouwstenen voor een nieuwe gemeente* en op basis van de verkiezingsprogramma's werd het procesakkoord opgesteld. Dit akkoord bevatte uitgangspunten voor een aantal

specifieke maatschappelijke thema's en een gereedschapskist om deze met de samenleving te bespreken en aan te pakken. Ter aanvulling op het procesakkoord kwamen er een werkakkoord van het college en een raadswerkplan ter verdere concretisering van het procesakkoord. In het raadswerkplan is onder andere afgesproken hoe de overgang van transitie naar transformatie in het Sociaal Domein gerealiseerd kon worden en met wie. Het procesakkoord is een jaar lang in uitvoering geweest en werd als gevolg van een bestuurscrisis medio 2015 stopgezet.



- **Utrechtse Heuvelrug** met een raadsprogramma waar alle fracties aan hebben meegewerkt en waar 3 van de 4 wethouders bij betrokken zijn geweest. Het raadsprogramma is leidraad geweest voor het college. De uiteindelijke tekst van het raadsprogramma is met de inwoners besproken.

- **Zwijndrecht** waar het raadsbreed programma volledig in de openbaarheid tot stand is gebracht en door een grote meerderheid van de raad is vastgesteld, met de opdracht aan het college een uitvoeringsprogramma op te stellen en de inwoners daarbij te betrekken.

De tweede vorm is het van oudsher veel voorkomende **coalitieakkoord**. Dit is meestal het product van de raadsfracties die in de meerderheid zijn, maar die wel op een verschillende manier tot stand kan komen.

- **Alblasserdam** spreekt van een coalitieakkoord, wat de indruk wekt dat de inhoud door de coalitie is bepaald; echter in de praktijk is bij de totstandkoming van dit akkoord aan alle fracties gevraagd welke zaken/thema's zij hierin terug zouden willen zien. Daarnaast heeft Alblasserdam een *maatschappelijk gesprek* georganiseerd, waarbij per beleidsterrein met de belangrijkste actoren is geïnventariseerd wat deze actoren in het akkoord verwachten te zien. Het resultaat hiervan was de zgn. samenlevingsagenda, waarin beide partijen (maatschappelijke gesprekspartners en de gemeente) een gedeelde verantwoordelijkheid hebben.

- **Deventer** waar de coalitie van Gemeentebelang, PvdA, D66 en CDA het bestuursakkoord op hoofdlijnen hebben gesloten. De uitvoering van dit bestuursakkoord gaat via de begroting en niet via een apart college-werkprogramma.

Het **samenlevingsakkoord** komt tot stand met de inbreng van de samenleving in al haar geledingen. Dit laatste akkoord kan ook worden onderscheiden naar een akkoord waar de voltallige raad of een akkoord waar alleen de coalitie aan meedoet.

- **Cranendonck** had conform een van de 3 pijlers van de nieuwe bestuursaanpak een raadsbreed programma met input van de samenleving tot stand willen brengen, maar dat is door tijdgebrek niet gelukt. Dus zijn de inwoners bij de uitvoering van het raadsprogramma actief betrokken. In de toekomst wil de raad de budgetten voor burgerinitiatieven uitbreiden naar burgerbudgetten, omdat dat beter past bij een verdere ontwikkeling van de burgerparticipatie.

In al deze akkoorden kan de focus gericht zijn op het proces of de inhoud of een combinatie van proces en inhoud. Over de thema's waar partijen geen overeenstemming over kunnen bereiken, worden er in het algemeen procesafspraken gemaakt. Afspraken op inhoud doen zich voor bij thema's die niet controversieel zijn.



Uit de gesprekken die in deze bundel zijn weergegeven, is af te leiden binnen welke context oftewel samenstel van voorwaarden de totstandkoming van bestuursakkoorden nieuwe stijl succesvol kan zijn. Bovendien zijn uit de interviews vele tips te destilleren, waaruit een top tien is samengesteld.

## Context

Het proces om te komen tot bestuursakkoorden nieuwe stijl hangt af van de instelling, positie en samenwerking van de bestuurders (raad en college) en van de relatie tussen het bestuur en de ambtelijke organisatie. Tevens is de relatie tussen de gemeente en de samenleving van doorslaggevende betekenis.

Bestuurders (raad en college) moeten de noodzaak zien van en voelen voor het actief betrekken van de samenleving bij de totstandkoming van bestuursakkoorden. De noodzaak kan worden ingegeven door:

- bestuursproblemen, weinig of geen vertrouwen van de samenleving in het bestuur, onvoldoende afstemming tussen bestuur en ambtelijke organisatie (Leiden, Alblasserdam, Utrechtse Heuvelrug);
- de introductie van het dualisme (Etten-Leur);
- versterken burgerparticipatie en ideeën over nieuwe politiek (Almelo, Cranendonck);
- de roep van de samenleving om meer openheid en duidelijkheid (Zwijndrecht);
- ad hoc besturen, de zoektocht naar een optimale bestuursschaal en bestuursstijl en een op handen zijnde fusie (Oude IJsselstreek);
- wantrouwen tegen zittend bestuur en de organisatie (Deventer);
- de decentralisaties in het sociale domein (Kaag en Braassem).

(Kandidaat-)wethouders en/of lijsttrekkers betrekken bij de totstandkoming van het bestuursakkoord kan bijdragen aan een constructieve relatie tussen de raad en het college. Na het sluiten van het akkoord pakken raad en college ieder hun wettelijke bevoegdheden/rollen weer op, maar dan op basis van een agenda waar ook de partners uit de samenleving op ieder terrein verantwoordelijkheid in dragen.

Een flexibel ingestelde, goed samenwerkende driehoek van burgemeester, griffier en gemeentesecretaris die oog heeft voor de kennis, kracht en kunde van de samenleving en voor een effectieve en efficiënte samenwerking tussen raad en college kan helpen de continuïteit van bestuursakkoorden nieuwe stijl te waarborgen.

De ambtelijke organisatie moet net als het bestuur meegaan met de ontwikkeling van de nieuwe bestuursstijl. Alle gemeenten hebben speciale trainingen en workshops voor hun ambtenaren georganiseerd om niet meer alleen vanachter hun bureau nota's te schrijven, maar vooral de samenwerking met de samenleving op te

zoeken. Op deze manier komt het beleid gezamenlijk tot stand waardoor de kennis en energie van de samenleving en de ambtenaar optimaal worden benut. Discussies en meningsverschillen kunnen al in een vroeg stadium aan het licht komen en opgelost worden. Ook tussen het bestuur en de ambtelijke organisatie is een open en transparante relatie nodig voor constructief beleid.



Het actief betrekken van de samenleving kan de gemeente extra geld, tijd en capaciteit kosten, maar komt tegelijkertijd de kwaliteit van en het draagvlak voor besluitvormingsprocessen en de genomen besluiten ten goede. Betrokken inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen voelen zich medeverantwoordelijk en mede-eigenaar voor het eindresultaat. Op langere termijn is de nieuwe aanpak wellicht zelfs voordeliger.

### Communicatie met de samenleving

Gemeenten beseffen de toegevoegde waarde die de samenleving heeft voor het beleid. Zij vinden het dan ook zeker de moeite waard te investeren in de communicatie met de inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties en ze serieus te nemen. Dat betekent onder meer: de burger/inwoner vooraf in de agenderings- of ontwerpfase te betrekken, hen vertellen wat met de input is gedaan en waarom en duidelijk zijn waarover zij wel of niet mogen meepraten.

Alle gemeenten besteden in hun raadsprogramma apart aandacht aan het betrekken van de samenleving bij de totstandkoming en de uitvoering van beleid en maken daartoe in min of meerder mate gebruik van social media en internet.

Veel gemeenten wijzen op het belang om naar de inwoners toe te gaan en de onderwerpen te bespreken waar zij door geraakt worden (over *hun* straat, buurt of school) en hierbij duidelijk maken dat bij strijd tussen voor- en tegenstanders de gemeenteraad de knoop doorhakt.

> Cranendonck heeft bijvoorbeeld bij de komst van een AZC naar Budel met burgerpanels en een aselect gekozen aantal burgers geprobeerd het draagvlak voor dit AZC te peilen. De raad heeft ten aanzien van dit onderwerp uiteindelijk een getrapt besluit genomen: het eerste besluit (opening van het AZC voor één jaar) zonder raadpleging van de bevolking vanwege de urgentie van de asielinstroom in 2015; het tweede besluit voor het langer openhouden van het AZC na raadpleging van de bevolking.

Om de samenleving actief of actiever te betrekken bij de voorbereiding en de uitvoering van het gemeentelijk beleid zetten de gemeenten verschillende instrumenten in. Bijvoorbeeld het aanstellen van wijkmanagers die de inwoners actief opzoeken, het organiseren van bewonersavonden, trainingen aan burgers over het raadswerk, presentaties op scholen over het raadswerk.

Etten-Leur organiseert 2x per jaar bijsturingsmomenten met de vijf O's (Onze inwoners, Ondernemers, Onderwijs, maatschappelijke Organisaties en andere Overheden) om te horen of de gemeente nog goed op koers ligt, wat de vijf O's van de samenwerking vinden en om de toekomst te bespreken. Daarnaast zijn wijkmanagers aangesteld die de inwoners actief opzoeken door onder andere het organiseren van bewonersavonden.



Het betrekken van de samenleving bij de totstandkoming van de akkoorden, vindt op verschillende momenten plaats: bij de voorbereiding, ontwikkeling en uitvoering van het beleid.

In Alblasserdam bijvoorbeeld is halverwege het opstellen van het coalitieakkoord een *maatschappelijk gesprek* georganiseerd. De gemeente Etten-Leur heeft het concept-raadsakkoord eerst voorgelegd aan de samenleving alvorens dit vast te stellen. Leiden heeft voorafgaand aan het formatie- en akkoordenproces de samenleving gesproken, terwijl in Zwijndrecht de samenleving pas bij de totstandkoming van het uitvoeringsprogramma betrokken is geweest.

## Tien Tips

1 **Begin zo vroeg mogelijk voor de raadsverkiezingen met de voorbereidingen van het bestuursakkoord. Dat scheelt tijd in het tot stand brengen van bestuursakkoorden nieuwe stijl.**

In Almelo bijvoorbeeld was het proces om te komen tot een raadsbreed akkoord een initiatief van de zittende raad in 2013. Voor de verkiezingen van 2018 is de griffier, in opdracht van de zittende raad, al meteen nadat de verkiezingsprogramma's bekend waren, begonnen met het leggen van verbindingen tussen deze programma's en daarmee met het benoemen van overeenkomsten en verschillen.



2 **Benader niet alleen de *usual suspects,* maar ook de moeilijk bereikbare groepen en niet georganiseerde bewoners.**

Alblasserdam heeft t.b.v. het jeugdbeleid geprobeerd jongeren die het bestuur op straat tegenkomt, uit te nodigen voor een bijeenkomst in een café. Dankzij veel inspanning van de jongerenwerkers is het gelukt. Een ander voorbeeld van Alblasserdam is de inspiratie-agenda waarvoor de burgemeester iedere inwoner heeft uitgenodigd goede ideeën hiervoor aan te dragen. Deze input wordt aangeboden aan politieke partijen om in hun programma's te verwerken. Op deze manier worden inwoners betrokken bij de agendering. Cranendonck doet mee aan het zgn *Citizen Lab*, een digitaal platform ván en vóór burgers, dat vergelijkbaar is met de inspiratieagenda van Alblasserdam.

3 **Betrek de driehoek burgemeester, griffier, gemeentesecretaris intensief bij het akkoordenproces.**

Vóór de verkiezingen heeft de raad in Almelo alle personen op de kieslijst uitgenodigd om te vragen of ze mee zouden willen werken aan een raadsprogramma. Meteen na de samenstelling van de raad in 2014, zijn samen met de burgemeester 4 bijeenkomsten georganiseerd over de thema's die in het akkoord moesten komen. In de laatste bijeenkomst is het raadsprogramma in een raadsvergadering geamendeerd vastgesteld. Externe notulisten hebben de verslagen gemaakt en het akkoord is door de griffier met ambtelijke ondersteuning opgesteld. Het proces was openbaar en de griffier had een belangrijke rol in het gehele proces, van initiatief, tot en met vaststelling, uitvoering en monitoring. Na vaststelling van het raadsprogramma kwam de gemeentesecretaris in beeld voor het proces t.a.v. het uitvoeringsprogramma.

**4 Wees duidelijk over de competenties en rollen van de informateur en andere betrokkenen, zoals de burgemeester, de griffier en bestuursondersteuners.**

In Utrechtse Heuvelrug is de burgemeester duidelijk over zijn rol tijdens de raadsvergaderingen; hij is dan in functie bij de raad en niet bij het college.



**5 Creëer een ontspannen, open en constructieve sfeer tijdens de onderhandelingen.**

In Leiden is besloten de gesprekken niet op het gemeentehuis te voeren, maar op een externe locatie die los staat van de politieke cultuur en setting. Er is gezorgd voor een goede ondersteuning voor onder andere de logistiek, catering en verslaglegging. Er werd geen onderscheid gemaakt naar omvang van de fracties en de fracties werden al met elkaar verbonden bij de uitwerking van de thema's die in het akkoord moeten komen. Belangrijk hierbij was om zoveel mogelijk van de standpunten van minderheden mee te nemen in het akkoord en in meerderheidsbesluiten. Vooraf zijn de spelregels met elkaar afgesproken, spelregels die niet politiek maar professioneel ingegeven moeten zijn. Al deze stappen zijn belangrijk voor de samenwerking en het draagvlak niet alleen tijdens de onderhandelingen, maar ook daarna, bij de uitvoering van de akkoorden.

**6 Zorg voor een sterke proces- en gespreksleider, die goed kan luisteren, partijen kan verbinden zowel op relatie als op inhoud en die zich niet laat leiden door politieke voorkeuren.**

De ervaring van Zwijndrecht en andere gemeenten is dat de totstandkoming van een raadsbreed akkoord gebaat is bij een goede procesbegeleider, sturing en een basistekst.

**7 Het proces moet niet te lang duren, beperk daarom het raadsprogramma tot de hoofdlijnen. Tegelijkertijd moet worden voorkomen dat het raadsprogramma op een te hoog abstractieniveau zit, waardoor in het uitvoeringsprogramma van het college een andere uitleg of uitwerking komt dan de raad voor ogen had. Door de (kandidaat-)wethouders al vanaf het begin bij de totstandkoming van het raadsprogramma te betrekken kan dit probleem worden voorkomen. Het college kan met de kennis opgedaan tijdens de totstandkoming van het raadsprogramma een goede verbinding maken tussen dit programma en het uitvoeringsprogramma.**

In Kaag en Braassem heeft blijkbaar het hoge abstractieniveau er uiteindelijk toe geleid dat het gezamenlijk beleid verschoof naar het denken in termen van oppositie versus coalitie. Er ontstond in de raad verschil van mening over wie verantwoordelijk is voor de *hoe-vraag*.



**8 Neem het raadsprogramma op in de meerjarenbegroting en in de Planning & Control-cyclus. Er wordt hierdoor een duidelijke verbinding gemaakt tussen de in het programma geformuleerde maatschappelijke effecten en het beschikbare geld.**

In Etten-Leur is in 2013 deze cyclus vereenvoudigd, zodat deze toegankelijker werd voor de raad en de vijf O's (Onze inwoners, Ondernemers, Onderwijs, maatschappelijke Organisaties en andere Overheden). Etten-Leur heeft zijn raadsprogramma op dezelfde wijze opgebouwd als de gemeentelijke begroting, waardoor de relatie met het geld duidelijker kan worden gelegd.

**9 Zorg dat er altijd een raadsbesluit wordt genomen over het akkoord dat wordt afgesloten.**

In Oude IJsselstreek is het akkoord weliswaar in een raadsvergadering ondertekend door de fractievoorzitters, maar er is geen formeel raadsbesluit over genomen. Het ontbreken van dit raadsbesluit maakte het mogelijk het procesakkoord stop te zetten.

**10 Het is belangrijk dat alle partijen de noodzaak voor een bestuursakkoord nieuwe stijl inzien en voelen.**

In Leiden is de raad het proces bewust ingegaan met fracties/personen die dezelfde bestuurscultuur (van rust, continuïteit, open houding, besluitkracht, bereidheid tot samenwerken) dragen. De bestuurskracht en de professionaliteit van de organisatie werden ook vergroot door de politieke cultuur waarin de gemeenteraad en het college elkaar iets gunnen.

# Tien gemeenten over hun ervaringen met akkoorden nieuwe stijl

# Almelo

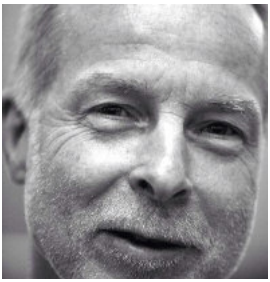
## ‘Een raadsbreed programma verbindt raadsleden met elkaar én met de samenleving’



**Almelo** is een gemeente met ruim 72.000 inwoners en omvat naast de stad Almelo ook de kleine kernen Aadorp en Bornerbroek. De gemeente maakt tevens deel uit van de regio Twente. Het aantal leden in de gemeenteraad bedraagt 35 verdeeld over 14 fracties, waarvan 7 uit lokale en 7 uit landelijke partijen. Het college heeft op dit moment 3 wethouders afkomstig van een politieke partij (CDA als grootste, SP en CU) en 1 partijloze wethouder.

In 2013 opperde de gemeenteraad van Almelo het idee om direct na de verkiezingen van 2014 te gaan werken aan een raadsbreed gedragen programma. De nieuwe raad pakte dit op en organiseerde bijeenkomsten en debatten, voorgezeten door de burgemeester en gefaciliteerd door de griffier, over thema’s die in een raadsprogramma zouden moeten komen. Uiteindelijk is een raadsprogramma vastgesteld. Op basis daarvan hebben de coalitiepartijen een uitvoeringsprogramma opgesteld.

*Bert Hümmels (l), fractievoorzitter van Leefbaar Almelo, Corrie Steenbergen (m), raadsgriffier, en Dörte Jürgensen (r), strategisch raadsadviseur, vertellen over hun ervaringen in Almelo met het tot stand komen van een raadsprogramma voor de periode 2014 – 2018 en over hun lessen en ideeën voor de periode 2018 – 2022.*



### Aanleiding en aanpak

Bert Hümmels was voorstander van een raadsprogramma en heeft in 2013 samen met een ander raadslid, die inmiddels wethouder is, én op voorhand geen voorstander van een raadsprogramma was, een workshop voor de gemeenteraad georganiseerd over de plussen en minnen van een raadsprogramma. Tijdens deze workshop bleek de animo voor deze ontwikkeling groter dan verwacht.

Hümmels: ‘Ondanks het feit dat meteen na de verkiezingen van 2014 er toch een politieke partij was die als vanouds de touwtjes in handen wilde nemen, is er een raadsprogramma gekomen met overeenkomsten en verkenningspunten. Nadat dit

raadsprogramma is vastgesteld met een raadsbesluit heeft het college een uitvoeringsprogramma getiteld *Voortvarend te werk* gemaakt.'

Steenbergen licht toe: 'Het proces om te komen tot een raadsprogramma was een initiatief van de zittende raad in 2013. De raad heeft vóór de verkiezingen alle personen op de kieslijst uitgenodigd (potentiële raadsleden) om te vragen of ze mee zouden willen werken aan een raadsprogramma. Meteen na de samenstelling van de raad in 2014, zijn 4 bijeenkomsten georganiseerd. Deze bijeenkomsten vonden plaats op 4 opeenvolgende dinsdagavonden en werden voorgezeten door de burgemeester. Tijdens de eerste bijeenkomst mocht iedere fractie benoemen en onderbouwen welke 5 thema's uit hun verkiezingsprogramma zij in het raadsprogramma zouden willen opnemen. In de vorm van debatten is daarover gesproken. Dat werkte verbindend en zorgde ervoor dat raadsleden elkaar leerden kennen op de inhoud. In de 4e en laatste bijeenkomst is het raadsprogramma in een raadsvergadering geamendeerd vastgesteld. Externe notulisten hebben de verslagen gemaakt en het raadsprogramma is door de griffier met ambtelijke ondersteuning opgesteld."



Het raadsprogramma sluit aan bij de beleving en begrippen die de raadsleden hanteren voor de vraagstelling uit de samenleving, zoals in verkiezingsprogramma's verwoord. Het proces was openbaar en de griffier had een belangrijke rol in het gehele proces, van initiatief, tot en met vaststelling, uitvoering en monitoring. Na vaststelling van het raadsprogramma kwam de gemeentesecretaris in beeld voor het proces dat zou uitmonden in het uitvoeringsprogramma van het college.

Het uitvoeringsprogramma *Voortvarend te werk* is in 2014 gemaakt door de fracties van CDA, D66, PvdA en SP, een coalitie met de kleinst mogelijke meerderheid (18 zetels).

### Betrekken samenleving

Steenbergen: 'Een mooi neveneffect van het werken aan en met een raadsprogramma is dat dit heel goed past bij het werk van een raadslid; door de verbindende werking van het samenspel kon de raad in de nieuwe samenstelling meteen aan de slag en in debat over inhoudelijke zaken en over wat de raad verbindt met de Almelose samenleving. Een goede voorbereiding is gericht op de rol van de raad voor de samenleving en is bepalend voor de behandeling van onderwerpen door de raad.'

Om de samenleving te betrekken bij de uitvoering van het raads- en uitvoeringsprogramma beschikt het gemeentebestuur over meerdere mogelijkheden. Burgers kunnen onder andere politieke beraden (voorportaal van raadsvergaderingen) en/of raadsvergaderingen bijwonen en deze volgen via digitale stukken en web-uitzendingen. Burgers kunnen ook een politiek beraad aanvragen. Inwoners worden nadrukkelijk en gericht uitgenodigd (bijvoorbeeld via FaceBook) om mee te denken en praten. De raadsleden bezoeken scholen (ook basisscholen), debatwedstrijden, democratiespelen en geven gastlessen op scholen. Naast het organiseren van meerdere stadsbezoeken per jaar kent Almelo sinds 2017 ook een Jongerenraad.

Stadhuis Almelo

**Raadsprogramma als bindmiddel**

Na de verkiezingscampagne waarin de verschillen tussen de politieke partijen en lijsten voorop staan om de kiezersgunst te veroveren, biedt het samenwerken aan het Raadsprogramma in de raad de zojuist gekozen raadsleden de gelegenheid om met elkaar in debat te gaan op wat je verbindt met de stad of gemeente. Met de vijf belangrijkste punten uit jouw verkiezingsprogramma voer je met collega's het debat om elkaar te vinden en overtuigen op de inhoudelijke thema's die ertoe doen voor de samenleving, zo concreet mogelijk te formuleren en vast te leggen in het Raadsprogramma voor de komende 4 jaar. Zo leer je elkaar kennen op de inhoud waarvoor je in de raad bent gegaan en ontstaat het Raadsprogramma als verkiezingsprogramma extract. [Corrie Steenbergen]

## Een blik in de toekomst

In 2017 heeft de raad weer een workshop georganiseerd over het raadsprogramma, waarin werd teruggekeken en vooruitgekeken. Tijdens deze workshop gaven veel mensen aan op dezelfde manier te willen doorgaan. Een open houding, durven experimenteren, het hoog leggen van de lat, luisterend vermogen en intensief contact met de samenleving zijn daarbij voor de raad van groot belang, aldus Steenbergen.



Hümmels: 'Om een raadsprogramma goed op orde te hebben, kunnen de voorbereidingen niet vroeg genoeg beginnen. Zodra de verkiezingsprogramma's bekend zijn, kunnen er al verbindingen worden gelegd en daarmee overeenkomsten en verschillen worden benoemd. De zittende raad zou daartoe de opdracht moeten geven.'

Steenbergen: 'Er is nu rekening gehouden met de mogelijkheden tot het ontwikkelen van een raadsprogramma of een strategische agenda en het mogelijk werken met een informateur en formateur. De daadwerkelijke invulling is aan de nieuwe raadsleden. Ook is op 23 maart 2018, direct na de verkiezingen, een *duidingsdebat* gepland.'

### Drie lessen

1. Meer concrete zaken opnemen in het raadsprogramma waardoor het college duidelijkere opdrachten krijgt. Vage onderdelen van het raadsprogramma krijgen in het uitvoeringsprogramma nogal eens een andere uitleg of uitwerking dan de raad voor ogen had. Als de *wat-vraag* op een hoog abstractieniveau zit, kan discussie ontstaan over wie verantwoordelijke is voor de *wat* en wie voor de *hoe-vraag*.
2. Kritischer periodiek evalueren van de nieuwe aanpak.
3. Het opnemen van het raadsprogramma in de meerjarenbegroting en in de Planning & Control-cyclus; daarmee verbind je het raadsprogramma met de te bereiken maatschappelijke effecten en financiële middelen; ook zou de verbinding tussen raadsprogramma en uitvoeringsprogramma op elk onderwerp expliciet(er) moeten worden gemaakt.

# Etten-Leur

## ‘Ambtenaren gericht getraind op samenwerken’



**Etten-Leur** is een gemeente in Noord-Brabant met ruim 43.000 inwoners en bestaat uit 13 wijken. In de gemeenteraad zijn 27 raadszetels verdeeld over 8 fracties, waarbij de fracties van het CDA en van de lokale partij Algemeen Plaatselijk Belang (APB) met 6 zetels de grootste zijn. Naast het APB zijn er nog drie lokale partijen vertegenwoordigd in de raad: Ons Etten-Leur, Leefbaar Etten-Leur en fractie De Regt. De overige 4 partijen zijn de traditionele partijen CDA, D66, VVD en PvdA.

Het tot stand brengen van slimme verbanden tussen diverse partners is een speerpunt voor de gemeenteraad van Etten-Leur. Het raadsprogramma biedt dan ook ruimte voor de vijf O’s (Onze inwoners, Ondernemers, Onderwijs, maatschappelijke Organisaties en andere Overheden) om initiatieven te nemen waarin de gemeente kan en in veel gevallen zal participeren.

*Wim Voeten (l), raadsgriffier en Saskia de Smet (r), adviseur Bestuur en Directie, geven een interessante kijk in de ontwikkeling van het raadsprogramma waar Etten-Leur voor het eerst in 2003 mee begon te experimenteren.*

### Intensieve samenwerking tussen raad, college en ambtelijke organisatie

Voeten: ‘Etten-Leur begon in 2002, het jaar van de introductie van het dualisme, te experimenteren met een programmabegroting, waarbij intensief werd samengewerkt tussen raad, college en ambtelijke organisatie.’

Met het raadsprogramma zou er meer duidelijkheid komen over de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de raad tegenover die van het college en daarmee een constructieve(r) samenwerking tussen de raad, het college en de ambtelijke organisatie.

Voeten: ‘Om een duidelijke relatie met het geld te leggen is de structuur van de gemeentelijke begroting leidend geweest voor het raadsprogramma 2014-2018 *Actief en Betrokken in een Veranderende Samenleving*.’ Dit raadsprogramma bestaat

uit een programma op hoofdlijnen en een bijlage, waarin deze hoofdlijnen verder worden geconcretiseerd. De Raad heeft het college opdracht gegeven het raadsprogramma verder uit te werken in een collegewerkplan. Voeten: 'In de toekomst wil Etten-Leur het collegewerkplan uitbouwen naar een samenlevingsagenda, die gezamenlijk door de gemeente en de vijf O's wordt ingevuld.'



Voeten en De Smet wijzen ook op de vereenvoudiging van de Planning & Control-cyclus in 2013, zodat deze toegankelijker werd voor de raad en ook de ontmoetingen met de vijf O's hierin konden worden verwerkt.
De Smet: 'Naast het raadsprogramma moet de gemeenteraad ook een integraal beleidskader vaststellen, waarin wordt aangegeven hoe gedurende de raadsperiode het nieuwe beleid uit het raadsprogramma gecombineerd met het bestaande beleid bijdraagt aan de hoofdlijnen die geschetst zijn in de toekomstvisie 2020 *Etten-Leur doet het gewoon*.'

De visie geeft richting aan de ambities van Etten-Leur voor de komende jaren en vormt de stip op de horizon die als leidraad dient voor de keuzes die de komende jaren moeten worden gemaakt als het gaat om onder meer dienstverlening, samenwerking en duurzame ontwikkeling.

De Smet: 'De ambtenaren zijn gericht getraind op samenwerking met de samenleving. Zij moesten leren minder vanachter hun bureau beleidsnota's te schrijven, maar meer op zoek te gaan naar samenwerking met de vijf O's.'

### Relatie met de samenleving

Voeten en De Smet benadrukken dat de vijf O's (Onze inwoners, Ondernemers, Onderwijs, maatschappelijke Organisaties en andere Overheden) ieder vanuit hun eigen rol en taak worden ingezet om de samenwerking te versterken. Zo is het concept-raadsprogramma in een bijeenkomst besproken met de vijf O's, waarna het beleidskader en het collegewerkplan zijn opgesteld.

Het concept-raadsprogramma werd zelfs besproken met middelbare scholieren op een speciaal hiervoor georganiseerde middag. Naar aanleiding van deze middag heeft de gemeenteraad besloten structureel twee keer per jaar een open gesprek met jongeren/scholieren te organiseren. Een speciale raadswerkgroep *Jeugd en Politiek* gaat dan met scholieren in gesprek over specifieke thema's, zoals bijvoorbeeld de bestrijding van winkelleegstand.

De gemeente investeert ook op andere manieren in de relatie met haar inwoners. Voeten: 'We kennen bewonersavonden die door de wijkmanagers worden georganiseerd. En tweemaal per jaar hebben we zogenoemde bijsturingsmomenten met de vijf O's. Dan peilt de gemeente of zij nog goed op koers ligt, wat de vijf O's vinden van de samenwerking en wordt er een blik in de toekomst geworpen. Verder beschikt Etten-Leur over een vergadersysteem met een cyclus van 6 weken, waarbij de raad op 3 maandagavonden vergadert en op de andere 3 maandagavonden op bezoek gaat bij een van de vijf O's. Dit bezoek is een open dialoog en voorafgaand hieraan wordt gevraagd waar de te bezoeken partij over wil spreken.'

Moeierboom en Oude Raadhuis Etten-Leur

De samenleving organiseert zich steeds meer horizontaal en in flexibele netwerken. Als gemeente wil je aansluiten bij de samenleving en denken vanuit mogelijkheden en behoeften van inwoners, ondernemers, onderwijsinstellingen en maatschappelijke organisaties. Daarvoor is het nodig dat gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie werken op basis van overheidsparticipatie. De gemeenteraad bepaalt dan samen met alle partners wat de komende vier jaar moet worden bereikt. Het college en de ambtelijke organisatie werken dit vervolgens samen met die partners uit. Niet tegenover elkaar, maar naast elkaar bundelen we de krachten. Samen maken we Etten-Leur. [Wim Voeten]

### Het succes van het raadsprogramma

Voeten: 'Voor mij is het zo min mogelijk denken in termen van *oppositie/coalitie*, een van de succesfactoren. De fracties hebben namelijk in het raadsprogramma gezamenlijk bepaald welke maatschappelijke effecten gerealiseerd moeten worden. Over de enkele politiek gevoelige onderwerpen waar geen eenduidige koers over kan worden bepaald, wordt in wisselende meerderheden beslist.



Het succes wordt verder verklaard door de samenhang tussen het raads- en collegeprogramma waardoor transparantie en tijdige communicatie tussen raad en college over de uitvoering van het beleid goed mogelijk is.'

De Smet: 'De bewuste en gerichte investering in de ontwikkeling van de organisatie en in de relatie tussen de gemeente en haar inwoners.'

## Drie lessen

1. Niet alle groepen in de samenleving zijn op dezelfde manier te bereiken: maatschappelijke organisaties en ondernemers zijn over het algemeen heel goed te bereiken. Voor het contact met inwoners en particulieren moet meer inspanning worden geleverd. Je moet hun taal spreken en met hen in gesprek gaan over onderwerpen die hen bezighoudt, over *hun* straat, buurt of school.
2. Inventariseer ruim voor de gemeenteraadsverkiezingen welke zaken belangrijk zijn voor de verschillende groepen in de samenleving. Daardoor kunnen het raadsprogramma en het collegeprogramma al heel snel na de verkiezingen gereed zijn.
3. De leden van de gemeenteraad zouden nog meer in gesprek met de samenleving moeten willen gaan; de productie van stukken en de frequentie van de vergaderingen moeten dus omlaag. De introductie van een raadskalender zou meer ruimte kunnen bieden voor het gesprek met de samenleving in plaats van alleen maar voor vergaderen. De Raad voor het Openbaar Bestuur adviseerde medio 2016 hierover in zijn advies *15,9. De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie* het volgende: **Maak afspraken over samenwerking tussen en binnen fracties**. Door goede afspraken te maken kunnen de beraadslaging en besluitvorming in de gemeenteraad effectiever plaatsvinden, waardoor meer ruimte ontstaat voor interactie met burgers. Raadsleden hoeven dus niet méér tijd te krijgen, maar kunnen hun tijdbesteding aan het raadswerk anders indelen. Waardoor ongeveer 50% van de tijd aan besluitvorming en beraadslaging kan worden besteed, en 50% van de beschikbare tijd aan interactie met de lokale samenleving.*

* www.raadopenbaarbestuur.nl

# Kaag en Braassem

## ‘Overeenkomsten in partijprogramma's bepalen gezamenlijke koers’



De Zuid-Hollandse gemeente **Kaag en Braassem** bestaat sinds 1 januari 2009 en is ontstaan uit een fusie tussen de gemeenten Alkemade en Jacobswoude. De gemeente bestaat uit 11 kernen en telt ruim 25.000 inwoners. De 21 raadszetels zijn verdeeld over 3 lokale partijen en 3 traditionele partijen. De lokale partij PRO Kaag en Braassem is met 7 zetels de grootste fractie. De huidige wethouders zijn afkomstig van PRO Kaag en Braassem, VVD, CDA en D66.

Rond 2014 kwamen er grote uitdagingen af op de gemeente Kaag en Braassem. Om die uitdagingen het hoofd te kunnen bieden was volgens vele betrokkenen een breed politiek en maatschappelijk draagvlak voor oplossingsrichtingen gewenst. Daarom heeft de gemeenteraad na de verkiezingen in 2014 gewerkt aan een raadsbreed akkoord. Dat was eigenlijk vrij eenvoudig omdat er maar een paar onderwerpen waren waarover de meningen wezenlijk verschilden, maar bij de concretisering van het akkoord ontstond wrijving tussen het college en de raad.

*Petra van der Wereld (r), fractievoorzitter van* Samen voor Kaag en Braassem, *Floris Schoonderwoerd (m), wethouder namens* PRO Kaag en Braassem, *en Karin van der Pas (l), griffier sinds 1,5 jaar, vertellen over hun ervaringen met het raadsbreed akkoord* Anders Denken, Anders Doen *en over de lessen die zij daaruit trekken voor een volgende raadsperiode.*

### Aanleiding

Er waren in 2014 meerdere redenen om te kiezen voor een raadsbreed gedragen akkoord en verbinding met burgers te zoeken. Schoonderwoerd: ‘Decentralisaties op het sociaal domein riepen de vraag op wat de gemeenschap op dit gebied zelf kan doen en waar ondersteuning van de lokale overheid gewenst is. Meer in het algemeen is het van belang dat burgers zich eigenaar voelen van de lokale overheid en dat zij hun betrokkenheid bij de politiek vergroten: veel burgers zijn bereid de

handen uit de mouwen te steken, maar hebben niets met de traditionele politiek. Dat is niet verwonderlijk want gewoonlijk schuiven de dag na de verkiezingen de beoogde coalitiepartijen de overige partijen opzij en maken een in beton gegoten coalitieakkoord op basis van politieke verschillen. Veel burgers zitten daar niet op te wachten: zij voelen meer voor coalitieakkoorden die worden opgesteld op basis van overeenkomsten tussen partijen en een richtinggevende koers aangeven op basis van de wensen van *àlle* partijen.'



### Aanpak

Het akkoord *Anders Denken, Anders Doen* is raadsbreed tot stand gekomen. In het akkoord is op hoofdlijnen aangegeven *wat* de partijen willen bereiken. Over de *hoe-vraag* wil de gemeenteraad met inwoners, maatschappelijke organisaties, dorps- en wijkraden, bedrijven, verenigingen en andere groepen in de samenleving het gesprek aan gaan. Schoonderwoerd: 'In deze nieuwe manier van besluitvorming gaat de raad dus uit van invloed aan de voorkant, in plaats van inspraak aan de achterkant. De raad zet hiertoe het instrument van burgerparticipatie in.'

De verbinding tijdens de totstandkoming van het akkoord werd gezocht op overeenkomsten, die uit de verkiezingsprogramma's bleken. Over de enkele politiek gevoelige onderwerpen waar geen eenduidige koers over kon worden bepaald, is afgesproken dat daarover in wisselende meerderheden zou worden beslist. Schoonderwoerd: 'Bij de opstelling van het raadsbreed akkoord hoefde niemand iets anders te zeggen dan hij of zij beloofd had in zijn of haar verkiezingsprogramma.'

Van der Wereld plaatst hierbij als kanttekening: 'Er is een grote overlap tussen de verschillende verkiezingsprogramma's. Dat maakt het mogelijk om overeenkomsten te vinden. In het raadsakkoord zijn die overeenkomsten benoemd, maar vaak in vrij algemene bewoordingen, waardoor het college veel ruimte heeft en de gemeenteraad soms de regie lijkt te verliezen.'

### De samenleving betrekken

Van der Wereld: 'Wil de gemeenteraad echt zijn taak als volksvertegenwoordiger kunnen vervullen, dan moet dat werk beter worden gefaciliteerd en beloond. Als volksvertegenwoordiger, raadslid, heb je vooral tijd nodig om bij en met inwoners in gesprek te gaan over toekomstige beslissingen. Wethouders besturen en geven, ondersteund door ambtenaren, uitvoering aan de genomen besluiten. Raadsleden doen dit in hun vrije tijd meestal naast een fulltime/parttime baan. De vergoeding voor raadsleden is zodanig samengesteld dat als je in een grote stad raadslid bent er een aardig inkomen tegenover staat en je minder kan gaan werken of zelfs kunt stoppen met je reguliere baan. In een kleine gemeente is dat niet mogelijk omdat de vergoeding – voor hetzelfde werk – veel lager is. Deze is gebaseerd op inwonersaantallen. Daar moet de VNG mee aan de slag, zeker met de verschuiving van taken van de Rijksoverheid naar de gemeente.'

Glas vanaf bootje in Kaag en Braassem

Met het raadsakkoord en meepraten aan de voorkant hebben we de kennis en kunde van onze inwoners binnengehaald. Wat achterblijft is de blijvende betrokkenheid van inwoners bij het politieke proces in het algemeen. Mensen praten mee over projecten in hun eigen buurt, maar de raadsvergaderingen worden niet beter bezocht. Het nieuwe systeem sluit dus niet aan op het oude systeem van gemeenteraad met raadsvergaderingen. Dat wil mijn partij veranderen, dus nu bezinnen we ons op een andere invulling van de gemeenteraad. Denk aan een informatiemarkt in plaats van een raadsvergadering. Dat is laagdrempeliger voor bezoekers en ook makkelijker inspreken dan achter een microfoon in een raadsvergadering waar alle ogen op je gericht zijn. [Floris Schoonderwoerd]

Het werken met een raadsbreed akkoord vraagt ook iets van de ambtenaren. Van der Wereld: 'De functieprofielen van ambtenaren zijn veranderd: zij zijn nu meer procesbegeleiders dan opstellers van beleidsnota's; zij moeten de buitenwereld prikkelen om de samenlevingsagenda in te vullen en uit te voeren; zij moeten verbinden, samenbrengen en op locatie gaan.'



Schoonderwoerd: 'De nieuwe aanpak werd geholpen door het aantreden van veel nieuwe raadsleden en partijen die de buitenwereld bij het bestuur en de politiek wilden betrekken en het lef hadden om de nieuwe aanpak toe te passen, met alle *voors* en *tegens* en valkuilen. De centrale boodschap is: begin met het in kaart brengen wat de gemeenschap wenst en nodig heeft, neem je inwoners serieus en maak meer gebruik van de kennis, kracht en energie in de dorpen/wijken. Denk vanuit overeenkomsten en niet vanuit verschillen en straal een uitnodigende houding uit naar de samenleving.'

Schoonderwoerd merkt op dat volgens hem het de gemeente goed lukt om de samenleving te betrekken bij de *beleidsvorming*, maar onvoldoende bij de *besluitvorming*: 'De meeste burgers raken alleen geïnteresseerd in het politieke systeem als het gaat om concrete thema's die hen direct raken. Het werken met een raadsbreed programma brengt *dáár* helaas geen verandering in.'

## Drie lessen

1. Er was vrees bij de fracties om zich al aan de voorkant te committeren aan een koers, terwijl nog niet bekend is of je in het college komt. Deze vrees kan weggenomen worden door over politiek gevoelige onderwerpen procesmatige afspraken te maken.
2. Onduidelijkheid over rollen moet worden voorkomen. De raad en het college zijn elkaar onderweg een beetje kwijtgeraakt als gevolg van onduidelijkheid over rollen. De raad is er in principe vooral voor vertegenwoordiging, controle en sturing en niet zozeer voor de beantwoording van de *hoe-vraag*, dat is vooral aan het college.
3. Geleidelijk aan is in de raad een verschuiving opgetreden van gezamenlijk beleid naar het denken in termen van oppositie versus coalitie. Deze verschuiving was waarschijnlijk het gevolg van de nadere invulling van het raadsbreed akkoord, dat op strategisch niveau was geformuleerd. Op strategisch niveau is het vaak betrekkelijk eenvoudig om overeenstemming te bereiken, maar wanneer zaken concreter worden kunnen meningsverschillen ontstaan. Aansluiting van het raadsakkoord op de Planning & Control-cyclus – die er nu niet was – kan hier behulpzaam zijn, evenals een periodieke evaluatie van het werken met het raadsakkoord.

# Leiden

## ‘Als eerste klaar met de formatie’



De gemeente **Leiden** telt ongeveer 124.000 inwoners. Leiden is een universiteitsstad met een grote historische binnenstad, een hoogopgeleide bevolking en florerend Bio Science Park. In de gemeenteraad zitten 39 leden uit 9 fracties, waaronder één lokale partij (Leefbaar Leiden, 2 zetels). D66 is de grootste fractie en vormt samen met de SP, VVD en PvdA het college.

Bij de raadsverkiezingen van 2010 groeide D66 spectaculair van 2 naar 10 zetels. D66-lijsttrekker Paul van Meenen greep deze machtspositie aan om een radicale verandering in de bestuursstijl te bewerkstelligen. Hij wilde meer ruimte creëren voor constructief debat in de raad, met een heel kort collegeakkoord (twee A4’tjes) en met verbetering van de samenwerking binnen het college, tussen college en raad en tussen stadsbestuur en stad.

*Frank de Wit en Pieter van der Straaten zijn vanaf het eerste uur betrokken bij de veranderingen in de bestuursstijl van Leiden. Frank de Wit (l) werd in 2010 namens D66 wethouder en heeft na de verkiezingen van 2014 de rol van informateur en formateur vervuld. Vervolgens is hij weer wethouder geworden tot 2016 toen hij bestuursvoorzitter werd in het Voortgezet Onderwijs. Pieter van der Straaten (r) is nu 9 jaar werkzaam bij de gemeente Leiden, waarvan de laatste drie jaar als strateeg. Daarvoor heeft hij als beleidsadviseur gewerkt bij een ministerie en een Tweede Kamerfractie.*

### Veranderde bestuursstijl: krachtig bestuur

Tot 2010 stond Leiden bekend als een bestuurlijke probleemgemeente, met gespannen verhoudingen tussen oppositie en coalitie, dichtgetimmerde collegeakkoorden en veel vallende wethouders. Mede dankzij de verandering van bestuursstijl slaagde het nieuwe college erin om krachtig de raadsperiode te voltooien zonder vallende wethouders. In Leiden was dat al meer dan 20 jaar niet voorgekomen. Bij de raadsverkiezingen van 2014 groeide D66 verder, van 10 naar 12 zetels en wilde voortbouwen op de weg die in 2010 was ingeslagen met de veranderde bestuursstijl.

### Totstandkoming nieuw bestuurs- en collegeakkoord: ver doorgevoerde samenwerking

De Wit: 'Bij de totstandkoming van het collegeakkoord uit 2010 waren geen ambtenaren betrokken, alleen de griffier. De spelregels voor de nieuwe bestuursstijl werden opgenomen in een bestuursakkoord, dat door alle raadsfracties werd ondertekend. Dit bestuursakkoord bevatte een set van afspraken hoe met elkaar om te gaan. Na vaststelling van het collegeakkoord kreeg D66 twee wethoudersposten, die werden vervuld door partijleden die niet *besmet* waren met de oude politieke cultuur.'



De totstandkoming van het bestuurs- en collegeakkoord 2014-2018 werd ondersteund door 3 personen: Frank de Wit als informateur en begeleider van de besprekingen, griffier Noor van der Vlist voor praktische ondersteuning en Pieter van der Straaten als penvoerder en verbinder met de ambtelijke organisatie. Het onderhandelingsproces bestond uit 2 fasen: een informatiefase en een formatiefase met onderhandelingen over een collegeakkoord.

### Informatiefase

Van der Straaten: 'In deze fase werd naast het verkennen van mogelijke coalitieverbanden en van onderwerpen die het collegeakkoord zou moeten bevatten ook een nieuw bestuursakkoord opgesteld dat draagvlak zou hebben bij alle raadsfracties.'

Ter voorbereiding op de informatiegesprekken kregen alle fracties op de vrijdag na de verkiezingen een vragenlijst toegestuurd met vragen over onder meer inhoud en proces, samenwerking, blokkades in partijpolitieke programma's en over de wenselijkheid van een nieuw bestuursakkoord. In de week na de verkiezingen heeft de informateur alle fractievoorzitters afzonderlijk ontvangen, met hun secondant, voor een gesprek over de vragenlijst. Dit gebeurde niet in het stadhuis, maar op een externe locatie weg van de politieke cultuur en los van de politieke setting. In deze gesprekken is geen onderscheid gemaakt naar omvang van de fracties, alle fracties zijn op dezelfde manier bevraagd. De vragenronde leverde 8 thema's op die in het collegeakkoord zouden passen, die richting aan de ambtelijke organisatie moesten geven en waarvoor samenwerking moest worden gezocht. Ook bleek dat er behoefte was aan onderscheid tussen *harde* afspraken en punten die het nieuwe college verder zou moeten uitwerken. Het collegeakkoord moest vooral einddoelen en richtingen bevatten, en zich zo min mogelijk uitspraken over de *hoe-vraag*.

De Wit: 'Tijdens de informatiegesprekken bleek dat er ook veel enthousiasme was om de verandering in bestuursstijl in de gemeenteraad voort te zetten. De uitgangspunten daarvoor zijn net als in 2010 in een bestuursakkoord vastgelegd, waarmee alle raadsfracties hebben ingestemd.'

### Formatiefase met onderhandelingen over een collegeakkoord

Van der Straaten: 'In de formatiefase kregen de onderhandelaars van de coalitiepartijen (D66, VVD, PvdA en SP) de opdracht om in tweetallen voor telkens twee thema's te bespreken wat het gezamenlijke verhaal van deze vier coalitiepartijen

Catharinabrug in Leiden

Het mooiste compliment dat ik na de collegeonderhandelingen heb gekregen, kwam van een van de onderhandelaars: 'Je hebt alles opgeschreven zoals ik het eigenlijk had willen zeggen.' Doordat ik van begin tot eind bij alle inhoudelijke besprekingen heb gezeten, kon ik snel de bedoeling van alle afspraken in de juiste woorden vatten. Dat lukt alleen als er vertrouwen is tussen onderhandelaars en ambtelijke ondersteuning, en als je je inhoudelijk goed hebt voorbereid.
[Pieter van der Straaten]

Als inwoner van Leiden vond ik het treurig dat er voor 2010 nauwelijks besluiten werden genomen door het openbaar bestuur. Ik herkende de politieke onderwerpen en thema's ook niet. Bestuurskracht vraagt om bestuurders die het publiek belang willen dienen. Die niet als een klein kind lopen te drammen over hun politieke kleur of hun eigen agenda. Op lange termijn profiteert iedereen -ook politiek- van een goed openbaar bestuur. Ik ben ervanuit gegaan dat een veel grotere taart met meer besluiten – ook al moet je die taart verdelen – leidt tot grotere stukken taart voor alle partijen. [Frank de Wit]

zou kunnen zijn. Het ging om thema's als *kennisstad*, *ondernemende stad*, *duurzame stad* en *sociale stad*. Vooraf waren tweetallen bedacht aan wie de acht thema's werden toebedeeld. Alle onderhandelaars moesten andere onderwerpen dan hun eigen specialisme bespreken en de uitkomsten van deze tweegesprekken werden direct aansluitend in de hele groep uitgewisseld. Deze aanpak bevorderde niet alleen de gezamenlijkheid maar zette ook de toon voor de inhoud van het collegeakkoord. Alle afspraken uit het collegeakkoord zijn binnen 2 weken gedurende 4 onderhandelingssessies afgerond. Net als in de informatiefase zijn de gesprekken niet op het gemeentehuis gevoerd.'



De Wit: 'Voordat de onderhandelaars naar buiten gingen met het collegeakkoord, is de burgemeester geïnformeerd over het verloop van de formatie en de inhoud van het akkoord.'

Met dit onderhandelingsproces was Leiden als eerste gemeente in Nederland klaar met de formatie en met het bestuurs- en collegeakkoord dat breed werd gedragen. Dit brede draagvlak blijkt bijvoorbeeld uit het compliment van de fractievoorzitter van de grootste oppositiepartij bij de behandeling van de perspectievennota in juli 2017. Hij constateerde dat het collegeakkoord volledig was uitgevoerd, en dat ook zijn fractie daar heel blij mee was. Hij waardeerde het dat de samenwerkingsgerichte bestuursstijl de oppositiefracties ook veel invloed gaf op de uitvoering van het collegeakkoord. De burgemeester merkte bovendien op dat sinds 2010 geen enkele wethouder onvrijwillig is vertrokken – een Leids unicum.

## Drie lessen

1. Het formatie- en akkoordenproces mag niet afhankelijk zijn van personen. Benoem de burgemeester niet als informateur, want het proces is een politiek proces. Laat de burgemeester wel samen met de gemeentesecretaris en de griffier de voorbereidingen voor dit proces goed organiseren. Vraag je voorafgaand aan het proces goed af wat hiervoor nodig is en wees het met elkaar eens over welke spelregels moeten gelden. De spelregels moeten professioneel zijn en niet politiek gekleurd. Na de verkiezingen nemen de fracties het stokje over, waarbij professionaliteit i.p.v. politieke kleur leidend moet zijn.
2. Het proces moet niet te lang duren, dus probeer niet alle punten gedetailleerd uit te werken. Een gedetailleerde uitwerking doet geen recht aan het karakter van het bestuursakkoord.
3. Het is belangrijk dat de bestuurskracht op orde is, zodat er besluiten genomen kunnen worden. Daarom bewust het proces ingaan met fracties/mensen die dezelfde bestuurscultuur (van rust, continuïteit, open, besluitkracht, samenwerken) dragen. De politieke cultuur van elkaar iets gunnen in de gemeenteraad en in het college vergroot de bestuurskracht en de professionaliteit van de organisatie.

# Oude IJsselstreek

## ‘De totstandkoming van een procesakkoord is géén kunstje’

**Oude IJsselstreek** is een gemeente in Gelderland met circa 39.500 inwoners in 15 kernen. De gemeenteraad bestaat uit 25 leden, in de loop der jaren verdeeld over 4 tot 6 fracties. De fractie Lokaal Belang heeft het grootste aantal zetels en is in de colleges vanaf 2005 de vaste factor, in wisselende samenstellingen met PvdA, VVD, CDA en SP.

Met een procesakkoord kan een gemeenteraad thema’s benoemen voor dialoog met de samenleving en die met samenlevingspartners aanpakken. Het leidt tot meer draagkracht voor besluiten, meer daadkracht bij de inwoners en tot meer stabiliteit en verankering in de gemeente. Maar om een procesakkoord in die zin succesvol te laten zijn, is het van belang dat dit akkoord met een formeel raadsbesluit wordt beklonken en dat het niet alleen een akkoord is van raadsfracties, maar óók van en met de samenleving: dat kost tijd.

*In de gemeente Oude IJsselstreek is stapsgewijs, vanaf 2008, toegewerkt naar een lokaal procesakkoord. Griffier Jeroen van Urk stelde na de verkiezingen in 2014 op verzoek van de lijsttrekkers een concept op voor dat akkoord, dat werd ondertekend door alle fractievoorzitters. Als aanvulling op het procesakkoord kwamen er een werkakkoord voor het college en – ter concretisering – een raadswerkplan. Een bestuurscrisis medio 2015 maakte een einde aan het werken met het procesakkoord. Jeroen van Urk, tot en met 2015 griffier van Oude IJsselstreek, vertelt over zijn ervaringen en lessen voor de toekomst. Volgens Van Urk is er geen algemeen model te schetsen voor het opstellen van procesakkoorden: iedere gemeente moet haar eigen aanpak kiezen.*

### Van *adhocratie* naar procesakkoord

Van Urk: ‘Oude IJsselstreek werd gekenmerkt door een ad hoc-bestuursstijl, een *adhocratie*. In deze cultuur ontwikkelde ook het functioneren van de gemeenteraad zich stap voor stap. In 2012 werd onderzoek gedaan naar een fusie met Doetinchem; de gemeenteraad was niet principieel tegen een herindeling maar wilde

eerst weten wat de optimale bestuursschaal en bestuursstijl zouden zijn voor de inwoners van Oude IJsselstreek.'

Om voor de wenselijke bestuursstijl een soort *programma van eisen* te maken, organiseerde de gemeenteraad een gespreksronde met inwoners en professionals. Er kwamen 7 gespreksavonden, waarvan 6 gericht op een specifiek beleidsonderwerp en 1 op de integrale afronding.



Van Urk: 'Gemeenteraadsleden leidden dankzij externe begeleiding goed voorbereid en in wisselende duo's zelf de dialoogtafels – een nieuwe aanpak en ervaring die de meeste raadsleden beviel: je inzicht als raadslid vragenderwijs aan de orde stellen. Ook inwoners waren positief (*Zo moeten we dat vaker doen!*). Zo ontstond er een ontspannen relatie tussen bestuur en burgers.'

Eind 2013 werd de gespreksronde vervat in het rapport *Naar een nieuwe gemeente Oude IJsselstreek* waarin de vermaatschappelijking van de politieke rol van de gemeenteraad werd benoemd. De 2 grootste raadsfracties (CDA en Lokaal Belang) namen toen het initiatief om na de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 een nieuwe bestuursstijl in te voeren. Dit gebeurde via een motie waarin de oude gemeenteraad aan de nieuwe gemeenteraad adviseerde om geen traditioneel coalitieakkoord te sluiten, maar een procesakkoord om met de samenleving maatschappelijke vragen te beantwoorden en aan te pakken.

### Verandertraject

Van Urk: 'Het vernieuwend proces ten aanzien van de formatie en het raadsakkoord begon eigenlijk al in 2008. Toen werd mij als interim-griffier gevraagd een plan te helpen maken voor het functioneren van de raad in deze tijd. Hiervoor werd een denktank ingericht waaraan behalve alle gemeentelijke geledingen ook burgers meededen. Dat heeft toen – met een knipoog naar de renovatie van de vermaarde DRU-fabriek in de gemeente – het veranderplan *De Duale Fabriek* opgeleverd met 30 tot 40 verschillende ontwikkelpunten.'

Dit veranderplan werd in 2009 aangenomen en vastgesteld door de raad, het college en de directie – elk voor de eigen ontwikkelpunten. Vanuit dit plan zijn allerlei maatregelen ontwikkeld die te maken hadden met kwaliteit van de besluitvorming en samenspraak aan de voorkant.

Van Urk: 'Vroegtijdige samenspraak werd als uitgangspunt opgenomen in het reglement van orde van de gemeenteraad, net als een flexibele vergaderwijze zonder raadscommissies: bij elk agendapunt bepaalde het raadspresidium de beste manier om het voor te bereiden, inclusief flexibiliteit in zaalindeling, variërend van interactief tot klassiek. Dit gebeurde op een virtuele *Raadsrotonde* om als politiek en publiek met elkaar te verkeren.'

Op de avond na de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 is aan de lijsttrekkers van de gekozen partijen gevraagd hoe zij om wilden gaan met het advies van de oude gemeenteraad om te werken aan een procesakkoord. De bestuurlijke driehoek

De gemeenteraad van Oude IJsselstreek in 2014; tekening Pia Sprong

De kunst van gemeentepolitiek is steeds meer om je achterban in het spel te brengen, en minder om die te vertegenwoordigen. De kunst om inwoners uit hun bubbels te halen, elkaar te laten spreken en aanspreken, en met hen tegenstellingen te overbruggen. Zo kunnen gemeenten hun problemen oplossen onder aanmoediging van raadsleden, die daartoe hun visie verbinden met die van betrokkenen. Dat is gemeentebestuur ín de gemeenschap. Het leidt ook tot andere bestuursverhoudingen, voorbij het dualisme. Na de raadsverkiezingen van 2018 kun je daar als gemeenteraad opnieuw een impuls aan geven.

[Jeroen van Urk]

(burgemeester, gemeentesecretaris en raadsgriffier) reikte de mogelijkheid aan dit op een startwerkdag uit te lijnen met alle raadsleden en programmamanagers. De lijsttrekkers vonden dit na alles wat besproken en beschreven was niet nodig en vroegen de raadsgriffier een concept-procesakkoord op te stellen op basis van de nota *Naar een nieuwe gemeente Oude IJsselstreek* en de verkiezingsprogramma's. Dit concept-procesakkoord bevatte de uitgangspunten voor een aantal specifieke maatschappelijke thema's en een gereedschapskist om deze met de samenleving te bespreken en aan te pakken.



Van Urk: 'Alle fractievoorzitters ondertekenden het procesakkoord in de installatie-raadsvergadering, waarmee werd aangesloten op de termijn van tien dagen die de oude raad had geadviseerd om een procesakkoord te sluiten, om daarna een college te kunnen vormen'.

Ter aanvulling op het procesakkoord kwamen er een summier werkakkoord voor het college en een raadswerkplan ter verdere concretisering van het procesakkoord.

### Afloop

Het procesakkoord is een jaar lang in uitvoering geweest maar werd als gevolg van een bestuurscrisis medio 2015 stopgezet. Gedurende 9 maanden was het zittende college demissionair, met een waarnemend burgemeester. Na het aantreden van een nieuw college had de gemeente in 2016 afscheid genomen van de hele bestuurlijke driehoek.

## Drie lessen

1. Neem de tijd voor de totstandkoming van het akkoord, wil je de samenleving hierbij betrekken. Een echt procesakkoord is een akkoord waar politiek en samenleving bij betrokken zijn. Het procesakkoord van Oude IJsselstreek was te veel *een akkoord van de raad met zichzelf* met als afbreukrisico dat het in de politieke arena sneuvelt.
2. Zorg dat er altijd een formeel raadsbesluit wordt genomen over het akkoord dat wordt afgesloten. In Oude IJsselstreek is het akkoord weliswaar in een raadsvergadering ondertekend door de fractievoorzitters, maar er is geen echt raadsbesluit over genomen. Het ontbreken van dit raadsbesluit werd in de bestuurscrisis uitgemunt en het procesakkoord werd stopgezet.
3. Het inruilen van oude manieren van werken (zoals vaste commissies, vaste afspraken tussen coalitiepartijen) voor een open aanpak kan problemen opleveren bij het ontstaan van verschillen van mening. Er zijn namelijk dan niet of nauwelijks vaste ankers om aan vast te grijpen. Mogelijk dat een gemengde groep van politici, bestuurders, ambtenaren en inwoners de invoering van een nieuwe werkwijze kan volgen en voeden.

# Utrechtse Heuvelrug

## ‘Probeer ingewikkelde zaken leuk te maken’



**Utrechtse Heuvelrug** telt ongeveer 50.000 inwoners en is op 1 januari 2006 ontstaan door de samenvoeging van de voormalige gemeenten Amerongen, Doorn, Driebergen-Rijsenburg, Leersum en Maarn. De gemeente telt zeven kernen (de vijf hierboven genoemde gelijknamige kernen, Overberg en Maarsbergen) en nog eens vijftien buurtschappen. De gemeenteraad telt 29 zetels, verdeeld over 8 fracties die afkomstig zijn van 7 traditionele partijen D66, VVD, CDA (5), GL-PvdA (4), SGP, SP (3), CU (1) en de lokale partij BVH (3)

Na een historie van wantrouwen en incidenten, is het niet eenvoudig het vertrouwen van burgers in de lokale politiek te herstellen. In Utrechtse Heuvelrug is burgerparticipatie gebruikt als katalysator voor het herstellen van dit vertrouwen, ook tussen raadsleden onderling. *Bruggenbouwers,* bestaande uit inwoners van de gemeente, hebben verkend hoe het gemeentebestuur beter kon functioneren. Hun rol was prominent en hun adviezen niet vrijblijvend.

*De fusie van 5 gemeenten tot de gemeente Utrechtse Heuvelrug in 2006 en daaropvolgende incidenten hebben het vertrouwen van de inwoners in het gemeentebestuur op de proef gesteld. Dit begon al met de bouw van een nieuw gemeentehuis: doelmatiger dan de vijf oude locaties, maar nieuwbouw kost veel geld en het bestuur kwam ‘ver weg’ te zitten. Coalities kwamen en gingen, samenstellingen wisselden, verhoudingen werden met het jaar slechter. Niet alleen binnen de raad, maar ook met de lokale bevolking. Burgemeester Frits Naafs, benoemd in 2006, vond in de aanloop naar de verkiezingen van 2014 dat het zo niet langer kon. Daarom nodigde hij in 2012 de inwoners uit om te verkennen hoe het lokaal bestuur effectiever kon functioneren. De burgemeester (l), griffier Walter Hooghiemstra (m) en D66-fractievoorzitter Hugo Prakke (r) vertellen over de grote omslag die hierdoor heeft plaatsgevonden.*

### Bruggenbouwers

'We hebben in 2012 een groep van 15 inwoners gevormd, de *Bruggenbouwers*,' zo vertelt burgemeester Naafs, 'en die hebben de politiek uiteindelijk verleid anders aan de slag te gaan, om meer vanuit burgerparticipatie en samenwerking te besturen.' Bij de verkiezingen van 2014 werd D66 de grootste partij, die pakte naar voorbeeld van Leusden de handschoen op en ging met alle acht partijen aan de slag om een raadsprogramma op te stellen. 'Alle acht fracties hebben het lef gehad om deze aanpak te proberen', zo kijkt Prakke terug. 'Er zijn intensieve sessies geweest om tot een gedragen tekst voor het raadsprogramma te komen. Drie van de vier wethouders waren als fractievoorzitters hierbij betrokken en dat raadsprogramma is leidraad geweest voor het college.'

Hooghiemstra benadrukt dat de *Bruggenbouwers* dit onafhankelijke proces bewaakten: 'De betrokkenheid van de inwoners bij dit proces was groot, en de griffie heeft bij de vorming van het raadsprogramma intensief ondersteund. De uiteindelijke tekst is uiteraard met de inwoners besproken.' Ook toen de nieuwe raad geïnstalleerd was, hebben inwoners een prominente positie gekregen doordat ze zich al aan het begin van de nieuwe beleidsvorming konden uitspreken.

### Rust

Maar daarmee ben je er nog niet, want het gaat er ook om hoe je dit in de werkwijze van het bestuur vertaalt. Dat begint met procedurele ingrepen. Prakke: 'We zijn de raadsvergaderingen gaan inrichten volgens het BOB-principe: eerst Beeldvorming, dan Oordeel, dan Besluit. Op maandagen en donderdagen zijn afwisselend beeld- en oordeelvormende besprekingen. Het is de bedoeling dat mensen zich uitgenodigd voelen daaraan mee te doen. Besluitvorming vindt plaats in de raadsvergaderingen op een donderdagavond.' Dit heeft veel rust gebracht. 'Mede daardoor gaat de discussie nu over de inhoud en niet over het proces en is het gesprek in de raad politiek interessanter geworden.' Rolvastheid is belangrijk: zo is de rol van de burgemeester bij raadsvergaderingen die van voorzitter van de vergadering, niet die van collegelid. 'Essentieel is dat de burgemeester een goede verbinder is,' geeft Naafs aan.

Wisselende meerderheden zijn mogelijk en er is volgens Prakke geen sprake meer van coalitie tegenover oppositie, waardoor de verhouding tussen college en raad veel beter en relaxter is. Bij belangrijke thema's gaat het raadsdebat meer dan in het verleden over de inhoud. 'Gesprek over eventuele grote bezwaren leidt soms alsnog tot overeenstemming', zo zegt Naafs.

De evaluatie die na twee jaar plaatsvond, toonde een duidelijke verbetering aan. 'Uit de evaluatie bleek dat er een goede samenwerking is tussen de burgemeester, het college, de raad en de ambtenaren, waardoor de raad niet wordt verrast door zaken uit het college,' zo vat Hooghiemstra de belangrijkste conclusie samen.

'Alle raadsfracties hebben een herkenbare bijdrage geleverd aan het raadsprogramma en de doelen zijn gehaald. Bij moties en amendementen adviseert

Raadzaal Utrechtse Heuvelrug

> Inwoners zitten niet te wachten op gehakketak en politiek gedoe. Zoek als politieke partijen naar wat je bindt, niet naar wat je verdeelt. [Hugo Prakke]

> De democratie leeft in Utrechtse Heuvelrug. [Frits Naafs]

het college de raad zakelijk over de gevolgen voor de uitvoering van het raadsprogramma en kiest niet voor politiek powerplay.' Die open samenwerking tussen burgemeester, college, raad en ambtenaren is cruciaal.

### Blijvende betrokkenheid



Ook aan het behoud van het hernieuwde vertrouwen bij de inwoners blijft gewerkt worden. 'Je moet de inwoners serieus nemen,' benadrukt Prakke. 'Zo heeft de gemeente een Jeugd-gemeenteraad die besluiten mag nemen tot maximaal € 1500,- en die worden ook uitgevoerd'.

'Durf gebruik te maken van de kennis en knowhow van de inwoners,' vult Naafs aan. 'Neem nou bijvoorbeeld het beleid rond Openbare Orde en Veiligheid. We hebben 100 mensen geloot om daarover mee te denken, en de 23 mensen die toen reageerden doen nog steeds mee.'

'Voor het maken van een actieplan voor nieuwkomers is aan 10 ex-vluchtelingen gevraagd hun verhaal te vertellen en toen de gemeente aan het experimenteren was met een verlichtingsplan kwamen inwoners zelf met de suggestie om 's avonds te gaan meten.'

De voorbeelden houden hiermee niet op: 'Probeer ingewikkelde zaken leuk te maken,' raadt burgemeester Naafs aan. 'Voor het onderwerp koopzondag heeft de burgemeester via de spelregel van *Ren je Rot* voor- en tegenstanders in kaart gebracht en daarmee begrip teweeggebracht voor elkaars standpunten.'

'Kortom, wij hopen dat de raad na de verkiezingen in 2018 het proces van een raadsprogramma, ingezet door de *Bruggenbouwers*, voortzet en geen partijen uitsluit. En dat er geluisterd blijft worden naar minderheden,' zo sluiten ze in koor af.

## Drie lessen

1. Burgerparticipatie is waardevol: Blijf voortdurend gebruik maken van de kennis van de inwoners. De kwaliteit van besluitvorming wordt hierdoor beter en het is een blijvende investering in het vertrouwen tussen burgers en hun (lokaal) bestuur.
2. Procedurele afspraken die rust brengen bevorderen de kwaliteit van het debat. De raad moet niet verrast worden door zaken uit het college, daarom is een open samenwerking tussen burgemeester, college, raad en ambtenaren cruciaal. En de burgemeester moet een goede verbinder zijn tussen de raad en het college.
3. Als raadsfracties na de verkiezingen beginnen met te benoemen wat ze met elkaar delen en waar ze het over eens zijn, geeft dat op die terreinen rust aan het college en de uitvoering. Partijen kunnen de discussie in de raad dan richten op de thema's waar een relevant meningsverschil over leeft.

# ‘Waar de samenleving zelf kracht kan maken, moet de gemeente zoveel mogelijk faciliteren’



In de gemeente **Zwijndrecht** wonen ongeveer 44.000 inwoners. Zwijndrecht werkt samen met 7 buurgemeenten in het regioverband Drechtsteden. De gemeenteraad telt 27 leden afkomstig uit 8 fracties, waarvan 2 verbonden aan een lokale partij.

De lokale partij Algemeen Belang Zwijndrecht (ABZ) werd in 2014 de grootste partij en nam het initiatief voor een raadsbreed programma. Alle fracties hebben aangegeven welke thema’s zij in het raadsprogramma opgenomen wilden zien. Het raadsprogramma voor de periode 2014 – 2018 is volledig in de openbaarheid, in vier bijeenkomsten, tot stand gekomen en is door een grote meerderheid van de raad op 15 mei 2014 vastgesteld.

*Raadsgriffier Noor Kanters, die ongeveer 4 weken voor de verkiezingen van 2014 in Zwijndrecht startte, vertelt dat uit recente onderzoeken naar het oordeel van de inwoners over het gemeentebestuur en de communicatie bleek dat Zwijndrechtenaren hechten aan meer openheid en duidelijkheid. Het uitgangspunt van de raad werd dan ook dat waar de samenleving zelf kracht kan maken, de gemeente moet faciliteren voor zover het kan.*

**Kunt u wat meer vertellen over de totstandkoming van het raadsakkoord?**
‘Alle raadsleden mochten meepraten, wat geleid heeft tot een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het programma en de uitvoering daarvan. Over de thema’s die de fracties opgenomen wilden zien in het programma, gaf de ambtelijke organisatie in korte presentaties aan welke ontwikkelingen spelen en over welke beleidsruimte en beïnvloedingsmogelijkheden de raad beschikt. Twee partijen hebben het raadsprogramma niet ondertekend, omdat zij zich waarschijnlijk toch niet helemaal *senang* voelden bij de nieuwe aanpak. Het raadsprogramma werd vastgesteld met het verzoek aan het nieuwe college om een Uitvoeringsprogramma op te stellen waarbij de inwoners, bedrijven, en instellingen in de gemeente worden

betrokken. Dit college werd ingevuld toen het proces van het raadsprogramma voor ¾ gereed was.'

Gelijk met de keuze voor een raadsakkoord is er ook gekozen voor een *gekozen* college. Elke fractie heeft daarbij kandidaten aangedragen. Deze kandidaten, waaronder ook de zittende wethouders, hebben gesolliciteerd naar de baan van wethouder vanuit de gedachte dat zo de beste kandidaten naar boven kwamen. De raad heeft dit middels een sollicitatiecommissie opgezet.



**Hoe betrekt de gemeenteraad de samenleving?**
'Het college organiseerde een inloopavond voor de bewoners om het concept-Uitvoeringsprogramma te bespreken. Iedereen kon zijn mening geven over alle onderwerpen en taken waarde gemeente verantwoordelijk voor is. Daarnaast werd een bijeenkomst georganiseerd voor het bedrijfsleven. Het definitieve Uitvoeringsprogramma is vervolgens verwerkt in de Begroting.'

'Naast het raadsprogramma en het uitvoeringsprogramma kennen wij ook *Prestatie Afspraken Lange Termijn* (PALT-afspraken), waarbij de raadsleden en de collegeleden op een gelijkwaardig niveau het gesprek aangaan met betrokken partijen, bijvoorbeeld met huurders en corporaties als het gaat over huisvesting.'

**Hoe is de communicatie binnen de gemeente en tussen de gemeente en de samenleving vormgegeven?**
'Participatie is een speerpunt van Zwijndrecht. De raad heeft dan ook een communicatie- en participatievisie vastgesteld, bedoeld om het beleid beter te maken en te laten aansluiten bij de ideeën en initiatieven die leven bij de inwoners. Per onderwerp wordt geregeld hoe de participatie moet plaatsvinden en op welke momenten. Daarnaast bezoekt het gemeentebestuur de wijkplatforms en de dorpsraad regelmatig, vinden in toenemende mate ontmoetingen op locatie plaats, adopteren collegeleden wijken of buurten en worden initiatieven uit de samenleving expliciet belegd bij een portefeuillehouder."

'Om de samenleving meer te betrekken bij de voorbereiding van de besluitvorming over en de uitvoering van het beleid, maakt de gemeente gebruik van verschillende mogelijkheden, van social media tot de balie. De gemeente informeert de samenleving op tijd en op maat, onder andere via onafhankelijke verslaglegging van de vergaderingen, die onder verantwoordelijkheid van de gemeente wordt verspreid. Het uitgangspunt van de gemeente bij het beschikbaar stellen van informatie is "openbaar, tenzij..."'

'Daarnaast probeert de gemeente inwoners vertrouwd te maken met het raadswerk, door jaarlijks middelbare scholieren en basisscholen te ontvangen en door cursussen en trainingen te geven aan burgers.'

Rijk verenigingsleven in Zwijndrecht

Wat ik het belangrijkste pluspunt vind van een *coalitieloos* college is dat bij discussies in de raad de kaarten niet bij voorbaat al geschud zijn. Dit maakt de raadsvergaderingen interessanter. Terwijl vroeger een motie of amendement van de oppositie bij voorbaat kansloos was wordt nu gestemd vanuit eigen politieke overtuiging en dat wat goed is voor Zwijndrecht! [Noor Kanters]

**Wat betekent de nieuwe raadsbrede aanpak voor de gemeentelijke organisatie?**
'In vergelijking met het werken met een vaste coalitie is de nieuwe aanpak, met een *coalitieloze* gemeenteraad, tijdrovender. Gezien het uitgangspunt dat de kwaliteit van de wethouders boven de politieke kleur staat moeten de wethouders namelijk bij meerdere raadsfracties draagvlak zien te vinden voor hun moties en ideeën. Met name de wethouders Financiën en Sociaal Domein zijn veel tijd kwijt aan klankborden en afstemmen met alle fracties.'

De relatie tussen bestuur en ambtenaren is in Zwijndrecht volgens Kanters heel plat georganiseerd. Zo worden bijvoorbeeld in de laatste periode van deze gemeenteraad tafeltjesavonden georganiseerd waarin de begroting en de kadernota worden besproken. De fracties mogen dan alle vragen direct aan de ambtenaren stellen.

**Welke factoren hebben bijgedragen aan het succes?**
'Bij ons in Zwijndrecht heeft het veelvuldig met elkaar aan tafel zitten vertrouwen gegeven in elkaar en het open karakter vergroot. Vanwege het open karakter van de nieuwe aanpak worden bijna alle besluiten met een grote meerderheid aangenomen, en hebben ook kleine fracties reële invloed: ook hun ideeën en moties worden in de raad op inhoud beoordeeld. Er is als het ware *meer democratie en minder politiek* vergeleken met de oude situatie. Daarnaast is belangrijk geweest de ruimte die ik als raadsgriffier heb gekregen en genomen in mijn rol als ondersteuner en inspirator voor de raad. Als raadsgriffier moet je bereid zijn veel tijd te investeren in de relatie met de raadsleden. Het succes van de aanpak is denk ik ook te danken aan de omvang van de gemeenten: met zo'n 44.000 inwoners is de gemeente Zwijndrecht behoorlijk overzichtelijk voor bestuur en burgers.'

## Drie lessen

1. De totstandkoming van het raadsprogramma is gebaat bij een goede procesbegeleider, sturing en een basistekst. In 2014 was nog sprake van een blanco start.
2. Men moet zich realiseren dat in vergelijking met het werken met een vaste coalitie de nieuwe aanpak, met een *coalitieloze* gemeenteraad, tijdrovender is. De wethouders moeten namelijk bij meerdere raadsfracties draagvlak zien te vinden voor hun moties en ideeën. Met name de wethouders Financiën en Sociaal Domein zijn veel tijd kwijt aan klankborden en afstemmen met alle fracties.
3. De relatie tussen bestuur en ambtenaren zo plat mogelijk organiseren. Zo zijn in Zwijndrecht in de laatste periode van deze gemeenteraad tafeltjesavonden georganiseerd waarin de begroting/kadernota wordt besproken. De fracties mogen dan alle vragen direct aan de ambtenaren stellen.

# Alblasserdam

## ‘Betrokken inwoners voelen zich mede-eigenaar van het eindresultaat’



**Alblasserdam** telt ongeveer 20.000 inwoners en de raad bestaat uit 17 leden van 7 fracties, waarvan 1 lokale partij Leefbaar Alblasserdam. De overige fracties zijn van de SGP, PvdA, CDA, D66, VVD en Christen Unie. Het coalitieakkoord *Alblasserdam: dorp met karakter* is opgesteld door SGP, PvdA en CDA.

Een bestuurscrisis, een penibele financiële situatie en een organisatie met veel achterstallig onderhoud maakten duidelijk dat het roer om moest. Wethouder Peter Verheij was zich daarvan ten zeerste bewust toen hij in 2010 wethouder werd. ‘Inwoners vroeg in het proces betrekken bij beleid kost misschien geld en capaciteit, maar zorgt wel voor meer kwaliteit.’

*Na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2014 mocht Peter Verheij als lijsttrekker van de grootste partij (SGP) de leiding nemen in de vorming van een coalitieakkoord. Hij koos ervoor om daarbij zoveel mogelijk partijen, zowel binnen als buiten de raad te betrekken. Verheij: ‘Ik heb alle partijen, ongeacht of zij in de coalitie zouden komen, gevraagd welke thema’s zij in een akkoord wilden zien en hoe zij een nieuwe coalitie voor zich zagen. Bovendien hebben we halverwege het opstellen van het coalitieakkoord een* maatschappelijk gesprek *georganiseerd. Voor dit gesprek zijn per beleidsterrein de belangrijkste actoren benaderd, zoals ouderenbonden, sportverenigingen, sociale ondernemers en belangenbehartigers onderwijs, welzijn en zorg.*
*Het coalitieakkoord is als resultaat van het maatschappelijk gesprek vertaald in een zgn. samenlevingsagenda, die jaarlijks in het begrotingsproces wordt geactualiseerd. Na het sluiten van het coalitieakkoord pakten de raad en het college ieder hun wettelijke bevoegdheden en rollen weer op, maar dan op basis van een agenda waar ook de partners uit de samenleving op ieder terrein verantwoordelijkheid in dragen.’*

**Hoe kijken de oppositiepartijen tegen deze aanpak aan?**
'De nieuwe aanpak wordt raadsbreed gedragen. In principe hadden de CU en de VVD het coalitieakkoord ook willen ondertekenen. D66 zat hier om haar moverende redenen anders in; Deze partij hanteerde ook lange tijd de stelling dat als niet iedereen van de betrokken partijen het eens is met te maken keuzes het proces niet goed is georganiseerd. De andere partijen zagen dat anders: er moet immers ruimte blijven voor een afweging van de raad.'

**Kan deze aanpak voor iedere gemeente werken?**
'Wat bij ons heeft geholpen is dat drie wethouders van eenzelfde generatie elkaar vonden. Zij hebben de visie en bestuursstijl doorleefd en dragen die met verve uit omdat zij vanaf het begin bij de formatie betrokken waren. Verder denk ik ook dat de overzichtelijke schaal van Alblasserdam een inwonergerichte aanpak wel eenvoudiger maakt.'

**Tegen welke belemmeringen liep de coalitie aan?**
'We zijn verschillende hobbels tegengekomen. Ten eerste: hoe bereik je de niet-georganiseerde inwoners? Zo hebben we erg ons best moeten doen om met jongeren in gesprek te komen over het jeugdbeleid. Dankzij veel inspanning van de jongerenwerkers is het gelukt om hen bijeen te krijgen in een café. Het is steeds de uitdaging buiten de *usual suspects* te denken en die te benaderen. Een tweede uitdaging is om de gedetailleerde partijprogramma's van de fracties met een nieuw mandaat van de kiezer te laten aansluiten op de ideeën en wensen van maatschappelijke partners die een onduidelijk en soms maar beperkt mandaat hebben.'

**Zijn er nog verbeteringen mogelijk in de nieuwe aanpak?**
'Ik denk dat we de volgende keer het *maatschappelijk gesprek* nog meer naar voren kunnen halen in het formatieproces. Dan moeten we een visiedocument opstellen dat dan de basis kan vormen voor een maatschappelijk gesprek waaruit dan het programma kan ontstaan. De inspiratieagenda die onze burgemeester ongeveer een jaar voor de aankomende verkiezingen heeft gelanceerd heeft ook geholpen. De inwoners van Alblasserdam hebben voor die agenda goede ideeën kunnen aandragen. Daarmee betrekken we inwoners ook bij de agendering. Hun inbreng is aangeboden aan politieke partijen om deze in hun partijpolitieke programma's te verwerken.'

'De beweging die wordt ingezet is onmiskenbaar: van achteraf inspraak voor de burger naar betrokkenheid vooraf in de agenderings- of ontwerpfase. Vroeger werd bijvoorbeeld een aanpassing in de openbare ruimte op het gemeentehuis ontworpen en waren rond de inspraak slechts minimale aanpassingen mogelijk. Nu klopt een actieve buurtbeweging zelf aan bij de gemeente om te vragen wanneer een bepaald gebied wordt heringericht en daarbij geven zij meteen hun wensen en behoeften aan. Het betrekken van inwoners kost de gemeente extra geld en capaciteit. Maar dit komt de kwaliteit en het draagvlak voor besluitvormingsprocessen en de genomen besluiten ten goede. Betrokken inwoners voelen zich medeverantwoordelijk en mede-eigenaar voor het eindresultaat. Op langere termijn is de nieuwe aanpak daarmee wellicht zelfs voordeliger.'

Samen doen in de praktijk in Alblasserdam

Samenspel met inwoners is onmisbaar voor een succesvol gemeentebestuur. De gemeente is niet van de bestuurders maar van de inwoners. In Alblasserdam ontwikkelen we ons vanuit dit besef steeds door. De inhoudelijke agenda, de organisatieontwikkeling en de bestuursstijl lopen gelijk op. In 2014 ontwikkelden we met de samenleving onze *Samenlevingsagenda*. Gepassioneerde wethouders die dat in nauwe samenwerking met de raad consistent en met verve uitdragen en uitvoeren zijn cruciaal. Helderheid over waar wel en waar geen samenspraak mogelijk is en heldere transparante communicatie ook. Ik wens u veel inspiratie en goed bestuur toe samen met uw inwoners! [Peter Verheij]

## Drie lessen

1 Wees duidelijk over de rollen en bevoegdheden van de raad enerzijds en het college anderzijds. Pas als zij samen weten waar zij voor staan, kan een nieuw samenspel ontstaan met daarbij een zelfstandige rol voor de samenleving.
2 De politiek moet duidelijk maken waar wel en geen discussie over mogelijk is. Bijvoorbeeld: over de vraag of er ondergrondse containers komen is geen inspraak mogelijk, wel over de locaties.
3 Onderwerpen waar tegenstrijdige belangen spelen, moeten worden beslecht in de gemeenteraad. Zo woedde in Alblasserdam een fel debat over de aanleg van een fietspad om twee wijken met elkaar te verbinden. De bewoners van de aanliggende straat waar het fietspad zou moeten komen, waren in meerderheid tegen, veel wijkbewoners voor. Daar ga je kortom met de bewoners niet uitkomen en daar heb je dan precies de gemeenteraad voor.

# Deventer

## ‘Een vernieuwende aanpak moet niet het ding van één fractie zijn’

**Deventer** telt ongeveer 99.000 inwoners, waarvan bijna 25% jonger is dan 20. De gemeente is opgedeeld in 6 wijken, waarvan 5 stadswijken zijn en 1 het buitengebied van Deventer beslaat. Dat omvat een aantal dorpen en buurtschappen. De raad bestaat uit 10 fracties met een totaal van 37 leden. Gemeentebelang, een van de 5 lokale partijen, is met 7 zetels de grootste fractie in de raad. De 6 traditionele partijen zijn qua aantal raadszetels in de meerderheid.

Een partij zonder bestuurs- en onderhandelingservaring mocht in 2014 in Deventer het initiatief nemen voor het formatieproces. Zij wilde het anders gaan doen, maar vergat de andere partijen daarbij mee te nemen. Draagvlak en gedeeld eigenaarschap zijn echter cruciaal voor het succes van vernieuwingen.

*Om met succes een ingrijpende verandering in te zetten, is meestal een ingrijpende verandering van de omstandigheden nodig. Die kreeg de Deventerse politiek met de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 in de schoot geworpen: de lokale partij Gemeentebelang, die tot dan altijd in de oppositie had verkeerd, won de verkiezingen en werd met 7 zetels de grootste fractie in de gemeenteraad van Deventer (totaal 37 zetels). Gemeentebelang mocht dus als grootste partij het initiatief nemen bij de vorming van een nieuw college en deze partij wilde met haar debuut in het bestuur van Deventer dingen helemaal anders gaan doen. Adjunct-secretaris Jeroen Teesink (r) en bestuursadviseur Henk-Martijn Schuldink (l) zaten vier jaar geleden dicht bij het vuur en kijken met plezier terug.*

### Een openbare informatieronde versus een gesloten formatieproces

‘Gemeentebelang wantrouwde het zittende bestuur, met name op het gebied van de financiële huishouding. De aanpak van de formatie moest anders en de inwoners moesten bij het opstellen van een bestuursakkoord worden betrokken’, vertelt Teesink. Niet alles werd een succes, maar alleen al de poging tot een andere werkwijze heeft de Deventerse politiek goed gedaan.

De eerste wijziging die Gemeentebelang inzette was een andere aanpak van het informatie- en formatieproces. Teesink: 'Het wantrouwen naar het bestuur bracht de partij ertoe om vooral externen te betrekken bij dit proces. Zowel de informateur als later de formateur waren mensen van buiten. De informateur werd ondersteund door medewerkers van de griffie, terwijl de formateur werd ondersteund door medewerkers van de concernstaf.'



'Het moest ook opener en transparanter en dus heeft de informateur in de eerste fase van de informatieronde met alle raadsfracties gesprekken gevoerd over hoe zij de verkiezingsuitslag voor zichzelf duidden en welke coalitie(s) verder verkend zouden moeten worden. Deze fase werd afgesloten met een openbaar debat waarin het advies van de informateur over de te vormen coalitie werd voorgelegd. Op basis van dit advies zijn in de tweede fase van de informatieronde gesprekken gevoerd met de meest kansrijke partijen voor een coalitie: Gemeentebelang, PvdA, D66 en CDA. In de hierop volgende formatieronde zijn alle fracties uitgenodigd om achter gesloten deuren aan te geven wat zij graag in een bestuursakkoord terug zouden willen zien komen. De partijen die niet als kansrijk waren aangemerkt voor de beoogde coalitie hebben niet gereageerd op de uitnodiging om gehoord te worden. Een aantal daarvan reageerde wel schriftelijk.'

De coalitiepartijen Gemeentebelang, PvdA, D66 en CDA hebben besloten dat het door hen gesloten bestuursakkoord *Voor Elkaar* moest worden uitgevoerd via de begroting in plaats van via een apart collegewerkprogramma.

### Inwoners horen

Een tweede wijziging van Gemeentebelang was om de inwoners bij het opstellen van het Bestuursakkoord te betrekken met een open vraag aan de Deventenaren om input te leveren. Schuldink: 'De oproep van Gemeentebelang aan de bevolking bleek een moeilijk te sturen proces. De open vraag van Gemeentebelang aan de samenleving leverde honderdvijftig nogal verschillende reacties op van zowel bewoners als ook organisaties. Het duiden van deze reacties was moeilijk en tijdrovend. De onderhandelaars - de fractievoorzitters, beoogd wethouders, formateur en wij als ambtelijke ondersteuning – hebben alle reacties gerubriceerd. De werkgroepen van fractieonderhandelaars hebben de gerubriceerde input gebruikt voor het aanleveren van thema's voor het bestuursakkoord. Het inpassen van de concrete vragen uit de samenleving in het akkoord op hoofdlijnen bleek voor alle werkgroepen een worsteling.'

'Om te voorkomen dat er verwachtingen bij de samenleving zouden worden gewekt die de gemeente niet zou kunnen waarmaken, is door de coalitiepartijen besloten niet nog meer contact te organiseren met de inwoners. Alle mensen die hebben gereageerd op de oproep werden teruggemaild om te berichten wat er met hun reactie is gedaan.'

Skyline Deventer

> De afspraken met de samenleving maak je niet alleen in het stemhokje. [Jeroen Teesink en Henk-Martijn Schuldink]

### Draagvlak en eigenaarschap

‘Zowel het organiseren van een openbare zitting om de onderhandelingen voor een nieuwe coalitie te starten als ook de oproep voor input vanuit de samenleving kwam eenzijdig uit de koker van de winnende partij bij de raadsverkiezingen. Andere partijen voelden zich daarom weinig gebonden aan het proces én de uitkomst. Om dergelijke vernieuwingen een kans te geven, moeten er draagvlak en gedeeld eigenaarschap bestaan’, benadrukken Teesink en Schuldink.



‘De winnende partij moet zich daarom inzetten om draagvlak te creëren voor de aanpak van het formatieproces. Daarvoor is het gewenst, zo niet noodzakelijk dat samenwerking tussen politieke partijen meteen na de verkiezingen begint, aldus Teesink.

## Drie lessen

1. De open oproep van Gemeentebelang aan de samenleving was niet afgestemd met de andere fracties, maar een actie van Gemeentebelang alleen. De beoogde coalitiepartijen vroegen zich dan ook af of deze reacties onderdeel moesten zijn van de onderhandelingen en welke verwachtingen je als bestuur wekt bij verder contact over de reacties op de oproep. Ook is vooraf niet goed nagedacht over hoe met de reacties op de oproep zou moeten worden omgegaan. Het was raadzaam geweest als alle partijen betrokken waren bij de oproep en zich daarvan dus ook eigenaar konden voelen.
2. Veel gehoorde kritiek op het bestuursakkoord op hoofdlijnen is dat het zo algemeen is en daarmee weinig concreet wordt. Het is belangrijk dat een bestuursakkoord ook enkele duidelijke actiepunten bevat.
3. De concernstaf geeft in een overdrachtsdocument een evaluatie van het formatie- en akkoordenproces na de verkiezingen van 2014, waar in de komende collegevorming de partijen hun voordeel mee kunnen doen.

# Cranendonck

## ‘Informatieavonden in het gemeentehuis afgeschaft’



De gemeente **Cranendonck** gelegen in de Noord Brabantse Peel, aan de grens met de provincie Limburg, is in 1997 ontstaan na een fusie van de gemeenten Budel en Maarheeze. Cranendonck telt ongeveer 21.000 inwoners en omvat 6 dorpskernen. In de gemeenteraad zitten 19 leden, waarvan de lokale partijen Cranendonck Actief! en Echte Lokale Aandacht Nu (ELAN), met respectievelijk 6 en 5 zetels de grootste fracties zijn. De overige 8 zetels zijn verdeeld over de traditionele partijen van CDA (4), PvdA (2) en VVD (2). De wethouders zijn van de partijen Cranendonck Actief!, CDA en PvdA.

Hoe ver wil je gaan met burgerparticipatie? Die vraag stond centraal in de coalitieonderhandelingen van 2014. Je kunt niet om de burger heen voor het verkrijgen van draagvlak voor je beleid en de uitvoering hiervan. Het bereiken van de burger is wel een proces van lange adem waar continu in geïnvesteerd moet worden.

*‘Toen Cranendonck Actief! (CrA!) in 2014 de grootste partij werd, ontstond de mogelijkheid om vanuit het principe van burgerparticipatie tot een raadsbreed programma te komen,’ aldus Karel Boonen, fractievoorzitter CrA!. Frans Kuppens, CDA-wethouder Economie en Financiën met burgerparticipatie in zijn portefeuille, voegt hieraan toe dat burgerparticipatie niet nieuw is in Cranendonck. Karel Boonen (l) en Frans Kuppens (r) die als onderhandelaars betrokken zijn geweest bij de vernieuwde aanpak van het raadsakkoord 2014-2018 vertellen enthousiast over de wijze waarop het raadsakkoord in Cranendonck tot stand is gekomen.*

### Open bestuur

De nieuwe aanpak werd gekenmerkt door drie pijlers: een raadsbreed programma, kwaliteit van de bestuurders en écht resultaat voor de inwoners bereiken.

Boonen: 'Tot onze verrassing werd CrA! de grootste fractie na de verkiezingen van 2014. De ideeën die in onze partij leefden over nieuwe politiek, zoals burgerparticipatie en een raadsprogramma in plaats van een coalitieakkoord konden wij gaan uitvoeren.'



Doorslaggevend voor deelname aan de onderhandelingen was de vraag 'hoe ver wil je gaan met burgerparticipatie?' Elke partij werd vertegenwoordigd door 2 onderhandelaars. Het streven was zo min mogelijk in termen van oppositie/coalitie te denken, maar te komen tot een raadsbreed gedragen programma. Wat hierbij zeker hielp was dat er na de verkiezingen van 2014 veel nieuw bloed kwam in de raad, waardoor inhoud en niet politieke standpunten leidend waren, aldus Boonen.

Boonen: 'Vanwege tijdgebrek is het bij de totstandkoming van het raadsprogramma *Samen Vooruit* niet gelukt de burgers om input te vragen. Door het programma, dat is vastgesteld door CrA!, CDA en VVD te beperken tot de hoofdlijnen is er wel ruimte om burgerparticipatie te realiseren en om met wisselende meerderheden in de raad te werken.'

De openheid van het bestuur kwam ook tot uitdrukking in de selectie van bestuurders. Boonen: 'De wethouders moesten vooral op kwaliteit worden geselecteerd via onder andere een assessment en de resultaten van dit assessment moesten worden gedeeld met de andere wethouders.'

Ook de ambtelijke organisatie ging mee in de zoektocht naar werken als een open bestuur. Kuppens: 'De gemeentesecretaris heeft onder andere de medewerkers laten trainen om de voorbereiding van bestuur en beleid met de bril van burgerparticipatie te doen.' Vanuit de organisatie wordt nu meer naar de raad gecommuniceerd en er is een voortdurende afstemming tussen raad en college hoe burgerparticipatie bij de verschillende onderwerpen ingezet kan worden.

### Burgerparticipatie 2.0

Kuppens: 'Zowel voor CrA! als voor het CDA is burgerparticipatie een centraal thema; in de vorige raadsperiode werd het CDA-initiatief om burgerparticipatie te versterken door alle fracties aangenomen.'

Al voor 2014 waren er bewoners- en dorpsplatforms. Maar de kanalen naar de gemeente toe waren sterk gereguleerd met uitvoerige convenanten. Bovendien was er geen sprake van burgerparticipatie bij de vorming van nieuw beleid.

Kuppens: 'Deze platforms zijn niet langer het enige aanspreekpunt. Ook anderen buiten het platform worden nu door de gemeente actief uitgenodigd en gehoord. Zo heeft de raad bij de komst van een AZC naar Budel met burgerpanels en een aselect gekozen aantal burgers het draagvlak hiervoor gepeild en vervolgens een besluit genomen.'

Dr. Ant. Mathijsenstraat, rotonde Budel

Inwoners doen het graag zelf, geef ze de ruimte. Er zit onwaarschijnlijk veel kennis bij inwoners, door scholing of ervaring gekregen. Betrek inwoners daarom aan de voorzijde van alle plannenmakerij in een gemeente en je zult zien dat dit resulteert in breed gedragen besluiten en een beter eindresultaat! [Frans Kuppens]

Er zit heel veel kennis en kunde bij je inwoners. Gebruik die en je leven als raadslid wordt een stuk makkelijker. [Karel Boonen]

Een speciaal vrijgemaakte communicatiemedewerker ondersteunt de raad, het college en de ambtenaren in het communiceren vanuit het burgerparticipatie-uitgangspunt.

Informatieavonden in het gemeentehuis bijvoorbeeld zijn afgeschaft omdat deze avonden vooral op het zenden van informatie waren gericht. Deze informatie- of klankbordavonden vinden nu plaats op locatie, op de plek waar het te bespreken onderwerp leeft. Cranendonck doet daarnaast mee aan het zogenaamde *Citizen-Lab*, een digitaal platform ván en vóór burgers: ONS Cranendonck, dat vergelijkbaar is met de digitale inspiratieagenda van Alblasserdam. Burgers kunnen elkaar vinden op dit platform, ze kunnen projecten ontwerpen en realiseren – soms zonder tussenkomst van de gemeente, soms gefaciliteerd en gefinancierd door de gemeente.



Om burgerparticipatie aan de voorkant van het beleidsproces mogelijk te maken heeft een medewerker de taak gekregen om landelijk de ontwikkelingen ten aanzien van burgerparticipatie te volgen zodat de gemeente hiervan kan leren.

Boonen: 'Om de rol van de burger in het beleidsproces te helpen vergroten heeft het raadspresidium een ProDemos cursus aan de inwoners van Cranendonck aangeboden om ze te interesseren voor de lokale politiek. Een onverwacht grote belangstelling (40 tot 50 inwoners) was het resultaat.'

Kuppens: 'Met behulp van deze inspanningen blijken politieke partijen in Cranendonck in vergelijking met vroeger veel gerichter op zoek te gaan naar input uit de samenleving bij het nemen van besluiten of het samenstellen van verkiezingsprogramma's.'

## Drie lessen

1. Er zit heel veel kennis en kunde bij inwoners. Als je daar gebruik van maakt, dan wordt je taak als raadslid eenvoudiger, de besluitvorming beter en het resultaat ook. Een goed instrument hiervoor is een raadsbreed akkoord waarin de verhouding van de raad tot de burger wordt vormgegeven.
2. Betrokkenheid van de burger komt niet vanzelf: er moet blijvend geïnvesteerd worden in de relatie met de inwoners om tot een gedragen akkoord te komen. Hanteer hierbij meerdere kanalen, digitaal en klassiek, omdat je anders de representativiteit kwijtraakt. En ga naar ze toe, naar de kernen waar de vraagstukken spelen.
3. Het raadplegen van burgers aan de voorkant van het beleidsproces kost tijd, hierdoor kan de totstandkoming en/of de uitvoering van het akkoord meer tijd kosten dan in de klassieke situatie.

## Deelnemers leesgroep

Miranda de Vries, *burgemeester Etten-Leur en lid Raad voor het Openbaar Bestuur* 59

Huri Sahin, *projectleider bij ProDemos en lid Raad voor het Openbaar Bestuur*

Rien Fraanje, *Secretaris-directeur Raad voor het Openbaar Bestuur*

Jornt van Zuylen, *VNG, projectleider Democratic Challenge*

Bert Blase, *Code Oranje*

Ellen Steijvers, *Senvy Consulting*

## Lijst gesprekspartners tien gemeenten



Almelo
- Corrie Steenbergen, *raadsgriffier*
- Bert Hümmels, *fractievoorzitter Leefbaar Almelo*
- Dörte Jürgensen, *strategisch raadsadviseur*

Etten-Leur
- Wim Voeten, *raadsgriffier*
- Saskia de Smet, *adviseur bestuur en directie*

Kaag en Braassem
- Karin van der Pas, *raadsgriffier*
- Floris Schoonderwoerd, *wethouder*
- Petra van der Wereld, *fractievoorzitter Samen voor Kaag en Braassem*

Leiden
- Frank de Wit, *oud-wethouder*
- Pieter van der Straaten, *strateeg*

Oude IJsselstreek
- Jeroen van Urk, *oud-griffier*

Utrechtse Heuvelrug
- Walter Hooghiemstra, *raadsgriffier*
- Frits Naafs, *burgemeester*
- Hugo Prakke, *fractievoorzitter D66*

Zwijndrecht
- Noor Kanters, *raadsgriffier*

Alblasserdam
- Peter Verheij, *wethouder*

Deventer
- Jeroen Teesink, *adjunct-secretaris en manager Concernstaf*
- Henk-Martijn Schuldink, *bestuursadviseur*

Cranendonck
- Karel Boonen, *fractievoorzitter Cranendonck Actief!*
- Frans Kuppens, *wethouder*

WWW.RAADOPENBAARBESTUUR.NL