

‘De andere overheid’

Een tussenbalans

Onderzoek van de Rekenkamer Leeuwarden naar de modernisering van de relatie tussen de gemeente Leeuwarden, haar dorpen, haar wijken en haar bewoners

“Als je gewend bent te luisteren om antwoord te kunnen geven, luister je heel anders, dan wanneer je echt gaat luisteren naar wat mensen zeggen.”

“Wij moeten de verbinding zoeken met de samenleving. Wij moeten ophalen wat daar leeft. Welke behoeftes er spelen.”

“Als je bij de gemeente komt met een fantastisch idee, en het wordt overgenomen, en het gaat daarheen, daarheen en daarheen. Poef, dan ben je het kwijt. Als de gemeente nu eerst eens gaat nadenken en gaat kijken naar: ‘Wat speelt hier? Waar zit nu echt de energie bij die mensen? Wat kunnen wij nu samen doen.’ Dan kom je een stuk verder.”

Inleiding

In het *Onderzoeksplan 2016-2017* heeft de Rekenkamer het thema ‘dorpen en wijken’ opgenomen. Oorspronkelijk was het plan het functioneren van de dorps- en wijkraden nader onder de loep te nemen, maar op basis van gesprekken binnen en buiten de gemeente is vastgesteld dat die insteek minder relevant was. De gemeente Leeuwarden zoekt al geruime tijd naar een andere relatie, andere vormen van samenwerking met burgers, die actief zijn in de wijken en dorpen en daar ook eigen initiatieven ontwikkelen. Die nieuwe relatie wordt in collegeprogramma's, beleidsstukken, in projecten en experimenten, als ook in de gesprekken die binnen en buiten de gemeentelijke organisatie worden gevoerd, veelal met het begrip ‘andere overheid’ getypeerd.

Het thema ‘andere overheid’ heeft met andere woorden een belangrijke plaats verworven in het denken over en werken aan een nieuwe relatie tussen de gemeente en haar gemeenschappen/burgers, en beoogt een verbinding tot stand te brengen tussen - zoals het college dat zelf benoemt - ‘onze systeemwereld’ en de leefwereld en verwachtingen van de inwoners van de stad.

De Rekenkamer heeft in haar onderzoekszet daarop de volgende centrale vraagstelling geformuleerd: *Vormt het concept ‘Andere Overheid’ een modus (manier van werken, houding) die het mogelijk maakt de relatie tussen gemeente, haar dorpen, haar wijken en haar bewoners zodanig vorm te geven dat de overheid (de gemeente) zich van ‘leidend’ in een trekkende rol, naar ‘volgend’ met burgers als eerste aan zet, beweegt? Wat kan in dat kader geleerd worden van de experimenten en vervolgininitiatieven op dat pad?*

Vervolgens heeft de Rekenkamer deze algemene vraagstelling naar zeven meer concrete onderzoeksvragen vertaald.

In deze ‘tussenbalans’ rapporteert de Rekenkamer haar eerste bevindingen. In de afgelopen maanden zijn zes casussen nader bestudeerd. De analyses zijn vastgelegd in zes, soms korte, soms uitvoerige beschrijvingen van deze casussen. Deze zijn als bijlages aan deze tussenrapportage opgenomen. Voor de werksessie van 17 april is het niet strikt noodzakelijk om alles zes de casussen te lezen, maar het kan natuurlijk geen kwaad dat wel al te doen. Het verdient wel aanbeveling de casussen die in de werksessies aan de orde komen, het Project Groenvoorziening en Big Society, te lezen.

Het begrip ‘andere overheid’

Het begrip ‘andere overheid’ duikt rond de eeuwwisseling op in het politieke discours. Het kabinet Balkenende II hanteert in dat verband het beeld van een ‘nog niet zo geëmancipeerde burger’, die ‘nog steeds uitgaat van een paternalistische overheid’. En die burger wordt vaak ook gesterkt door een overheid die zich paternalistisch opstelt. Het zou tijd zijn de relatie tussen overheid en burgers te heroverwegen, en meer in evenwicht te brengen. De paternalistische verzorgingsstaat dient te worden hervormd tot een participatiestaat die zich vooral kenmerkt door meer gelijkwaardige verhoudingen tussen burgers en overheid. Die beweging zou als het ware dienen uit te monden in een nieuw maatschappelijk contract, waarbij beide partijen, overheid en samenleving/burgers (ook wel aangeduid als *civil society*), doen wat van hen verwacht mag worden. “Kort samengevat betekent dit dat burgers en organisaties meer zelf zullen moeten doen en minder op de overheid kunnen leunen, terwijl diezelfde *civil society* meer mogelijkheden

krijgt om naar eigen inzicht, zonder directe overheidsinmenging, te functioneren. Kort gezegd, een beweging richting een ‘andere overheid’.

Het begrip ‘andere overheid’ wordt in het politieke, bestuurlijke en wetenschappelijke debat heel diffuus gehanteerd. Eigenlijk heeft zich nog niemand gewaagd aan een te hanteren definitie. En dat is vanuit de context die ten grondslag ligt aan het boven komen drijven van het begrip ook alleszins begrijpelijk. Het gaat om een andere, een nieuwe manier van denken over de relatie tussen overheid, samenleving en burgers. Een verschuiving van het (bestuurlijk) paradigma binnen die relatie. En zoals dat bij schuivende verhoudingen voor de hand liggend is, bestaan daar nauwelijks blauwdrukken voor, geen regels en routes, geen geëffende paden, noch tijdsbestekken. Het is een zaak van lange adem, van zoeken, van experimenteren, van afstemmen en beoordelen van eerste resultaten, van kleine, eerste stappen naar het op basis van ervaringen uitwaaiëren over grotere domeinen. Hoewel het begrip ‘andere overheid’ al in de eerste jaren na de eeuwwisseling opduikt in diverse publicaties vormt het pas meer recent ook een actueel thema binnen het praktische handelen van overheden. Daarbij hebben de decentralisaties binnen het sociale domein zeker een katalyserende werking gehad. De sterkere nadruk op eigen regie, eigen verantwoordelijkheid en eigen kracht van burgers binnen de *civil society* rond de domeinen zorg, participatie en jeugd, hebben voor overheden, gemeentes voorop, maatschappelijke organisaties en gemeenschappen/burgers het belang van een nadere bezinning op de bredere relatie tussen overheid, samenleving en burgers opnieuw benadrukt.

In de *Kabinetsvisie ‘Andere overheid’* uit 2003 is in het kader van die herbezinning sprake van een herformuleren van rollen tussen overheid en samenleving. De roep om dat herformuleren leidt er in de ogen van kabinet toe dat overheid en burgers als het ware een nieuw maatschappelijk contract met elkaar sluiten. Het gaat daarbij niet om een contract in juridische zin, maar om een maatschappelijk contract, waarbij beide partijen, overheid en *civil society*, ieder hun rol zoeken. “Kort samengevat betekent dit dat burgers en organisaties meer zelf zullen moeten doen en minder op de overheid kunnen leunen, terwijl diezelfde *civil society* meer mogelijkheden krijgt om naar eigen inzicht, zonder directe overheidsinmenging, te functioneren. Bovendien krijgen de burgers te maken met een overheid die ten aanzien van haar kerntaken betere prestaties levert en die hen directer bij de daarvoor in aanmerking komende delen van het beleidsproces zal betrekken. De noodzakelijke hervormingen van de overheid betreffen voor een groot deel haar functioneren in de verhouding met de *civil society*. Deze hervormingen kunnen echter niet los worden gezien van het functioneren van de overheid als zodanig. De beoogde herdefiniëring van de rol van de overheid in relatie tot die van de *civil society* leidt zoals al opgemerkt wat de overheid betreft tot een ander ambitieniveau. Dat heeft grote gevolgen voor de sturingspretenties van de overheid. In plaats van een intensieve, vaak gedetailleerde sturing zal de overheid zich meer moeten concentreren op globale kaderstelling. In de praktijk zal de bedoelde globale kaderstelling gestalte krijgen door het veranderen van gedetailleerde regelgeving door meer globale regulering, hetgeen veelal tot het gedeeltelijk afschaffen van bepaalde regels gaat leiden. Globale kaderstelling door de overheid leidt ertoe dat er meer ruimte ontstaat voor uitvoeringsorganisaties en de burgers. Daar waar in het beleidsproces uitvoeringsorganisaties een rol spelen, krijgen deze meer mogelijkheden om naar eigen inzicht te opereren. Uiteraard gebeurt dat niet in een democratisch vacuüm. Voor zover er niet vanaf het politieke niveau op hoofdlijnen wordt aangestuurd, dient te worden voorzien in alternatieve vormen van meer horizontale verantwoording en controle. Het is ook denkbaar dat de nadere normstelling wordt overgelaten aan de *civil society*. In dat model voorzien burgers en hun organisaties zelf in de beoogde normering. Zelfregulering kan worden bevorderd door de gerichte inzet van bepaalde instrumenten.”¹

¹ *Kabinetsvisie ‘Andere overheid’*, Kamerstuk 29362 nr. 1, Vergaderjaar 2003-2003, 12 december 2003.

De ‘andere overheid’ als uitdaging voor Leeuwarden

De Rekenkamer is in Leeuwarden bij haar gesprekken en het analyseren van beleidsteksten vier invalshoeken voor een nadere kleuring van het begrip in Leeuwarden tegengekomen: een bestuurlijk-politieke, een ambtelijk-organisatorische, een praktisch-instrumentele en een ‘burgerschap/burgerkracht’ invalshoek. Het is niet zo dat deze invalshoeken scherp van elkaar te onderscheiden zijn. Een aantal centrale kenmerken, zoals boven reeds geschetst, zijn gemeenschappelijk. De verschillen tussen de invalshoeken zijn voornamelijk gelegen in de wijze waarop die meer algemene gemeenschappelijke kenmerken worden geïnterpreteerd, dan wel benadrukt

In de *bestuurlijk-politieke invalshoek* gaat het veelal om de wat bredere kaderlijnen voor een nieuw sturingsparadigma en een bijpassende nieuwe rol van de overheid. In de collegeprogramma's van 2010 en 2014 zijn al eerste aanzetten gegeven tot het ontwikkelen van een nieuwe visie op de rol van de overheid, en meer in het bijzonder op een andere relatie tussen overheid, samenleving en burgers. In 2013 wordt in een interne gespreksnotitie in dat kader het begrip ‘lenige overheid’ naar voren geschoven. Dat betreft een overheid die steeds meer gezien wordt als ‘partner die de samenleving vooruit kan helpen’. Het is een overheid die flexibel is en gericht op samenwerking. ‘Alles wat onze doelen dichterbij brengt, kan op onze medewerking rekenen’. “Als lenige overheid is het credo: we doen het samen, waarbij we als overheid helpen en aanspreken. We anticiperen of reageren daarbij op initiatieven uit de samenleving, maar zoeken daarnaast ook heel gericht naar interventies - soms heel direct en ingrijpend, soms meer indirect, loslatend of kader stellend - die voor een specifiek een dusdanige maatschappelijke dynamiek uitlokken en mogelijk maken dat er een voor het beleid gewenste beweging ontstaat.” Als follow up van deze notitie wordt binnen de gemeente een aantal ‘doorbraakdossiers’ benoemd waarmee het college in het kader van de ‘nieuwe’, dan wel ‘andere overheid’ aan de slag gaat. Te weten: Culturele hoofdstad, Big Society, Kloppend Hart, Net werkaanpak energie en water en WMO - inzetten op eigen kracht en netwerken. Ook in de collegeprogramma's van 2014 en 2018 komt het thema ‘andere overheid’ aan de orde. De titel van het nieuwe collegeprogramma voor 2018, *De kracht van samen. Bouwen aan een sociaal, vernieuwend en duurzaam Leeuwarden*, refereert zelf al impliciet aan de centrale thema's van de ‘andere overheid’. Op vele plaatsen zijn verwijzingen te vinden naar een andere relatie tussen de gemeente en de stad. Onder het kopje ‘de kracht van de mienskip’ wordt dat alles nog eens samengebracht: “Bewoners nemen hierbij steeds vaker zelf het initiatief. We willen deze kracht van mienskip blijven stimuleren. Daarom gaan wij door met het Mienskipfonds. We gaan we de werking van het fonds evalueren en eventueel bijstellen. Soms richten bewoners samen een werkbedrijf op. Bijvoorbeeld voor het beheer van de openbare ruimte of een dorpshuis. Als gemeente willen we ruimte en vertrouwen geven aan dit soort initiatieven. We stellen hiervoor wijk- en dorpsbudgetten beschikbaar. Ook zijn duidelijke randvoorwaarden en spelregels nodig. Bovendien is het voor dit soort initiatieven van belang dat onze systeemwereld goed aansluit bij de leefwereld en verwachtingen van inwoners.”

De *ambtelijk-organisatorische* invalshoek vertrekt meer vanuit de vraag op welke wijze een nieuw sturingsparadigma, of althans een aantal elementen daarvan vertaald kunnen worden naar de wijze waarop die nieuwe rol van de overheid vervolgens vertaald dient te worden naar de wijze waarop de gemeentelijke organisatie is ingericht. In het programma van 2014, *Iedereen is Leeuwarden. Ljouwert is eltsenien*, is te lezen: “De beweging naar een ‘nieuwe overheid’ vraagt ook om transformatie van de gemeentelijke organisatie. We werken hard aan de doorontwikkeling van het gemeentelijk apparaat. Daarbij streven we naar: een plattere organisatie, waarbij verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie worden belegd; meer ruimte voor professionals, minder leidinggevenden;

efficiënte inrichting van de werkprocessen, inclusief de bestuursadvisering; een organisatie die integraal werkt aan én denkt over het sociale domein, net als de sociale wijkteams.” De reeds genoemde ‘doorbraakdossiers’ worden uiteindelijk onder de noemer ‘andere overheid’ binnen de organisatie opgepakt. “Binnen die dossiers zijn diverse zaken opgepakt, maar altijd gelinkt aan verantwoordelijkheden binnen de ambtelijke organisatie. Die projecten zijn wel de drager geweest voor de veranderingen binnen de organisatie. Zij hebben de organisatie laten zien ‘dat je in feite en op een andere manier en meer vanuit de bedoeling van de wet, vanuit, ik noem dat maar ‘geborgde willekeur’, bewerkstelligen dat je laat zien dat je ‘andere overheid’ bent. En dat wij op een groot aantal terreinen ook laten zien dat wij het echt menen’. De Culturele Hoofdstad gaat niet alleen over cultuur, maar ook over armoedebestrijding en werkgelegenheidsontwikkeling, dat gaat over wat met kennisinstellingen van doen heeft.”

Binnen de *praktisch-instrumentele* invalshoek wordt niet vooraf al te veel in meer algemene en abstracte beelden nagedacht over de ‘andere overheid’. Daar gaat het om de vraag: ‘Wat doen wij concreet in de praktijk vanuit het bredere perspectief van ‘andere overheid’?’ Niet te veel en te lang discussiëren, maar ‘gewoon’ praktisch aan de slag. “We hebben op een bepaald moment gezegd: ‘We keren het om. We gaan kijken in onze organisatie waar ‘andere overheid’ al een plek heeft gekregen’. Dit waren de tien meest sprekende voorbeelden. We zijn dus niet met de definitie begonnen. We doen ook totaal geen moeite om nu een definitie van ‘andere overheid’ te bedenken. We wilden juist in de praktijk van de organisatie kijken wat er gebeurt en dat stimuleren. Het is dus maar de vraag in hoeverre de ‘andere overheid’ gediend is bij een soort ‘blauwdruk’, een algemeen idee hoe dat concept praktisch vertaald dient te worden. En wij hebben gezegd: ‘Wij nemen tien projecten waarvan wij vinden dat wij daar als ‘andere overheid’ in opereren, en daar ligt een veel grotere lijst aan ten grondslag waar wij uit gekozen hebben. En wij gaan gewoon kijken wat daar de werkzame ingrediënten in zijn en wat het verschil nu gemaakt heeft. En dan zie je dat, ik gebruik het letterlijke woord niet, maar dat een zoeken naar gedeeld belang, dat dit een van de factoren is die tot succes leidt.” Het devies is niet alleen ‘geen blauwdruk’, maar ook erkennen dat elke situatie verschillend is, dat diversiteit een belangrijk bestanddeel dient te zijn van de ‘andere overheid’. “Wij hebben gezegd: Ga alsjeblief verschillende wegen langs, want daar leer je het meeste van.’ Bij die tien die wij voor de ‘andere overheid’ gekozen hebben, hebben wij juist naar een hele brede spreiding over domeinen, maar ook over omvang en setting gekeken.” Ondanks het ontbreken van een meer algemeen beeld inzake ‘andere overheid’, komen binnen die praktisch-instrumentele invalshoek toch vier nadere kenmerken bovendien. “Er moet druk op het thema zitten. Op het moment dat er geen urgentie is, kun je hoog springen en laag springen, leuke werkvormen er tegenaan gooien, openheid creëren, maar dan gebeurt er niets.” “Als tweede moet je op zo’n project goede mensen hebben zitten. Eigenlijk moet ik zeggen, je beste mensen. Je moet zowel ambtelijk als bestuurlijk, of ambtelijk c.q. directie, een beetje afhankelijk van waar de verantwoordelijkheid ligt, een stevige as hebben.” Het derde aspect betreft het voorhanden zijn van een ‘gedeeld belang’. Wanneer de gemeente in staat is om in haar relatie met organisaties en burgers de gezamenlijke belangen helder boven tafel te krijgen, is samenwerking en een gezamenlijk optrekken ook meer voor de hand liggend. Het vierde en laatste aspect betreft het aangaan van een open proces. “Ik denk dat, steeds onder de premisse dat je nooit alles zult ophalen, maar dat het zoeken is naar de balans tussen het nadenken over de vraag hoe je maximale openheid creëert aan de ene kant, en aan de andere kant op een bepaald moment ook durven te zeggen: ‘Dit gaan we wel doen, dit gaan we niet doen’.”

De ‘*burgerschap/burgerkracht*’ invalshoek kenmerkt zich door het gegeven dat hier het concept ‘andere overheid’ vanuit een andere achtergrond wordt bekeken. Een achtergrond waarbij veel explicieter dan binnen de andere invalshoeken de positie en rol van de

‘samenleving’, ‘de wijk’ en de ‘burgers’ ingekleurd wordt, en langs die weg ook opgeroepen wordt tot versterking van hun positie en rol. In de meest abstracte formulering luidt de stelling: wanneer de ‘andere overheid’ vraagt om meer eigen verantwoordelijkheid, eigen regie, eigen kracht van samenleving en burgers, om meer terug te vallen op hun onderlinge netwerken, dan dient de overheid daartoe ook de ruimte te bieden. In velerlei opzicht, te beginnen met een volwaardige plaats binnen de beleidscyclus voor zover deze betrekking heeft op domeinen, uitdagingen en problemen die samenleving en burgers rechtstreeks aangaan. Dat betreft niet alleen de fase van probleemdefinitie, maar ook de vraag welke acties, interventies dan wel instrumenten ingezet dienen te worden en niet in de laatste plaats de fase waarin de uitkomsten van acties en interventies worden beoordeeld. In het project Big Society wordt in Leeuwarden, evenals in andere landelijk bekende projecten als Buurtzorg Nederland en Buurtdiensten Nederland, gewerkt vanuit de ideeën over buurtcoöperaties van de Britse filosoof Philip Blond. “Niet de markt, niet de staat, maar de kleine lokale gemeenschap moet de bron zijn van maatschappelijke actie. Het mooie van zo’n coöperatie is ook dat je niet te sterk focust op het negatieve, op de problemen, maar ook op wat mensen zelf kunnen.” Dat vraagt om het sterker inzetten op die eigen regie, eigen verantwoordelijkheid en eigen kracht van burgers, en hun netwerken. In dat kader wordt ook gepleit voor een aanpak waarbinnen niet de individuele benadering van burgers en hun problemen centraal staat, maar veeleer gekenmerkt wordt door een bredere aanpak, gericht op de integrale maatschappelijke context waarbinnen het leven van burgers zich afspeelt. Een context waarbinnen inkomen, rondkomen, participatie, gezondheid, zorg, wonen, opvoeden, met andere woorden ‘het goede leven’ individuen verbinden met de gemeenschap. En de overheid? Wat zijn haar positie, rol en taken? Om te beginnen het eigen initiatief van burgers, bijvoorbeeld in de vorm van coöperaties, te ondersteunen. Centraal dient de vraag te staan: “Hoe laat je die inzet van (groepen) burgers optimaal tot ontplooiing komen?”

‘Andere overheid’ als beweging: een nadere duiding van het begrip

Zoals al aangeduid wordt in maatschappelijke en wetenschappelijke vertogen slechts een heel diffuse omschrijving voor het begrip ‘andere overheid’ naar voren geschoven. Dat is niet verwonderlijk. Daar waar sprake is van een nieuw ‘bestuurlijk paradigma’, zoals het rapport *Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid* van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO)² blijft het bij algemene noties in termen van ‘van traditionele verzorgingsstaat naar participatiestaat’, ‘meer gelijkwaardige verhoudingen tussen burgers en overheid’, ‘een aangepast ambitieniveau door concentratie op de kerntaken van de overheid’ of ‘meer mogelijkheden voor de *civil society* om naar eigen inzicht, zonder directe overheidsinmenging, te functioneren’. Uitgaande van het vertrekpunt van een nieuw ‘bestuurlijk paradigma’ kan worden vastgesteld dat dit paradigma zich nog maar nauwelijks voldoende heeft ontvouwd om al voldoende richtlijnen te bevatten voor het ontwikkelen van heldere beleidskaders. Het is feitelijk nog een onvoldragen concept. Eigenlijk weet nog niemand precies hoe ‘andere overheid’ er nu echt dient uit te zien, wat het vraagt van overheden en de samenleving, welke stappen nodig zijn om verder te komen. Sterker nog. Het is maar de vraag of een eenduidig begrip eigenlijk wel wenselijk is. Uit de analyse van de zes casussen in Leeuwarden wordt duidelijk dat de situationele context van groot belang is. Over welk beleidsterrein hebben wij het? Gaat het om een collectief probleem of uitdaging, dan wel een probleem of uitdaging die op individueel niveau is gelegen? En wanneer het een collectieve context is, in hoeverre spelen daarbij dan individuele relaties tussen overheid en burgers een rol? Of omgekeerd, vaker voorkomend, kunnen individuele relaties los worden gezien van een

² Raad voor Maatschappelijke Ondersteuning, *Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid*, Den Haag, 2002.

breder collectieve samenhang? En dan zijn ook nog eens diverse niveaus, in termen van de mate waarin een verschuiving in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en samenleving inhoud en vorm krijgt.

Met andere woorden, ‘andere overheid’ is een complex begrip, een veelkleurig begrip en een begrip in ontwikkeling. Dat maakt het begrip in zekere zin moeilijk grijpbaar, maar tegelijk schets het ook de uitdaging, namelijk een zoektocht naar een nieuwe, moderne verhouding tussen overheid en samenleving, tussen gemeente en gemeenschappen, buurten, wijken, groepen van burgers, maatschappelijke initiatieven en uiteindelijk ook individuele burgers. Wanneer de zes casussen in vogelvlucht voorbijkomen, aangevuld door de gesprekken die de Rekenkamer heeft gevoerd, valt op dat het geheel van ‘andere overheid’ bestaat enerzijds uit een vage algemene notie van wat het begrip inhoudt, voor een deel ook divers ingekleurd vanuit de geschetste invalshoeken, en anderzijds uit een hele serie van ‘trail and error’ aanzetten, stappen, experimenten en projecten. Wellicht dat dit gegeven vanuit een traditionele opvatting over de positie en rol van de overheid richting de samenleving aanleiding zou geven tot de verzuchting dat er geen vastomlijnd plan aan ten grondslag ligt, maar vanuit het idee van ‘andere overheid’, de zoektocht naar een nieuw paradigma is dat veeleer een uitdagend, wervend vertrekpunt. Daar betreft het de uitdaging voor alle partijen om samen zoekend, onderzoekend, via experimenten, projecten en nieuwe initiatieven het idee, het nieuwe paradigma voor een ‘moderne relatie tussen overheid en samenleving’ vorm en inhoud te geven. Dit is ook de stand van de praktijk en discussie in Leeuwarden, en waarschijnlijk ook het overgrote deel van de rest van Nederland. Het is voor overheden een geheel nieuwe ervaring, en tegelijk soms ook wel een paradoxaal gegeven. De overheid moet leren loslaten, het initiatief uit handen geven, probleemdefinities, de keuze voor in te zetten trajecten of instrumenten, het formuleren van prioriteiten bij het inzetten van financiële middelen, delen met of geheel overlaten aan gemeenschappen, buurten, wijken, groepen van burgers, het oordeel over ‘goed’ of ‘slecht’, ‘succes en falen’ overlaten aan anderen, en als klap op de vuurpijl de verantwoording van publiek geld niet langer alleen in handen hebben.

De Rekenkamer heeft de afgelopen maanden de nodig discussies gewijd aan de vraag of het mogelijk is het begrip ‘andere overheid’, ondanks zijn complexiteit, diverse interpretaties, nog weinig uitgekristalliseerde praktische onderbouwing en wat al niet meer, toch samenhangend te schetsen. Het uitgangspunt vormt de these dat ‘andere overheid’ beschouwd kan worden als een beweging - zoals dat in de literatuur genoemd wordt - van ‘traditionele overheid’ dan wel ‘paternalistische verhouding tussen overheid en burgers’ naar een ‘nieuwe, moderne relatie tussen staat en samenleving, overheid en burgers’. Om een eerste aanzet te geven tot nadere inkleuring van het begrip heeft de Rekenkamer een ‘heuristisch schema’ (zoekschema) ontwikkeld, een schema waarin belangrijke tussenstations, en zelfs enige ijkpunten voor een soort stip op de horizon zijn ondergebracht. Daarnaast een tweede schema waarin meer praktische ijkpunten voor die beweging in termen van fasen van de beleidscyclus bijeen zijn gebracht.

Het eerste schema start met een aantal centrale paradigmatische kenmerken van de beweging naar een ‘andere overheid’. Het is goed notitie te nemen van het woord ‘beweging’. ‘Andere overheid’ is, zoals eerder aangegeven, een complex proces dat zich niet laat beschrijven op basis van een momentopname of aan de hand van een al dan niet succesvol beëindigen van een enkel experiment of project. ‘Andere overheid’ veronderstelt een traject over langere tijd, met een veelheid aan elementen, van visie, het hanteren van diverse, en soms tegengestelde perspectieven, van cultuur, het verlenen en nemen van ruimte voor eigen initiatief, experimenten en projecten, van loslaten en ruimte geven, van eigenaarschap opeisen, communicatie en dialoog, van samenwerking, coproductie en zelf doen. Dat kun je niet vangen in een enkele definitie of een enkel model. Vandaar dat de Rekenkamer dit schema om te beginnen op basis van literatuur ter

zake en een enkele praktische aanzet binnen gemeenten die daar al wat breder over hebben gepubliceerd³, heeft uitgewerkt aan de hand van een aantal centrale paradigmatische ijkpunten waarbij elk ijkpunt een beginpunt kent (bij de praktijk zoals die vele jaren usance was binnen de overheid) en een eindpunt waar, voor de meeste gemeenten nog als een stip op de horizon, voor een enkele reeds als een richtlijn voor te ontwikkelen beleid, essentiële elementen van ‘andere overheid’ zijn opgenomen. De Rekenkamer heeft daarbij bij een aantal ijkpunten ook een soort tussenpositie in de beweging opgenomen. Sommige aspecten van die ijkpunten klinken al heel bekend in de oren, zoals ‘traditionele verzorgingsstaat’, ‘participatiesamenleving’, ‘publiek domein’ of ‘semi-publiek domein’, andere minder bekend of geheel nieuw, zoals ‘toonaangevende gemeenschap’ (Big Society), ‘openbaar, dan wel gemeenschapsdomein’, ‘het onderhouden van het goede leven, de vitaliteit van de gemeenschap’. En meer dan die enkele woorden voor ijkpunten gaat het vaak om een meer complexe omschrijving ervan. Zoals de verwoording van het ijkpunt vanuit ‘andere overheid’ tegenover het denken in grote ambities van de traditionele overheid: ‘Centraal staat het Goede Leven, waarin iedereen naar vermogen mee doet. Meer aandacht voor weloverwogen keuzes, immateriële waarden, kleinschaligheid en de menselijke maat’.

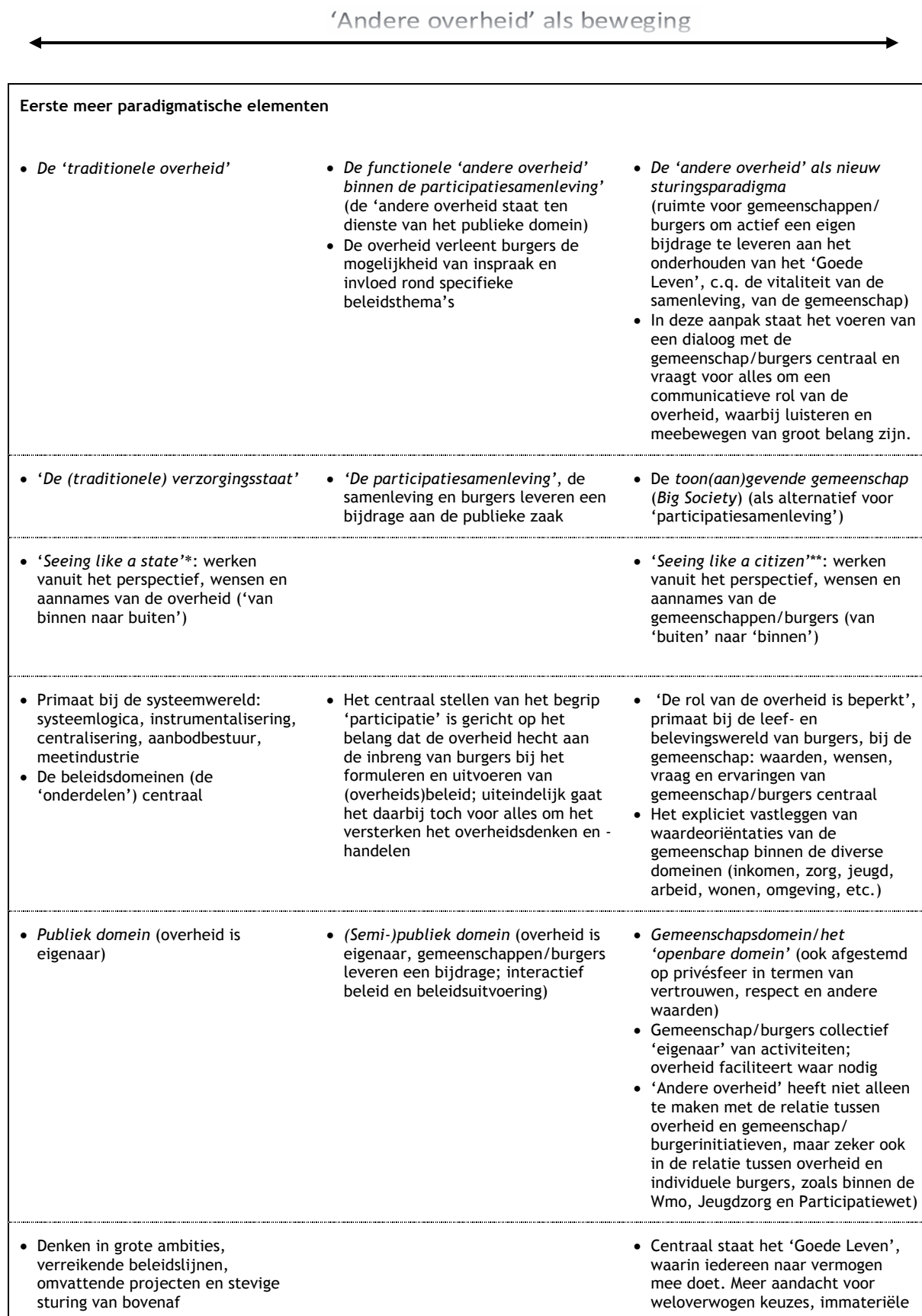
Feitelijk wordt in dit schema een soort continuüm geschetst waarbinnen het hele gebied tussen de traditionele overheid aan de ene kant, en de meest vergaande invulling van ‘andere overheid’ aan de andere kant is opgenomen. Beide posities komen ook terug in de dichotomie ‘seeing like a state’ en ‘seeing like a citizen’. De uitdrukking ‘Seeing like a state’ schuift de Amerikaanse onderzoeker James Scott naar voren om uiting te geven aan de dominantie van overheden die plannen maken voor de verbetering van de samenleving en versterking van de economie zonder dat er echt rekening wordt gehouden met de kennis van mensen en hun samenlevingsverbanden. Volgens Scott zijn veel programma’s van de overheid om de samenleving opnieuw in te richten tot mislukken gedoemd, omdat zij onvoldoende rekening houden met de kennis van de lokale inwoners van een streek of land. In zijn antropologisch getinte studie ‘Seeing like a state’ geeft hij talloze voorbeelden uit diverse landen en continenten.⁴ De socioloog John Gaventa verwoordt de uitdrukking ‘Seeing like a citizen’: “Reversing the telescope - looking at citizenship through the perspective of citizens as actors in the development process - gives us a very different view. Rather than understanding citizens as products shaped by other forces - e.g. as consumers, users, voters or beneficiaries - we gain an image of citizens who are actively engaging.” Door vanuit het perspectief van burgers te vertrekken, ontstaat een andere verhouding tussen burgers en staat of markt: “Citizens are seen as the ‘makers and shapers’ of policies not only the ‘users and choosers’ of development or as the ‘clients’ of other actors. (...) From this perspective citizenship is constructed from below, not given from above.”⁵

³ Zoals de gemeente Peel en Maas met haar publicatie: *Zelfsturing 3.0. 15 jaar gemeenschapsontwikkeling door zelfsturing in de gemeente Peel en Maas*, Een uitgave van de gemeente Peel en Maas, maart 2017. Zie ook Bijlage 1.

⁴ James Scott, *Seeing like a state. How certain schemes to improve the human condition have failed*, New Haven/London, 1998.

⁵ Joh. Gaventa. “Seeing like a citizen”: Re-claiming citizenship in a neoliberal world”, In: Alan Fowler and Chiku Malunga (eds), *NGO Management: The Earthscan Companion*, 2010.

Schema 1: Heuristisch schema 'andere overheid'



waarden, kleinschaligheid, en de menselijke maat		
• ‘Presterende overheid’ • ‘Moderne subsidiariteit: presterende en op zelfdoen gerichte gemeenschappen (samenleving)		
• ‘Sturende overheid’: stevige pretenties op dat vlak bij de overheid	• ‘Responsieve overheid’: globale kaderstelling ook rekening houdend met het perspectief van samenleving en burgers	• ‘Volgende en dienende overheid’ (daar waar dat aan de orde is, in de centrale domeinen van de leef- en belevingswereld van gemeenschappen/burgers); in andere domeinen meer responsief (‘burgerkracht aanvullen’)
• Overheidsregie, overheidsverantwoordelijkheid, overheidskracht	• ‘Eigen regie’, ‘eigen verantwoordelijkheid’ en ‘eigen kracht’ opgevat als individuele aspecten van het zich dienstbaar maken aan publieke doelen	• Zelfsturing, eigen regie, eigen verantwoordelijkheid en eigen kracht van gemeenschap/burgers (als - onderdeel van - collectieve verantwoordelijkheid) als zelfstandige uitgangspunten om actief een eigen bijdrage te leveren aan het onderhouden van het ‘Goede Leven’, c.q. de vitaliteit van de samenleving
• Hiërarchische structuren	• Het samenbrengen van overheid, samenleving en burgers (‘institutioneel verbinden’)	• Gemeenschappen, netwerkorganisaties en coöperaties
• <i>Verticale</i> communicatie en gezagslijnen tussen overheid, samenleving en burgers • <i>Horizontale</i> relaties tussen waarbij gemeenschappen, burgers, instellingen en professionals zich meer richten op elkaar dan op de overheid		
• Denken in grote ambities, verrijkende beleidslijnen, omvattende projecten en stevige sturing van bovenaf • Centraal staat het ‘Goede Leven’, waarin iedereen naar vermogen mee doet. Meer aandacht voor weloverwogen keuzes, immateriële waarden, kleinschaligheid, en de menselijke maat		

In het tweede schema heeft de Rekenkamer getracht de meer pragmatische aspecten van de beweging naar een ‘andere overheid’ procesmatig en praktisch te vertalen naar de beleidscyclus. Zeker niet als een dwingend format, maar als een toetssteen om na te gaan in hoeverre elementen van ‘andere overheid’ zich binnen specifieke experimenten of projecten geopenbaard hebben, dan wel meegenomen kunnen worden bij het ontwikkelen en implementeren van experimenten of projecten die expliciet als beweging in de richting van ‘andere overheid’ worden aangeduid.

Schema 2: Een nadere vertaling van ‘andere overheid’ naar de beleidscyclus

De fasen van de beleidscyclus		
De fase van agendavorming (probleemstelling/afbakening van de maatschappelijke opgave) <i>In hoeverre worden gemeenschappen/burgers betrokken bij het formuleren van de betreffende maatschappelijke opgave?</i>	De ‘andere overheid’ (in zijn meest uitgesproken vorm) als ijkpunt ‘Andere overheid’ gaat uit van de gedachte dat gemeenschappen/burgers meer ‘eigen regie’ en ‘eigen verantwoordelijkheid’ nemen. Dan ligt het ook voor de hand, in geval sprake is van het eigenaarschap van die gemeenschappen/burgers hun perspectief, hun interpretatie van de maatschappelijke opgave ook als leidend principe te hanteren, waarbij de overheid als sparringpartner en ondersteuner optreedt.	De organisatie van het proces Wordt binnen het betreffende experiment of project gewerkt aan een gezamenlijk formuleren van de maatschappelijke opgave met alle betrokken deelnemers? Wordt daartoe een helder proces/besluitvormingsroute ontwikkeld? Stappen - als startpunt het eigenaarschap van de maatschappelijke opgave vaststellen; - het formuleren van de uiteindelijke omschrijving van de opgave, van duidelijke rollen en posities (binnen het vaststellen van de opgave) te voorzien
De fase van beleidsvoorbereiding <i>In hoeverre worden gemeenschappen/burgers betrokken bij formuleren van mogelijke oplossingen of antwoorden in termen van concrete acties, interventies, dan wel beleidsopties om de maatschappelijke opgave op te pakken?</i>	De ‘andere overheid’ (in zijn meest uitgesproken vorm) als ijkpunt ‘Andere overheid’ veronderstelt dat rond een maatschappelijke opgave gewerkt wordt aan een gezamenlijke zoektocht naar de best mogelijke actie of interventie? In dat kader wordt ook ieders perceptie/waardering van voor- en nadelen, van kosten en baten meegenomen.	De organisatie van het proces Wordt binnen het betreffende experiment of project gewerkt aan een gezamenlijke informatiepositie en een gezamenlijk zoektocht naar mogelijke oplossingen of antwoorden in termen van concrete acties, interventies, dan wel beleidsopties om de maatschappelijke opgave op te pakken? Stappen - inspireren en ieder op eigen wijze laten bijdragen aan de gemeenschappelijke opgave; ieder op zijn eigen tempo - op gepaste wijze ieders perceptie/waardering naar voren gebrachte opties wegen en samenbrengen - een helder overzicht van de diverse opties, en hun weging presenteren als voorwaarde voor een voldragen en (waar mogelijk) gedeelde keuze - voor alle betrokkenen een gelijkwaardige toegang tot de relevante informatie organiseren
De fase van besluitvorming (van beleidsbepaling) <i>Waar, bij wie ligt uiteindelijk de verantwoordelijkheid voor het te nemen besluit over de te volgen route/beleidsinzet? Wie is uiteindelijk eigenaar van het besluit?</i>	De ‘andere overheid’ (in zijn meest uitgesproken vorm) als ijkpunt In het kader van ‘andere overheid’ wordt ervan uitgegaan dat in de fase van besluitvorming, uitgaande van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een te nemen besluit, naast het eigenaarschap ieders perceptie/waardering van voor- en nadelen, van kosten en baten meegenomen. Er wordt duidelijk omschreven op basis van welke ijkpunten de uitkomsten van	De organisatie van het proces Bestaat een heldere procesgang voor het nemen van een besluit over de te volgen beleidslijn of interventie? Is duidelijk wie uiteindelijk eigenaar van het besluit is. Wordt daarbij uitgegaan van het begrip subsidiariteit, d.w.z. wordt het eigenaarschap zo dicht als maar mogelijk is bij de directe betrokken gemeenschappen/burgers gelegd?

	het experiment, traject, interventie worden beoordeeld (inhoudelijk, maar ook het proces en de methodologie van waardering).	En wordt het besluit ook zodanig genomen dat later kan worden vastgesteld in hoeverre de doelen bereikt zijn, op basis van de daaraan gekoppelde inzet van middelen? Stappen • het zoveel mogelijk SMART 2.0 formuleren van de doelen • de eis van ‘smartheid’ dient zorgvuldig uitgewerkt te worden; naast meer systemische eisen (kwantificering, en ‘hard’ te definiëren uitkomsten) dienen ook een duidelijke plaats voor ‘softe’ (uitgaande van de belevings- en leefwereld van gemeenschappen/burgers) indicatoren/uitkomsten • een gezamenlijke keuze voor een methode om de voortgang van de doelen te bewaken
De fase van de implementatie, de uitvoering van beleid <i>Zijn de verantwoordelijkheden, rollen en taken voor de implementatie en uitvoering van de te volgen route/beleidsinzet helder?</i>	De ‘andere overheid’ (in zijn meest uitgesproken vorm) als ijkpunt ‘Andere overheid’ veronderstelt dat de partners nadat is besloten tot een specifiek experiment, project of interventie deze ook in gezamenlijke verantwoordelijkheid, ieder met zijn eigen rol, afhankelijk van het eigenaarschap en verdere afspraken, uitvoeren.	De organisatie van het proces Is duidelijk wat van iedere partner wordt verwacht bij het uitvoeren van het experiment, het project, dan wel de interventie? Zijn de rollen goed gedefinieerd en verdeeld? Worden de krachten optimaal gebundeld in een duurzaam netwerk dat voor betrokken partners kan dienen als uitvalsbasis en gelegenheid biedt om samen te werken en elkaar aan te spreken op gemaakte afspraken. Stappen • het faciliteren van samenwerking, en elkaar prikkelen en enthousiasmeren • tussentijds elkaar bijpraten en eerste resultaten kritisch beschouwen • nagaan in hoeverre de methode om eerste resultaten te meten, ook werkt • het experiment, het project, de interventie tussentijds op basis van die ervaringen bijsturen
De fase van verantwoording (van evaluatie van beleid) <i>Hoe is de verantwoording geregeld?</i>	De ‘andere overheid’ (in zijn meest uitgesproken vorm) als ijkpunt Deze laatste fase vormt voor het werken vanuit de beweging naar ‘andere overheid’ een cruciale fase. Hier wordt het al dan niet behalen van de uiteindelijke doelen van de gezamenlijke inspanning in gezamenlijkheid getoetst. In het kader van ‘andere overheid’ gaat het daarbij ook om de mate waarin activiteiten betekenis hebben voor de verdere ontwikkeling van de gemeenschap, voor het gezamenlijk ‘ontdekken en leren’, voor het verder ontwikkelen van samenwerkingsverbanden. Ook die verbreding vraagt uiteindelijk om helderheid over ‘eigenaarschap’. Duidelijkheid over de vraag vanuit welk perspectief worden welke	De organisatie van het proces In het kader van ‘andere overheid’ vertrekt verantwoording ook vanuit een breder kader. Op welke wijze worden eigenaarschap en ieders verdere betrokkenheid/deelname bij/aan het experiment, project of interventie meegewogen? Ook rekening houdend met de verschillende interpretaties, waarden en wegen van uitkomsten door de afzonderlijke partners. Stappen: • het duidelijk in kaart brengen van de uitkomsten/resultaten van het experiment, project of interventie; deze dienen getoetst te worden aan de geformuleerde ijkpunten

elementen van het experiment,
project of interventie beoordeeld.

- uiteindelijk dienen in dat kader eigenaarschap van het experiment, traject, interventie, en de 'beschikking' over noodzakelijke middelen een rol te spelen bij het wegen van ieders inbreng
- het samen lessen verwerken en leren voor de toekomst neemt een belangrijke plaats in.

Twée projecten rond 'andere overheid' nader verkend

Op basis een aantal voorbereidende gesprekken met de ambtelijke organisatie heeft de Rekenkamer acht casussen geselecteerd ter nadere bestudering. Daarbij gaat het om een brede waaier van projecten die diverse werkvelden van de gemeente betreffen en tevens een zekere spreiding in de tijd waarin zij plaatsvonden en vinden kennen. Dat zijn: 'Lab Noord', 'De overdracht van eenvoudige onderhoudswerkzaamheden in het groen', 'Agenda Stad en Platteland', 'Leeuwarden en de wijken en dorpen', 'Big Society', 'De Omgevingswet', 'De Wmo-alliantie' en de 'Dorpsmolen van Reduzum'. Twee van deze projecten zijn afgefallen. Om te beginnen 'de Wmo-alliantie'. Daar heeft de Rekenkamer wel een analyse van gemaakt, maar gezien de ontwikkelingen in dat domein begin dit jaar is het op dit moment (nog) niet opportuun die casus in het onderzoek op te nemen. Voor de 'omgevingswet' geldt dat de Rekenkamer daar tot op dit moment nog niet echt aan toegekomen is. Derhalve blijven zes casussen over (zie Schema 3).

Twee van die casussen, 'de overdracht van eenvoudige onderhoudswerkzaamheden in het groen' en 'Big Society' hebben wij, zoals gezegd uitgekozen voor deze tussenbalans, en derhalve voor bespreking tijdens de werksessie van 17 april. Deze worden in deze tussen balans ook extra onder de loep genomen. Voor alle zes de projecten zijn in de bijlagen de bredere onderzoeksverslagen opgenomen. Deze dragen, evenals de analyses van de twee projecten die op 17 april centraal staan, (uiteraard) nog een voorlopig karakter.

In deze nadere verkenning zijn ter voorbereiding van de werksessie de twee casussen kort getypeerd aan de hand van de vijf ijkpunten (fase van de beleidscyclus) uit schema 2. Deze typering is bedoeld om het gesprek over de casussen van enige focus te voorzien. Het is niet zo dat de Rekenkamer aan de hand van dit schema het veld is in getrokken en de projecten fase voor fase in kaart heeft gebracht. Dat zou een te omvangrijk onderzoek betekend hebben. En daarnaast kan op basis van de documentenanalyse die heeft plaatsgevonden en de gesprekken die gevoerd zijn, worden vastgesteld dat de casussen ook niet die vastomlijnde ontwikkelingsgang en structuur kennen dat een dergelijke aanpak veel meer aan inzichten zou hebben opgeleverd dan de nu gevolgde route.

De gemeente kiest voor het overdragen van onderdelen van het groenonderhoud aan bewoners, als daartoe een initiatief komt vanuit de inwoners zelf. De gemeente formuleert vervolgens een minimumaantal afspraken, waarvoor de bewoners verantwoordelijk worden gemaakt. De gemeente Leeuwarden heeft in overleg met de bewonersbedrijven bepaald wat deze zouden gaan doen in het groenonderhoud en is gestart met een beperkt aantal kaders voor de uitvoering. De gemeente stelt zich op als een adviserende, faciliterende of bemiddelende samenwerkingspartner binnen de opgave.

Op 10 november 2011 neemt de gemeenteraad van Leeuwarden de motie 'Werkwijze Wielenpölle en Schepenbuurt en pilot Big Society' aan. De raad verzoekt het college een "pilot op te zetten conform de werkwijze 'Big Society' in een aantal wijken in

Schema 3: Tijdpad van de zes projecten

	Groenvoorziening	Big Society	Stad en platteland	Wijken en Dorpen	Lab Noord	De molen van Reduzum
2011		Motie werkwijze Wielenpölle en Schepenbuurt en pilot Big Society (november 2011)				
2012				Motie 'Toekomst Wijken- en dorpenbeleid' (april 2012)		
2013		Opstart van projecten in het kader van Big Society (januari 2013)		Gespreknotitie 'De wijken en dorpen van Leeuwarden: met elkaar en voor elkaar!' (<u>mei</u> 2013)		
2014	Voornemen tot experiment in Collegeprogramma 2014-2018			Brief aan de raad, vergezeld van een document, 'Leeuwarden en de wijken en dorpen' (september 2014)		
2015	Start pilot (februari 2015)	Voortgangsrapportage onder de titel 'Evaluatie Pilot Big Society' (mei 2015)	Plan van aanpak voor de 'Agenda Stad en Platteland' (april 2015)	Notitie 'Leeuwarden en de wijken en dorpen: de ontwikkelrichting' (juni 2015) Politiek Forum en Politieke Dialoog over het wijken en dorpenbeleid (september-november 2015) Resultierend in een aantal moties	Start samenwerking op initiatief van gemeente	
2016	Evaluatie pilot (november 2016)	Verdere discussies tussen gemeente en de Wielenpölle en Schepenbuurt	Samenwerken rond vier thema's binnen de drie stadsregio's (Noordwest Fryslân, de Stadsregio en Noordoost Fryslân)		Start Project in Bilgaard	Aanvraag vervanging en verhoging van molen (februari 2016)
2017	Voortzetting pilot voor 2017 en 2018	Verdere discussies tussen gemeente en de Wielenpölle en Schepenbuurt		Verhalende rapportage 'Leeuwarden en de wijken en dorpen: hoe staan wij ervoor?'	Start project in Vrijheidswijk	Gemeente verzoekt Provincie tot opheffing van de verordening Romte (april 2017) Provincie weigert de ontheffing (juni 2017) Gemeente tekent beroep aan (juli 2017)
2018						Rechter stelt de provincie in het gelijk (september 2018) Gemeente tekent beroep aan (oktober 2018)
2019						

Leeuwarden, waaronder de Wielenpôle en de Schepenbuurt”. In concrete zin betekent deze motie dat voor een periode van drie jaar in vijf Leeuwarder wijken wordt geëxperimenteerd met het thema ‘wijkondernemerschap’. Dat zijn de Bilgaard, Aldlân, Achter de Hoven, de Wielenpôle en de Schepenbuurt. Dit is het eerste project waarbinnen het thema ‘andere overheid’ heel expliciet en in zijn volledige breedte wordt uitgedragen. Wijken gaan zelf aan de slag om gezamenlijk uitdagingen en problemen aan te pakken en daarvoor eigen verantwoordelijkheid te dragen.

Agendavorming

In de agendavorming zijn veel kenmerken van Andere Overheid terug te vinden. De gemeente had geen vooropgezet plan, maar er was sprake van een ambtelijk bewustzijn. Ambtenaren hebben andere partijen open benaderd, in eerste instantie zonder kaders en voorwaarden: ‘Willen jullie iets en wat heb jullie van ons nodig?’ Het eigenaarschap van een deel van het groenonderhoud is daarmee bij de bewonersbedrijven neergelegd. Er heeft geen grotere inventarisatie in de wijk plaatsgevonden waarin bewoners is gevraagd naar wat zij met het groenonderhoud in de wijk zouden willen. Bewoners hebben wel alle ruimte om via de bewonersbedrijven invloed uit te oefenen op de manier waarop het groenonderhoud wordt uitgevoerd in hun wijk en allerlei aanverwante projecten, zoals het zakgeldproject (zwerfvuil).

De gemeenschappelijke opgave wordt telkens gezamenlijk geëvalueerd en er is ruimte om de opgave te verbreden of aan te passen.

Ook in de agendavorming rond Big Society zijn veel kenmerken van andere overheid terug te vinden. Hoewel de motie van 10 november van de gemeenteraad het startpunt vormt voor het project, gingen daar al contacten met en ideeën van initiatieven en bewoners uit de wijken aan vooraf. De motie formuleert wel een duidelijke opdracht aan het college: ‘het opzetten van een pilot conform de werkwijze ‘Big Society’ in een aantal wijken in Leeuwarden, waaronder de Wielenpôle en de Schepenbuurt’. De (vijf) experimenten zijn bedoeld om ruimte te geven aan maatschappelijke opgaven zoals deze door bewoners in de wijken worden geformuleerd. De wijken zijn zelf aan zet om op een zelfgekozen manier aan de slag te gaan met eigen initiatieven en het (eventueel) oplossen van wijkproblemen. Over de rollen en posities van alle belanghebbenden is veel onzekerheid en onduidelijkheid bij de meeste deelnemende wijken. Sommige wijken gaan uit van eigenaarschap, maar hebben toch sterke behoefte aan duidelijke kaders en verwachtingenmanagement door de gemeente. In de Wielenpôle en de Schepenbuurt bestaan onduidelijkheid over het eigenaarschap. Een gegeven dat binnen het hele traject tot verwarring en uiteindelijk ook frustratie leidt.

Beleidsvoorbereiding

In de beleidsvoorbereiding zijn eveneens veel kenmerken van andere overheid herkenbaar. De gemeente bepaalt het onderhoudsniveau van de wijk, gezamenlijk is besloten wat overgedragen wordt en welke minimumeisen daaraan gesteld worden. Hoe de bewonersbedrijven het groenonderhoud uitvoeren wordt relatief vrijgelaten. Gemeente en bewonersbedrijven hebben het gevoel dat de inrichting van het proces gezamenlijk gemaakt is en dat het tempo daarbij is afgestemd op alle betrokkenen.

De gemeente deelt kennis, materiaal en middelen met de bewonersbedrijven. Andersom delen de bewonersbedrijven kennis en informatie over wat er in hun wijk gebeurt met de gemeente.

Ook in de beleidsvoorbereiding ligt het zwaartepunt bij de wijken zelf. Binnen de vijf afzonderlijke experimenten worden diverse onderwerpen aangedragen die binnen Big Society een plaats krijgen. Het is een brede waaier aan onderwerpen. Soms onder een heel breed thema zoals 'het versterken van de sociale cohesie', wijkondernemerschap of wijkmanagement, in andere gevallen meer specifiek, van jongerenopbouwwerk, duurzaamheid, ouderenopbouwwerk, energie, groenvoorziening, tot zorg, participatie, kinderwerk en klussendienst.

De wijken en hun bewoners nemen het voortouw en de gemeente neemt een faciliterende rol in en ondersteunt waar nodig. De financiering kent niet de traditionele subsidierelatie, maar biedt de initiatieven alle ruimte om naar eigen inzicht te handelen.

Besluitvorming

Voor de besluitvorming bestaat een afhankelijkheid van de beoordelaar en hiervoor is geen proces ingericht. De gemeente Leeuwarden valt daarom min of meer automatisch terug op de voor hen bekende manieren van evalueren en beoordelen. Het is onduidelijk op basis van welke ijkpunten de uitkomsten van het project worden beoordeeld en hoe de uitkomsten inzichtelijk moeten worden gemaakt aan de beoordelaar. Het is verder ook onduidelijk wie de beleidslijnen bewaakt. Het project wordt uit meerdere programma's gefinancierd en er is geen procesregisseur aangesteld die de beleidslijnen bewaakt.

Binnen Big Society ligt de besluitvorming betreffende de vormgeving en uitvoering van de experimenten geheel bij de initiatiefnemers, de wijken, wijkbedrijven en de bewoners. Het thema 'eigenaarschap van de experimenten' blijft daarbij in het vage. Initiatiefnemers en bewoners in de wijken gaan er impliciet vanuit dat zij eigenaar zijn, maar wanneer het aankomt op het evalueren en beoordelen van de resultaten van de experimenten is het uiteindelijk toch de gemeente die het voortouw neemt en de uiteindelijke besluiten ter zake neemt. In de fase van besluitvorming zijn geen heldere afspraken gemaakt over de vraag op basis van welke ijkpunten de uitkomsten van het experiment worden beoordeeld (inhoudelijk, maar ook het proces en de methodologie van waardering). Weliswaar heeft de raad in zijn motie aangedrongen op 'een aantal prestatie-indicatoren', maar daar komt het in de praktijk niet van.

Ook dit project wordt uit meerdere programma's gefinancierd en er is geen procesregisseur aangesteld die de beleidslijnen bewaakt.

Implementatie en uitvoering

De praktische vertaling en uitvoering van de doelstelling van het project ademt 'andere overheid' uit. Er wordt dicht bij de mensen, met de mensen in de buurt, op basis van heldere afspraken en wederzijds respect gewerkt. Er wordt samengewerkt vanuit het principe van gelijkwaardigheid. Bewonersbedrijven en de buitendienst spreken elkaar aan op afspraken en er is kans op herstel als zaken niet goed zijn gegaan. Verantwoordelijkheden worden besproken. De medewerkers willen zichtbaar en direct aanspreekbaar zijn en mensen zoveel mogelijk in hun kracht zetten. Het feit dat de werkers van de Buitendienst niet een op een met de gemeente worden vereenzelvigd, maakt duidelijk hoe nabij die 'andere overheid' in dit project is. Bewonersbedrijven en gemeente delen elkaars netwerk. Zowel fysiek als maatschappelijk netwerk worden bij elkaar gebracht.

De wijken gaan energiek aan de slag met al hun plannen en initiatieven rond een heel brede waaier aan thema's. Tijdens de uitvoering was de samenwerking tussen gemeente (wijkmanagers) en de collectieven in de wijken wisselend. Gaandeweg duiken dan toch wel wat vragen op. Sommige wijken hadden meer ondersteuning van de zijde van de gemeente wenselijk gevonden. Ook de doelstelling om meer samenwerking met alle partners binnen de

wijk tot stand te brengen komt er niet helemaal uit. De gemeente zou te veel vanuit op het punt van wijkmanagement te veel vanuit eigen initiatief sturen. Ook merken een aantal wijken op dat er niet echt sprake is van 'gezamenlijkheid' en over en weer informatie en ervaringen delen binnen het project (waarbij vanuit de gemeente wordt aangegeven dat hier wel aan gewerkt is, maar dat vanuit de wijken op dit punt blijkbaar te weinig animo bestond). Er lijkt ook weinig sprake van gelijkwaardigheid tussen gemeente en de initiatieven in de wijk. In een enkel geval wordt dat expliciet verwoord (Achter de Hoven) en vooral in Wielenpôlle en Schepenbuurt heeft dat tot de nodige frustratie en verontwaardiging geleid.

Verantwoording

De financiering vanuit verschillende programma's is een typisch verschijnsel van de systeemwereld. De financiering kan in dit geval averechts gaan werken omdat er geen structurele middelen voor het project gereserveerd zijn. Zowel de bewonersbedrijven als de sector Wijkzaken vinden het moeilijk om inzicht te bieden in de opbrengsten van het project. Er wordt getwijfeld of de kwalitatieve verantwoording zoals die in de evaluatie is gebruikt, afdoende is voor het college, omdat er van tevoren geen afspraken over zijn gemaakt. Er is een gevoel van afhankelijkheid ontstaan. De medewerkers van de Buitendienst en de sector Wijkzaken moeten 'lobbyen' voor hun succesvolle project, terwijl de financiering vanuit hun eigen programma, 'het groen', wel veiliggesteld is.

Binnen Big Society komt van een daadwerkelijke verantwoording vanuit het perspectief van 'andere overheid' niets terecht. Om te beginnen is er nauwelijks sprake van een diepgaande gezamenlijke evaluatie. De gemeente trekt zich op dat punt geheel terug binnen haar eigen kaders en beoordelingscriteria. Sterker nog, de rapportage aan de raad geeft nauwelijks enig zicht op de vele ervaringen, kanttekeningen en kritiekpunten die op basis van geschreven verslagen vanuit de afzonderlijke experimenten naar voren worden gebracht. Er wordt wel gesproken over 'leerproces en lessen', maar deze worden niet expliciet gedeeld met de raad. Vanuit de Wielenpôlle en Schepenbuurt wordt zelfs in het geheel niet meegedaan aan de evaluatie in de eigenlijke zin. Zij brengen zelf een document uit waarin verslag wordt gedaan van het verloop en de uitkomsten van hun experiment. En vervolgens blijft de discussie over de evaluatie en beoordeling van de uitkomsten van dat experiment, ook al op basis van een sterk vanuit het dan heersende gemeentelijke perspectief (zie voor een meer uitvoerige beschrijving van dat punt de in Bijlage 2 beschreven casus op pagina...) de gemoederen nog flink bezighouden.

Algemene bevindingen

Van alle casussen die de Rekenkamer in het kader van 'andere overheid' heeft geanalyseerd, is dit misschien wel het meest aansprekende project. In de zin dat een veelheid van aspecten die de beweging naar 'andere overheid' kenmerken in dit project samenkomen. Om te beginnen wordt bij de start van het project niet heel expliciet verwezen naar 'andere overheid'. Het begrip wordt ook niet als zodanig gehanteerd. Maar in de verwijzing naar het collegeprogramma uit 2014 ligt de essentie van 'andere overheid' wel expliciet opgesloten: ruimte voor nieuwe vormen van samenwerking met burgers, aansluiting zoeken bij wat er leeft in de eigen omgeving van burgers, en burgers ook direct en actief betrekken bij de uitvoering. Ook de koppeling tussen de onderhoudswerkzaamheden in het groen aan de ene kant, en de 'participatiewetgeving' (zoals dat in het betreffende document van Wijkzaken wordt genoemd) aan de andere kant verwijst naar dat gegeven. En dat zo'n nieuwe oriëntatie niet vanzelf gaat, maar om een cultuuromslag vraagt, wordt ook helder onderkend.

En hoewel het om een initiatief gaat, dat primair is gelegen in het fysieke domein, maakt het project daarnaast duidelijk dat domeinen nooit helemaal los van elkaar staan. Zelfs, en ook dat is een essentie van 'andere overheid' vanuit het perspectief van burgers naadloos in

elkaar overvloeien. Het schoffelen in het groen binnen de wijk staat niet los van je directe leefomgeving. Niet alleen het groen, maar ook veiligheid, speelgelegenheid voor de kinderen, plekken voor jongeren, met elkaar bezig zijn en elkaar beter leren kennen, samen naar Cambuur, een bakkie doen in de buurt, beter zicht hebben op wat er in de buurt speelt, signalen opvangen. En verder ook de uitdaging je zelf te ontwikkelen, nieuwe dingen te leren, wellicht zelfs zicht krijgen op betaald werk.

Het probleem/het risico zit hem bij deze casus in de beleidslijnen en, daarmee samenhangend, de verantwoording. Er zijn geen afspraken gemaakt over de borging van het project: wat mag het project kosten, wanneer zijn de kwalitatieve opbrengsten hoog genoeg en hoe moet dat worden aangetoond? De koppeling tussen het fysieke en het sociale maakt het project in de ogen van de werkers vanuit de gemeente kwetsbaar. Hoe kan voldoende steun voor het project behouden blijven wanneer het niet zo evident is hoe je alle opbrengsten van het project kunt verantwoorden. Niet alleen de fysieke uitkomsten, maar ook de uitkomsten die buiten 'het groen' liggen. En hoe richt je dan je relaties in met andere beleidsdomeinen, en wat houdt dat uiteindelijk in voor je financiële hulpbronnen? Vragen die voelbaar binnen Wijkzaken en de Buitendienst leven.

Als uitgangspunt en in theorie vormt 'Big Society', uitgaande van het 'Big Society model' het meest ambitieuze project in termen van de veelheid van domeinen (participatie, zorg, jeugd, etc.), als in termen van omvang (vijf wijken) in de beweging naar een 'andere overheid'. En evenals dat bij de andere projecten het geval is zijn er vele mooie voorbeelden van eerste stappen langs de bewegingslijn richting een andere relatie met de wijken waar te nemen. Ook hier krijgen bewoners voor een deel eigen regie en eigen verantwoordelijkheid bij het groenonderhoud en tuinen in de wijk, jongerenopbouwwerk, kinderprojecten, ondersteuning bij opvoeding, duurzaamheid en energie(coöperatie), opknappen en uitbreiden van wijkcentrum, zorgcoöperatie, sociaal wijkrestaurant, wijkondernemingen, participatie- en re-integratie-activiteiten waarbij gebruik wordt gemaakt van de eigen kracht en de mogelijkheden de eigen potenties te versterken. De gemeente zelf concludeert dat zij de weg naar een meer faciliterende rol heeft gevonden, waarbij de nadruk ligt op de eigen kracht en eigen verantwoordelijkheid van bewoners. Het project vormde in aanzet een mooi leerproces voor de gemeente, de wijken en zijn bewoners. Voor de gemeente wordt gewezen op het goed inrichten van het verwachtingsmanagement. Elk initiatief vraagt om ander soort ondersteuning, maatwerk derhalve. Dat vraagt om duidelijke onderlinge afstemming tussen initiatiefnemers en gemeente over elkaars verwachtingen. Daarnaast wordt opgemerkt dat de gemeente meer 'op de handen zou moeten zitten' en meer zou moeten meebewegen met ontwikkelde initiatieven. Samenvattend is uiteraard veel kennis vergaard en het nodige geleerd. Maar toch blijft het gevoel bestaan dat er op dat punt (veel) meer uitgehaald had kunnen worden.

Over de evaluatie en beoordeling is in het bovenstaande al het een en ander gezegd. Hier is het goed, gezien de aandacht die dat de afgelopen tijd heeft gehad binnen en buiten de gemeente, nog even kort in te gaan op de ervaringen met de pilot in de Wielenpôlle en de Schepenbuurt. Over de periode 2012-2015 zijn de (ook door de gemeente zelf) gerapporteerde resultaten positief. Toch blijkt inmiddels dat de relatie tussen de wijken en de gemeente, om het maar wat omfloerst te stellen, niet heel hartelijk was. Na de drie jaar, vooral rond het verzoek tot continuering van een aantal onderdelen van de pilot verscherpen de verhoudingen zich. De Rekenkamer heeft niet echt zicht op alle factoren die daarbij een rol spelen, maar kan wel een aantal elementen aandragen die van belang zijn geweest. Om te beginnen, als centraal element, betreft dat de verschillen in interpretatie van het Big Society model, en de daaruit voortvloeiende posities ten aanzien van eigenaarschap, regie, beoordeling en evaluatie rond de pilot. Daaruit vloeien diverse

disputen voort, zoals de vraag of de activerings- en re-integratieactiviteiten (en dat geldt in zekere zin ook voor de zorgactiviteiten) nu integraal onderdeel uitmaken van de Big Society pilot, dan wel als afzonderlijke trajecten gezien dienen te worden, en vervolgens ook de wijze waarop de gemeente de uitkomsten van die trajecten heeft beoordeeld. De ervaringen met de Big Society pilot in de Wielenpôlle en de Schepenbuurt brengen nog een laatste, heel belangrijk aspect van de beweging van overheden in de richting van een andere relatie met gemeenschappen en burgers. Anders dan bij andere projecten rond 'andere overheid', en ook verschillend van de pilots in Bilgaard, Aldlân en Achter de Hoven gaat het bij de pilot in de Wielenpôlle en de Schepenbuurt om thema's die heel dicht aan liggen tegen, en voor een belangrijk deel ook deel uitmaken van de directe privésfeer van de burgers, werk, inkomen, zorg en kinderen. En dan wordt het ingewikkeld voor een overheid. Het groen, het wijkcentrum, jongerenopbouwwerk, energie en tuinen als relatief afzonderlijke projecten is tot daar en toe. Maar een integrale aanpak, waarin publiek, openbaar en privédomein voortdurend in elkaar overgaan, waar de overheid wil loslaten, maar tegelijkertijd altijd in termen van arbeidsmarktdoelstellingen, controle en handhaving een expliciete rol heeft gespeeld, is het nu zoeken naar de juiste maatvoering. En die is niet altijd makkelijk te vinden. En wanneer dat dan nog eens samengaat met de individuele ervaringen van afzonderlijke burgers betreffende hun relatie met de gemeente binnen deze domeinen uit het verleden, veelal niet louter positief, dan neemt de complexiteit alleen maar toe. En dan stelt dat extra voorwaarden aan het invullen en bekleden van de gewenste nieuwe rol als gemeente in het kader van 'andere overheid', faciliterend en ondersteunend, terughoudend en betrokken.

Enkele stellingen voor een gesprek

1. *‘Andere overheid’ is een complex begrip, een veelkleurig begrip en een begrip dat een beweging inhoudt.*

Het is complex omdat dat begrip veel aspecten van de relatie tussen overheid en samenleving, tussen gemeente en burgers/gemeenschappen van burgers kan bevatten. In Leeuwarden betreft dit de afgelopen jaren onder meer de overdracht van de groenvoorziening, tot het opzetten van een wijkbedrijf, gezamenlijke energieopwekking, of zelf zorg en participatie in de wijk of dorp organiseren en vormgeven. Het kan betekenen dat overheid en burgers samenwerken onder regie van de overheid, samen in gedeelde verantwoordelijkheid co-creëren of dat het eigenaarschap, initiatief en regie geheel bij de gemeenschap, de wijk of het dorp ligt.

Het is veelkleurig omdat er heel veel, en heel verschillende interpretaties van het begrip bestaan. In dit onderzoek heeft de Rekenkamer in dat kader vier interpretaties onderscheiden, een bestuurlijk-politieke, een ambtelijk-organisatorische, een praktisch-instrumentele en een ‘burgerschap/burgerkracht’ invalshoek.

Het is uiteindelijk ook een begrip in beweging. Dat houdt in dat er geen blauwdruk bestaat, maar dat er nog volop wordt geëxperimenteerd, geleerd en ontwikkeld.

2. *Leeuwarden kiest vooral voor de praktisch-instrumentele invalshoek tijdens pilots en experimenten.*

Binnen de gemeente Leeuwarden staat binnen het geheel van mogelijke invalshoeken (de bestuurlijk-politieke, de ambtelijk-organisatorische, de praktisch-instrumentele en de ‘burgerschap/burgerkracht’ invalshoek) de praktische instrumentele invalshoek voorop. ‘Andere overheid’ verdraagt zich niet met een blauwdruk, luidt de stelling. En die stelling is op zich binnen het denken in termen van ‘andere overheid’ terecht. Immers, het is aan de gemeenschappen en burgers zelf om keuzes te maken ten aanzien van de vraag hoe zij ‘andere overheid’ wensen in te richten. En verder verdraagt een blauwdruk zich ook niet met het gegeven dat niet alle domeinen om eenzelfde aanpak vragen, en de specifieke context in een wijk, buurt, dorp of binnen een afzonderlijk initiatief ook heel verschillend kan zijn. En boven alles een blauwdruk zich ook niet verdraagt met het opdoen van nieuwe ervaringen en het leren van zaken die heel goed of juist niet goed gaan.

3. *Het ontbreken van een uitgewerkte visie heeft een minder gedragen, en verdiepende gedachtewisseling en uiteindelijk ook minder commitment inzake ‘andere overheid’ tot gevolg.*

Het geheel van projecten in Leeuwarden overziend, kan de vraag opgeworpen worden of een meer uitgewerkte visie op ‘andere overheid’, los van het uitgangspunt dat in de praktische vertaling naar domeinen, wijken en dorpen, buurten en initiatieven geen blauwdruk gewenst is, niet meer houvast zou hebben kunnen geven bij het inrichten en vormgeven van projecten, bij het werken aan een cultuur die meer past bij ‘andere overheid’, bij het nadenken over de consequenties van een beweging in de richting van ‘andere overheid’ voor de positie en de rol van de raad, als ook het scherper krijgen van meer fundamentele discussies en meningsverschillen over de inrichting van specifieke trajecten.

4. *Binnen de organisatie en ook de raad zijn de systeemwereld en de klassieke rolopvatting nog waar te nemen wanneer het aankomt op evalueren en beoordelen van de uitkomsten van projecten die van onderop ontstaan.*

Een belangrijke vraag in het kader van 'andere overheid' verwijst naar de centrale taken van de raad, de kaderstelling, controle en verantwoording. Hoe evalueer je projecten in het kader van 'andere overheid' eigenlijk? Wanneer sprake is van 'pilots', van 'experimenten' is het dan zinvol om daar de standaardprocedures en ijkpunten op los te laten?

Een voorbeeld is te vinden in de casus Stad en Platteland. Daar wordt geconstateerd: "Op het moment dat verantwoording dient plaats te vinden, heeft de overheid daar vaak een heel duidelijk en omljnd beeld bij. En dat hoeft niet overeen te komen met de opvattingen van partners binnen een traject, zijnde maatschappelijke organisaties, ondernemers, groepen van burgers en individuele burgers. Dat geeft nogal eens spanningen. Vanuit de overheid wordt vaker vanuit een sterk formeel ingekleurd kader van regels die te maken hebben met geld en tijd gekeken, terwijl de partners in het veld vooral uitgaan van resultaten en effecten." En ook de wijze waarop binnen Big Society de activerings- en re-integratieactiviteiten uiteindelijk zijn beoordeeld, maakt duidelijk dat beoordeling en waardering van de uitkomsten van activiteiten binnen 'andere overheid' ingewikkeld is.

5. *'Andere overheid' is een beweging naar een nieuwe relatie met de samenleving. Hoe zou die relatie er uit moeten zien en wat betekent dat voor de rol van de betrokkenen?*

Is het niet een belangrijke voorwaarde voor 'andere overheid' om samen te bewegen, alle betrokken partijen, bestuur, raad, ambtelijke organisatie, maatschappelijke instellingen, wijken, dorpen, gemeenschappen, buurten en individuele burgers. Om een open dialoog aan te gaan, waarbinnen naast praktische samenwerking en afstemming ook verschillen van mening, 'visionaire botsingen' onderdeel uitmaken van een gezamenlijk leerproces, een gezamenlijke beweging.

6. *Waar bevindt de Leeuwarden zich binnen de beweging richting 'andere' of 'nieuwe' overheid?*

Kan op basis van de projecten die hebben plaatsgevonden, en voor een deel verder lopen worden vastgesteld dat de 'andere overheid' een prominente plaats inneemt binnen de relatie tussen de gemeente enerzijds, en de samenleving, wijken, buurten, dorpen, gemeenschappen en initiatieven anderzijds? Is het zo dat het eigenlijk niet meer zo zinvol is om van een beweging naar 'andere overheid' te spreken, omdat die beweging voltooid is, en het derhalve weer gewoon 'overheid' is, en niet 'andere' overheid? Of moet worden vastgesteld dat na een aantal veelbelovende aanzetten, de trend naar 'andere overheid' is vastgelopen. Dat nog lopende projecten wellicht nog even in de lucht worden gehouden, maar een verdere uitwerking, dan wel verdieping achterwege blijft?

7. *Leeuwarden heeft met nagenoeg alle burgers naast een collectieve ook een individuele relatie. En deze kunnen niet los van elkaar worden gezien. Bij het vormgeven aan 'andere overheid' kan daaraan niet voorbij worden gegaan.*

In Leeuwarden wordt, wanneer het begrip 'andere overheid' ter sprake komt vanuit de gemeente aangegeven dat het om 'een relatie, een verhouding tot collectieven

gaat, en niet tot individuele burgers'. In hoeverre is een dergelijke stelling houdbaar wanneer allereerst dient te worden vastgesteld dat binnen die projecten individuele burgers acteren die zelf ook vrijwel zonder uitzondering een relatie met de gemeente hebben?

Is in dat kader de essentie van de beweging naar 'andere overheid' (even eenvoudig weg vertaald naar begrippen als eigen regie, eigen verantwoordelijkheid, eigen kracht, het meer centraal stellen van het perspectieven, wensen, meningen van individuele burgers) niet ook daarin gelegen dat alle relaties tussen overheid en samenleving, collectief en individueel, vanuit die beweging in ogenschouw worden genomen. In enkele casussen is het vertrekpunt van de casus dermate breed, Big Society (zeker voor het project in de Wielenpôlle en Schepenbuurt) en Lab Noord, dat een integrale benadering centraal staat. Dat betekent dat inkomen, werk, participatie, zorg, opvoeden, ondersteuning, activering en handhaving nauw samengaan. Dat het publieke domein, het openbare domein en de privésfeer vaak in elkaar overlopen. Ook in de casus van de overdracht van onderhoudswerkzaamheden in het groen blijft het niet bij bewegingen in het fysieke domein alleen. Ook hier gaan collectieve en individuele relaties tussen overheid en de betrokken burgers in elkaar over.

Voor sommige individuele burgers geldt zelfs dat zij op basis hun deelname aan het project ook die individuele relatie meebrengen binnen het project. Zoals bijvoorbeeld de burgers met een (bijstands)uitkering binnen het project rond het groenonderhoud die als individu verplichtingen aangaan en ook rechten ontlenen aan hun deelname aan dat project. Hoe staat het in dat kader met de verhalen over de aarzeling, soms zelfs angst, om brieven van de gemeente open te maken in de casus Lab Noord en de casus van de overdracht van eenvoudige onderhoudswerkzaamheden in het groen?

8. *Wat is nodig voor cultuurverandering in het kader van 'andere overheid'?*

Werkers die vanuit de gemeente vanuit het principe van 'andere overheid' gaan werken, stappen vanuit de systeemwereld de leef- en belevingswereld van de burgers binnen. Best een ingewikkelde opgave. Wellicht dat dit in het fysieke domein nog wel lukt, maar wanneer het de privésfeer betreft wordt het onwennig.

9. *De raad kan zich met betrekking tot 'andere overheid' actiever opstellen en dient zijn rol in deze nader te definiëren?*

De projecten in Leeuwarden overziend, stelt zich ook de vraag welke rol de gemeenteraad binnen een dergelijke beweging naar 'andere overheid' voor zich ziet weggelegd. Wellicht dat een terugblik op de wijze waarop de raad verbonden is geweest aan de ontwikkelingen sedert 2011, na het aannemen van de motie 'Werkwijze Wielenpôlle en Schepenbuurt en pilot Big Society' een startpunt voor een antwoord op die vraag kan betekenen. Dan valt te denken aan de volgende aspecten: het volgen van ontwikkelingen en de informatievoorziening richting de raad, het bespreken en beoordelen van evaluaties van afzonderlijke projecten, het in meer algemene zin nadenken over mogelijk nieuwe posities, rollen en taken van de raad bij toekomstige ontwikkelingen richting 'andere overheid', en nog wel meer vragen.

Doet de raad in dat kader ook voldoende met de inbreng van burgers richting de raad zelf?

Bijlagen

Bijlage 1: Een 'best practice' als nadere duiding: Zelfsturing in Peel en Maas

Binnen de zoektocht naar een nadere afbakening van het begrip 'andere overheid' is ook gezocht naar een gemeente die al een langere periode op zoek is naar een andere invulling van de relatie tussen de lokale overheid enerzijds, en gemeenschappen en burgers in de gemeente anderzijds. Uit geschriften en op basis van gesprekken met een aantal experts kwam de Limburgse gemeente Peel en Maas als een voortrekker inzake 'andere overheid' bovendien.⁶ In deze gemeente, bestaande uit elf dorpskernen, wordt al sedert halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw intensief nagedacht over en geëxperimenteerd met een andere relatie tussen overheid, gemeenschap en burgers. Tegenover de standaard aanpak waarbij de gemeente zichzelf beschouwde als een bedrijf dat met beleid de problemen van inwoners moest aanpakken en ieder probleem of ontwikkeling in de samenleving in een aparte beleids categorie resulteerde, werd ingezet op de zelfactiviteit van gemeenschappen en burgers onder de noemer van 'zelfsturing'. Dat gebeurt in een aantal stappen. Om te beginnen ligt de nadruk op zelfsturing in het fysieke domein, de bouw of verbouwing van het gemeenschapshuis, de school, de inrichting van de dorpskern, of de verfraaiing van het dorpsbeeld (zelfsturing 1.0). Daarna volgt de aandacht voor sociale ontwikkelingen bij, zoals voorzieningen voor ouderen, aandacht voor het welzijn van alle inwoners (zelfsturing 2.0). De rol van de gemeente verandert steeds meer richting het faciliteren van inwoners om deze sociale projecten uit te kunnen voeren. Het onderscheid in eigenaarschap: 'Wat is van wie?' wordt steeds sterker gemaakt. De dorpskernen gaan steeds meer over hun eigen identiteit en toekomst. De laatste jaren komt zelfsturing 3.0 in beeld: de dorpsgemeenschappen focussen zich meer en meer op hun 'mentale staat'. Hierbij gaat het om vragen als: Hoe groeien kinderen en jeugd op in ons dorp? Hoe leven en wonen generaties samen? Hoe kunnen verenigingen samenwerken? Wat voor dorp willen we over tien jaar zijn?

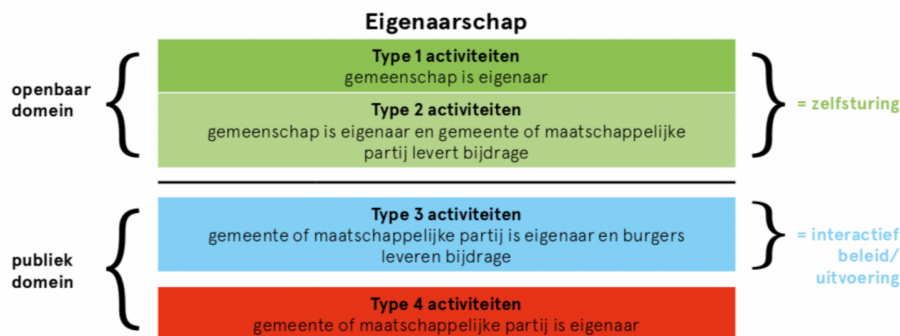
In het denken over de verhouding tussen burgers en overheid in Peel en Maas, wordt zelfsturing naast burgerparticipatie geplaatst. "Zelfsturing is kernachtig samengevat het antwoord op de vraag: 'Hoe ontwikkelen gemeenschappen zich en hoe sluit de overheid daar het beste op aan?' Dit in tegenstelling tot burgerparticipatie dat gebaseerd is op de gedachte hoe de samenleving het beste bij de overheid zou kunnen aansluiten... De leidende overtuiging in Peel en Maas is dat er veel meer kennis en kunde in de samenleving zit dan in het gemeentehuis wordt gedacht."

In de meningsvorming inzake 'andere overheid' - een begrip dat overigens in Peel en Maas in het geheel niet opduikt - vormen 'zelfsturing' en 'burgerparticipatie', hoewel samenhangend, toch expliciet gescheiden niveaus in de relatie tussen overheid en gemeenschap/burgers. Uitgangspunt vormt de stelling dat overheden, gemeenschappen en burgers een bijdrage willen leveren aan het goede leven. Opdat de overheid echt van toegevoegde waarde kan zijn bij het verwezenlijken van het goede leven zou zij haar gebruikelijke oriëntatie die vertrekt vanuit overheidsambities dienen te verruilen de ambities die binnen de gemeenschappen prevaleren. Dat resulteert in beleidsambities en beleidsontwerpen die hun oorsprong vinden in de gemeenschap en de belofte in zich dragen bij te dragen aan het goede leven, aan de vitaliteit van de gemeenschap. Binnen deze invulling van 'andere overheid' staat niet zozeer de relatie tussen de overheid en individuele burgers centraal, maar de relatie tussen de overheid en gemeenschappen, collectieven van burgers. En in die context krijgt het begrip 'burgerschap' ook een geheel eigen invulling. "Burgerschap betekent lid zijn van een samenleving, van een dorp, een wijk, een buurt, een vereniging en een gezin, waarbij verbindingen aangaan, betrokkenheid naar de omgeving en de verantwoordelijkheid voor de gemeenschap en ieders eigen leven centraal staan." Er komt een sterkere nadruk op de gemeenschap, het collectief te liggen. "Het begrip 'burgerschap' drukt uit dat mensen verantwoordelijkheid

⁶ *Zelfsturing 3.0. 15 jaar gemeenschapsontwikkeling door zelfsturing in de gemeente Peel en Maas*, Een uitgave van de gemeente Peel en Maas, maart 2017.

nemen voor de manier waarop zij samen inhoud en vormgeven aan het openbare gemeenschappelijke leven. Die verantwoordelijkheid heeft op de eerste plaats een collectieve inhoud: de samenleving, de gemeenschap, het dorp, de wijk, de buurt, de groep, de familie, het gezin dragen er als collectief zorg voor dat iedereen meetelt en meedoet.” Ook het begrip eigen verantwoordelijkheid wordt gekoppeld aan het collectief van de gemeenschap. “Daarmee (met de term ‘eigen verantwoordelijkheid’) wordt aangegeven dat ieder persoon naar gelang zijn of haar mogelijkheden en competenties bereid moet zijn tot inzet om het eigen leven vorm en inhoud te geven en een bijdrage te leveren aan het goede samenleven van de gemeenschappen (sociale verbanden) waarvan hij of zij deel uitmaakt. Dat kan de samenleving zijn, maar ook het dorp, de wijk, de buurt, het gezin, de muziekvereniging of de sportclub.”

Ook in de ogen van Peel en Maas dient sprake te zijn van een ‘meervoudige overheid’. Maar anders dan in het kwadrant uit de publicatie *Sedimentatie in sturing*, waar diverse rollen van de overheid worden onderscheiden - de rechtmatige, de presterende, de samenwerkende en de responsieve overheid -, worden de overheidsrollen hier voornamelijk gekoppeld aan het ‘eigenaarschap van activiteiten’ en een onderscheid tussen het ‘publieke domein’ en het ‘openbare domein’.



In bovenstaand schema schets de gemeente Peel en Maas haar opvatting over de wijze waar de ‘meervoudige overheid’ haar positie kan duiden vis-a-vis de samenleving en haar gemeenschappen. Er wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen het publieke domein, waar de gemeente als dominante partij het voor het zeggen heeft op basis van haar eigenstandige verantwoordelijkheden en juridische kaders, dan wel in nauwe samenwerking met maatschappelijke organisaties en burgers enerzijds, en het openbare domein waar de overheid “niet meer dan een betrokken en betrouwbare partner is” en het primaat bij de gemeenschap(pen) ligt. Deze vier posities heeft de gemeente Peel en Maas in een tweede schema nog wat verder uitgewerkt.

De scheidslijn tussen de onderste groene positie (type 2) en de blauwe positie (type 3) beschouwt de gemeente als het meest wezenlijke element van het gehanteerde denkkader. Deze scheidslijn markeert de grens tussen het openbare domein enerzijds, en het publieke domein anderzijds, tussen de leefwereld van gemeenschappen en burgers en de systeemwereld van de overheid. En daarmee “de grens tussen het domein van de regelgestuurde, blauwe en autoritaire, rode overheid - het domein waar de overheid het uiteindelijk voor het zeggen heeft - enerzijds, en anderzijds het domein van de communicatieve, groene overheid - het domein waar de overheid ‘niet meer’ dan een betrokken en betrouwbare partner is... De rol die de burger heeft in type 1 en 2 noemen wij (communicatieve) zelfsturing en de rol die type 3 reflecteert, noemen wij burgerparticipatie. Wij maken een duidelijk onderscheid.”

	Idee	Vorbereiding	Uitvoering	Evaluatie	
Type 1 Dorp = eigenaar	VISIE DORP		ZELFSTURING		kaders gemeente
Type 2 Dorp = eigenaar Gemeente ondersteunt					
Type 3 Gemeente = eigenaar			PARTICIPATIE		
Type 4 Gemeente = eigenaar					

De gemeente hecht veel waarde aan een scherp onderscheid tussen wat van de gemeenschap is, en wat van de gemeente. Dat onderscheid klinkt vervolgens ook helder terug in de wijze waarop de diverse planfasen van de ontwikkeling van beleid worden ingevuld en worden voorzien van specifieke rolopvattingen. Voor een dorp, wijk of buurt geldt in dat kader dat zij zelfstandig een ontwikkelingsvisie kunnen opstellen, een beeld van de wijzer waarop de inwoners van een dorp, een wijk of buurt hun eigen toekomst zien. Een visie van, voor en door de burgers van de gemeenschap. Een visie die vervolgens vergezeld gaat van de stappen die de gemeenschap wil zetten om tot deze 'gedroomde toekomst' te komen. Deze visie gaat over alles wat een gemeenschap van belang acht. Een aantal ambities kan de gemeenschap geheel zelfstandig realiseren, zonder inzet van een overheid. Voor andere ambities is de gemeenschap aangewezen op steun van de overheid, dan wel activiteiten die onder regie van de overheid vorm en inhoud dienen te krijgen.

In het verlengde van deze visie op samenlevingsontwikkeling en de relatie tussen overheid en burgers ('andere overheid') heeft de regio Venlo, een samenwerkingsverband van zeven gemeenten in de regio Noord-Limburg een Pamflet 7 opgesteld. Daarin worden zeven centrale ankerpunten voor gemeenschapsontwikkeling geformuleerd die overheden en maatschappelijke organisaties zouden kunnen ondersteunen bij het ontwikkelen van een inhoudsvolle relatie met gemeenschappen, dorpen, wijken, buurten, verenigingen, sociale coöperaties, families, gezinnen. Niet door problemen voor hen op te lossen, maar veeleer een specifieke verhouding met hen aan te gaan die rust op deze zeven ankerpunten. Kort geformuleerd betreft het de volgende ankerpunten: 'toekomstgericht denken' (naar de toekomst kijken, niet te veel stilstaan bij problemen en vraagstukken van vandaag, maar werken aan een visie op de toekomst), 'betekenisvolle initiatieven nemen' (de initiatieven van gemeenschappen worden getoetst aan de betekenis die deze hebben voor de verdere ontwikkeling van de gemeenschap), 'belang van samenwerking' (vitale gemeenschappen bestaan bij de gratie van samenwerking van onderop; samenwerking niet louter in de vorm van 'dingen samen doen', maar als een manier van werken om de kwaliteiten van gemeenschappen naar boven te halen en te verbinden), 'eigenaarschap' (scherp zijn op de vraag 'wie is eigenaar van een thema of onderwerp'; steeds meer hedendaagse ontwikkelingen horen thuis binnen de leefwereld van de gemeenschap en ligt daar ook het startpunt voor initiatief en ontwikkeling), 'waarden' (de waarden die richtinggevend zijn voor gemeenschappen voor denken en handelen verschillen van die van de overheid), 'heelheid' (verschillen tussen burgers zijn voor gemeenschappen een inspiratiebron om te werken aan de samenhang van de gemeenschap; burgers hebben allen hun kwaliteiten en vermogens, of zij in staat zijn geheel voor zichzelf te kunnen zorgen, dan wel aangewezen zijn op de hulp van de overheid; het verbinden van burgers met verschillende capaciteiten en vermogens brengt de essentie van een vitale gemeenschap dichterbij); en 'identiteit' (om het 'goede leven' te realiseren is het ontwikkelen van een eigen identiteit - van de

gemeenschap, als ook de individuele burgers - op basis van samen werken aan een versterking van de capaciteiten en vermogens van de gemeenschap een belangrijkste voorwaarde).

In het verlengde van Pamflet 7 ontwikkelt Werkplaats Gemeenschapsontwikkeling op basis van een intensieve discussie over gemeenschapsontwikkeling door zelfsturing en het overheidsconcept van de participatiesamenleving 11 succesfactoren voor een verdere doorontwikkeling van het sociale opbouwwerk en in bredere zin het werken binnen het sociale domein. Dat resulteerde in Pamflet 11. De centrale elf ijkpunten luiden: 'wij richten zelf onze leefwereld in' (gemeenschappen wensen zelf de koers voor de toekomst van hun leefwereld en sociaal domein bepalen en prioriteiten aangeven bij het realiseren van bijbehorende doelstellingen), 'wij zien onszelf niet als een groep mensen met allerlei problemen' (gemeenschappen bezitten voldoende kwaliteiten en vermogens om hun leefwereld zo aangenaam mogelijk te maken), 'wij geven zelf onze grenzen aan, waar het ons te veel wordt' (in een aantal gevallen kan een gemeenschap geen oplossing vinden voor vraagstukken die spelen; dan is een beroep gewenst op de kwaliteiten van professionals; waarbij de gemeenschappen heel goed in staat zijn om zelf aan te geven wat zij nodig hebben), 'wij gaan uit van de heelheid van onze gemeenschap' (binnen de gemeenschap wordt geen onderscheid gemaakt tussen kwetsbare en niet-kwetsbare burgers; iedereen is anders en het zijn de verschillen die het mogelijk maken elkaar op de eigen kwaliteiten aan te spreken), 'we hebben behoefte aan kwalitatieve ondersteuning op maat' (wanneer een hulpvraag opkomt, wenst de gemeenschap zelf de regie te behouden; professionals nemen de regie niet over, maar stimuleren de gemeenschap bij het vinden van oplossingen), 'doorbreek het silo-denken bij organisaties' (professionals dienen niet te werken vanuit eigen visies en uitgangspunten, maar mee te bewegen met het ritme van de gemeenschap; geen gesegmenteerd denken vanuit de professionele organisaties, maar ondersteuning, hulp en advies die aansluiten bij de wijze waarop de gemeenschap de (hulp)vraag omschrijft), 'onze hoogste prioriteit is het sterker worden als gemeenschap', 'opbouwwerk als katalysator van gemeenschapsontwikkeling' (dat vraagt om opbouwwerk dat gemeenschappen in hun waarde laat, niet de regie overneemt, de gemeenschap zelf prioriteiten laat formuleren, niet namens de gemeenschap het woord voert, de gemeenschap niet afhankelijk maakt, maar ondersteunt, adviseert, soms een kritische spiegel voorhoudt, de gemeenschap wijst op zijn sterke kanten, en voorziet in de kennis die de gemeenschap nodig heeft om sterker te worden), 'het sociaal wijkteam op basis van de logica van de lokale gemeenschap' (en niet vanuit de logica van de instellingen waarbij zij in dienst zijn), 'opbouwwerk en sociaal wijkteam hebben professionele autonomie', 'gebruik geen 'red tape' als een automatisch excuus om neen te zeggen tegen initiatieven vanuit de gemeenschap' (geen rigide conformiteit aan formele regels of bureaucratische argumenten hanteren bij het beoordelen van initiatieven).

Bijlage 2: De casussen

1. *‘De overdracht van eenvoudige onderhoudswerkzaamheden in het groen’*
2. *‘Big Society’*
3. *‘Agenda Stad en Platteland’*
4. *‘Leeuwarden en de wijken en dorpen’*
5. *‘Lab Noord’*
6. *‘De Dorpsmolen van Reduzum’.*

1. De overdracht van eenvoudige onderhoudswerkzaamheden in het groen

De oorsprong voor dit project ligt, evenals voor een aantal andere projecten, verscholen in de tekst van het collegeprogramma uit 2014 *Iedereen is Leeuwarden. Ljouwert is eltsenien*. “We willen bijdragen aan de veranderingen die plaatsvinden in de samenleving. We geven bestaande bewonersinitiatieven de ruimte om te experimenteren met nieuwe vormen van samenwerking.” Bewonersinitiatieven zullen ondersteund worden.

“Belangrijke voorwaarde is dat het initiatief aansluit bij wat er leeft in de eigen omgeving. Ook moeten initiatiefnemers zelf bijdragen aan de uitvoering van het initiatief.” En dan meer concreet: “Goed onderhoud van bijvoorbeeld wegen, bruggen en groen is belangrijk voor een aantrekkelijke leefomgeving. Dit onderhoud kost veel geld. Wij willen het onderhoud anders organiseren en intensiever samenwerken met bijvoorbeeld buurtgemeenten, provincie en Wetterskip Fryslan. Ook willen we wijken, buurten en dorpen meer betrekken bij het onderhoud van de openbare ruimte. Op korte termijn onderzoeken wij de mogelijkheden. De gemeente gaat de problematiek van zwerfafval gericht aanpakken.”

De sector Wijkzaken pakt deze opdracht uit het collegeprogramma op en onderzoekt welke mogelijkheden bestaan voor het overdragen van onderhoudswerkzaamheden. Wijkzaken schrijft in een memo in februari 2015 “Wij zien vanuit Wijkzaken kansen om participatiewetgeving, de zich ontwikkelende bewonersbedrijven en de overdracht van eenvoudige onderhoudswerkzaamheden te combineren.” In het memo wordt verder aangeduid dat er al concrete afspraken zijn gemaakt met twee wijken, Bilgaard en Heechterp/Schieringen en dat afspraken met andere wijken worden voorbereid. De afspraken betreffen: de proef kent een looptijd van twee jaar; er worden vrijwilligers ingezet uit de buurt; eenvoudige onderhoudswerkzaamheden worden overgedragen; de gemeente geeft een vergoeding voor materiaal, begeleidingskosten en een vrijwilligersvergoeding; en nog enkele voorwaarden waar de wijk aan moet voldoen.

Dat was geen ‘business as usual’. “We hebben bij de Buitendienst een hele cultuuromslag meegemaakt in de afgelopen jaren. Het was altijd zo dat wij van het bedrijfsbureau de onderhoudsplannen kregen voor het groen per wijk. Zesentwintig voor de hele stad. Daarin stond precies wat het groenbeleid en de uitvoeringsplannen inhielden. Als burgers iets wilden, dan paste dat in negenennegentig van de honderd keer niet in dat plan. Dus hebben we op een gegeven moment gezegd: ‘Dit moet radicaal anders’. Ook al omdat dat in het collegeprogramma stond, hadden wij een mooi handvat om mee te liften. We hebben gezegd: ‘Weet je wat? We gooien al die groenbeleidsplannen en uitvoeringsplannen in de prullenbak’. En zie: Het halve stadskantoor zo’n beetje in paniek. Vooral de beleidsmensen, want die zagen hun bijbeltjes in de prullenbak verdwijnen.” Er worden brainstormsessies georganiseerd van beleidsmensen en uitvoeringsmensen van de Buitendienst. Vijf stevige sessies rond de vragen ‘Wat willen we eigenlijk?’ en ‘Waarom willen we dat?’. “Uiteindelijk kwamen wij uit op het punt: ‘Als wij dit gaan doen, wat betekent dat dan?’ Er waren mensen bij die zeiden: ‘Wat moet ik nu zeggen? ‘Ja of nee? Want ik heb mijn bijbeltje niet meer. Zij verwoordden het dan wat anders. Maar ja, het bijbeltjes was weg. Zij konden het bootje nergens meer aan verankeren. De slotsom was: ‘Dan moet je als professional misschien zelf gaan nadenken. Dat was toch wel een hele openbaring. Maar wij hebben doorgezet en je zag hele mooie dingen ontstaan.”

Uiteindelijk komen vijf pilots van de grond op basis van samenwerkingsovereenkomsten met vijf organisaties in de wijken/dorpen Heechterp/Schieringen, Bilgaard, Wielenpôle en Schepenbuurt, Wytgaard en Snakkenburen. De standaardwerkzaamheden hebben betrekking op het verwijderen van zwerfafval, het schoffelen en het verwijderen van onkruid in het groen, het schoonmaken van parkeervakken en het afhandelen van meldingen op de genoemde onderdelen. Verder worden nog een aantal meer specifieke

werkzaamheden meegenomen zoals het zakgeldproject voor kinderen (in Bilgaard en Heechterp/Schieringen) en het onderhoud van pleintjes of het legen van een enkele afvalbak (Wielenpôlle en Schepenbuurt).

Het toezicht op de werkzaamheden en de kwaliteit van het onderhoud is in handen van de Buitendienst. Daartoe zijn samenwerkingsovereenkomsten gesloten met de bewonersorganisaties die deelnemen aan de pilots. De voorman/vrouw van de Buitendienst houdt contact over de dagelijkse gang van zaken. Een maal per kwartaal vindt overleg plaats met de voorman/vrouw, de betreffende bewonersorganisatie en de senioradviseur Wijkzaken. Dan wordt beoordeeld in hoeverre het werk goedgekeurd kan worden en wordt de factuur ingediend. De mensen van de Buitendienst: “Vroeger werd er iets gemaakt op kantoor. Kundig allemaal en goed berekend. De cijfertjes klopten. Maar zodra het ’t kantoor uit was niet meer. –Dan werd het gemaakt en moest iedereen het er maar mee doen. Toen hebben we die samenwerking met de buurt gezocht. Met elkaar rond de tafel gezeten en gezegd: ‘We gaan het gewoon proberen, leuk man’. Dus hebben zij een paar pleintjes, zo noemen wij dat, van ons gekregen. Onze voorman houdt er dan toezicht op. Zo van: ‘Voldoet het aan het beeld van wat de gemeente wil’. Zo waren wij wel nog een beetje, in die fase. En dan gewoon aan de slag.” En het werkt. “Als je als gemeente mensen in hun kracht zet en als gemeente afdaalt naar waar het gebeurt. Je moet er wel zijn. Een herkenbaar gezicht hebben. Als je als burger moet bellen met het stadskantoor, dan is er meteen al een zo’n grote afstand. Als je met elkaar aan een bakje koffie zit en zegt: ‘Wat wil je eigenlijk? Wat denk je wat je aankan? Dan helpen wij je om dat te realiseren’. Dat werkt anders.”

In november 2016 worden de pilots geëvalueerd. De resultaten zijn zonder meer positief. Het concrete onderhoudswerk wordt verricht door ongeveer 70 vrijwilligers. Voor het overgrote deel zijn dat bewoners uit de wijk of het dorp, vaak met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. De vrijwilligers zijn enthousiast en betrokken en pakken zoveel mogelijk werk zelf op. Het is een heel diverse groep, ‘net zo divers als de wijk zelf’. Variërend van gepensioneerden tot scholieren, ‘de meest onwaarschijnlijke types’. De ervaringen zijn positief. Waar aanvankelijk wellicht nog wat terughoudendheid is te bespeuren, wordt het echt leuk: ‘Zij vinden het geweldig’, ‘Het geeft hen status’, ‘Het ploegje heeft er aardigheid aan’. “Wat benadrukt wordt, is dat er een goede sfeer moet zijn. Er is veel humor. De ploegjes willen het liefst binnen hun vertrouwde omgeving hetzelfde blijven doen. Het wisselen van leden van het team is ongewenst en gaat ten koste van het vertrouwen. Uitstroom is in veel gevallen te veel gevraagd.” Daarnaast wordt ook ingegaan op de positieve sociale effecten van het project. “Je ziet ze opbloeien en doordat ze werk voor de wijk doen, worden ze anders bekeken en gewaardeerd in de wijk. Ook het bewustzijn in de buurt groeit: ze ruimen meer zelf op omdat ze weten dat de eigen wijkbewoners zorgen voor een schone wijk.”

De eindconclusie luidt dat de pilots geslaagd genoemd mogen worden. Niet alleen in fysiek, maar ook in sociaal opzicht. “Er zijn ruim tachtig personen betrokken uit de wijken en dorpen die met zichtbare voldoening aan het werk zijn gegaan in hun wijk. Sommige als ‘drijvende krachten’ voor dit initiatief, maar het merendeel om mee te kunnen doen aan een zichtbaar resultaat, ‘een schone buurt’ en waardering te krijgen van hun buurtbewoners.” Ook de betrokken bewonersorganisaties hebben unaniem uitgesproken door te willen gaan met de pilots. Voorgesteld wordt om met het project door te gaan na 1 januari 2017. “De voortzetting van de pilots biedt vele kansen om de samenwerking sociaal/fysiek verder uit te bouwen. Er is vertrouwen opgebouwd door de contacten met de voormannen en de vaste contactpersoon bij Wijkzaken... Belangrijk is echter dat bij voortzetting de vrijwilligers zelf de kans krijgen (als ze dit willen) om een netwerk op te bouwen en door te groeien naar de Buitendienst of andere organisaties in het grote gemeentelijke netwerk. De eerste voorbeelden zijn er inmiddels!”

Naast het feit dat het project een duidelijk fysieke component draagt, levert het project ook een belangrijke bijdrage aan de sociale leefomgeving in de wijk, en meer specifiek aan de deelname van wijkbewoners aan het sociale leven. Dat betreft om te beginnen het gegeven dat wijkbewoners die jarenlang al met een uitkering thuis zitten, nu actief aan de slag gaan en de kans krijgen een vak te leren. “Die komen dus een half jaar of een jaar bij ons. Kunnen als zij dat willen een opleiding volgen in het groen, de basiscursus. Maar zij leren al doende ook gewoon het vak. Het is snoeien, grasmaaien, bosmaaien, kettingzagen. Daar volgen zij cursussen voor. Dat vinden ze echt prachtig. Wij hebben tientallen voorbeelden gezien van dat je mensen van de bank plukt. Het duurt soms wel twee maanden voor zij op tijd komen, maar dan zie je die buik kleiner worden. Want ga maar eens acht uur op een dag schoffelen. Dat is loodzwaar werk. Uiteindelijk zie je na een jaar - want dan moeten zij weg, het is maximaal maar een jaar - dat zij staan te huilen in de gang.” Maar ook ouderen vinden hun weg naar het werk. “Er was een man van zeventig. Die was gelukkig. Hij zei: ‘Ik heb zo’n rottijsd gehad. Ik zat thuis’. Hij dronk veel, rookte veel. Hij is begonnen met een halve dag, en nu is hij elke dag actief. Hij is onderhand tweeënzeventig. Hij is van het roken af. Drinkt alleen nog in het weekend. Hij is veel te moe om ’s avonds te drinken. Het zijn zulke leuke verhalen. En het steekt aan, want zijn buurvrouw is ook meegekomen. Die was behoorlijk zwaar. Zij komt op een gegeven moment ook weer in contact met andere mensen. De onderkant gaat bewegen.” “Dan zie je met je eigen ogen, als zij werken in een team, in no time gaan zij met elkaar naar Cambuur op zaterdag. Weet je, een eigen sociale omgeving. Dat is zo belangrijk! Dus wat die buurtbedrijven doen. Die halen al die mensen op. Thuis? ‘Aan het werk, jongens. Doe iets voor de buurt’. Er zit van alles tussen. Ex-alcoholisten, ex-gedetineerden, je komt van alles tegen. Het is echt de onderkant van de markt. Het zijn die buurtbedrijven die hen in beweging krijgen. Druk dat eens uit in geld. Dat is niet te doen.”

De werkers van de Buitendienst staan tussen de mensen in de dorpen, wijken en buurten. Dat leidt ook op het meest elementaire niveau tot een andere relatie tussen de gemeente en de burgers. “De gemeente is inderdaad de locatie op het Oldehoofsterkerkhof. En ik ben Bram. Iki denk dat dat het verschil maakt. Dus het laagdrempelige. ‘Hoe moeilijk kan het zijn?’, zeg ik wel eens. Je gaat gewoon gezellig met elkaar om de tafel en gaat eens even horen wat er allemaal leeft. En dan niet meteen de formele jas aantrekken en niet meteen roepen waarom je denkt dat het allemaal niet kan. Want dat is het makkelijkst. Er zijn zat situaties waar mensen roepen: ‘Ja, ehh!’ En dan lopen zij weg. Dan zakken de schouders naar beneden, en dan denk ik: ‘Dat is geen energie’. Juist dat is zo mooi aan burgerparticipatie. Daarvan zeg ik: ‘Altijd, ja’. En dan kwam de criticus: ‘Nou ja, tenzij’. ‘Oké, als jij dat wil’. Maar in principe kan het altijd. Waarom niet? Ja, als er doden vallen, dan kan het niet.”

De mensen van de Buitendienst worden ook niet echt als ‘van de gemeente’ gezien. “Dat is een groot compliment.” De mensen die komen werken in het groen hebben ook een geheel andere relatie dan bij sociale zaken. “Ik hoor die verhalen van die jongens wel. Daar word je niet blij van. Dan ben je echt blij dat je bij ons even mag schoffelen en je kop leeg krijgt. Want je weet dat wanneer je om vier uur weer thuis komt, dan ligt er vast weer zo’n vervelende brief, waarin staat dat je moet solliciteren of een of andere kansloze missie moet ondernemen. Omdat nu eenmaal een keer is afgesproken. Daar wordt dan naar gekeken. Heeft hij dat gedaan? Doe je het niet, dan krijgt je korting. Wie wordt daar beter van? Niemand. Maar ik voldoe wel aan de regels. Degene krijgt een korting, heeft al helemaal geen geld en moet dan ook nog eens honderd euro inleveren. Dat is net dat geld waar je de hele maand van moet eten... Hier wordt gecontroleerd op het werk. Dus als volgens de voorman of de voorvrouw mensen hun werk niet goed genoeg doen, dan komt er een keer uitstel. Een termijn dat zij het beter kunnen doen. En als ze het dan nog niet goed gedaan hebben, dan wordt er gekort op de uitbetaling. Dat is heel concreet voor

iedereen. Het sociale domein is natuurlijk veel vager en veel lastiger te hanteren. Ik betaal die man geen uitkering. Ik hoef hem ook niet te controleren op zijn drugsverslaving. Niks. Half acht, vier uur. Dan ben je van mij. Dan hoor je bij het team. Dan mag je je ding doen. En je mag je verhalen vertellen en dat komt dan vanzelf. Dat is ook de grote puzzel. Hoe krijg je die werelden nu meer bij elkaar. Dat dat gaat samenwerken. Enerzijds de techniek van rechtmatige uitkering verstrekken, handhaving en alles wat daarbij hoort. En dan de andere kant. Motivatie, onderdeel van een team, een sociaal team, werk en zo meer. Die schotjes, dat bedoel ik, die moeten er tussenuit.”

In september 2018 volgt een volgende evaluatie. Inmiddels is het aantal organisaties die betrokken zijn bij de pilots uitgegroeid van 5 naar 15. Ter voorbereiding van de evaluatie zijn gesprekken gevoerd met de organisaties die aan de pilots deelnemen. Uit de gesprekken blijkt dat de betrokkenheid en bevoegdheid groot is. Naast in fysiek opzicht levert het project in hun ogen ook in sociaal opzicht een belangrijke meerwaarde op. De diversiteit van de deelnemers is nogal altijd groot. In leeftijd variëren zij van 76 tot 20 jaar. De achtergrond is heel verschillend: UWV, Wajong, reclassering, GGZ, GGD, NHL/Stenden, re-integratie, Wmo en WOZ. Soms is een-op-een begeleiding nodig. Dat betreft een mens voor wie doorstroming richting betaalde arbeid geen optie is. Meer in het algemeen luidt de conclusie ten aanzien van de arbeidsmarktkansen dat naar inschatting 95 procent van de deelnemers een grote afstand tot de reguliere arbeidsmarkt heeft. Degenen die doorstromen naar een vaste reguliere baan zijn op één hand te tellen.”

De betrokken bewonersorganisaties hebben, met uitzondering van Wij Doen (die het onderhoud van de Froskepolle deed) aangegeven door te willen gaan met de pilots. ‘Het liefst zo lang mogelijk’, d.w.z. voor een jaar of vier tot vijf. “Vertrouwen. Maatwerk, faciliteren, afspraak = afspraak, fysiek resultaat, kunnen schakelen en meedenken in oplossingen zijn kernbegrippen voor het succes van deze pilot.”

Concluderend. Hoe past het project ‘overdracht van eenvoudige onderhoudswerkzaamheden in het groen’ binnen de beweging van de gemeente in de richting van ‘andere overheid’. Een overheid die om te beginnen inzet op meer eigen regie, verantwoordelijkheid en kracht van de wijk, van de bewoners van de wijk, en uiteindelijk, in zijn meest vergaande vorm de gemeenschap, de wijk meer en meer zeggenschap en sturing geeft rond domeinen waar het primaat niet langer bij de overheid ligt maar bij de leef- en belevingswereld van burgers. Waar de overheid als ‘volgende en dienende overheid’ vooral werkt vanuit het perspectief van de burgers uit de betreffende gemeenschap?

Van alle casussen die de Rekenkamer in het kader van ‘andere overheid’ heeft geanalyseerd, is dit misschien wel het meest aansprekende project. In de zin dat een veelheid van aspecten die de beweging naar ‘andere overheid’ kenmerken in dit project samenkomen. Om te beginnen wordt bij de start van het project niet heel expliciet verwezen naar ‘andere overheid’. Het begrip wordt ook niet als zodanig gehanteerd. Maar in de verwijzing naar het collegeprogramma uit 2014 ligt de essentie van ‘andere overheid’ wel expliciet opgesloten: ruimte voor nieuwe vormen van samenwerking met burgers, aansluiting zoeken bij wat er leeft in de eigen omgeving van burgers, en burgers ook direct en actief betrekken bij de uitvoering. Ook de koppeling tussen de onderhoudswerkzaamheden in het groen aan de ene kant, en de ‘participatiewetgeving’ (zoals dat in het betreffende document van Wijkzaken wordt genoemd) aan de andere kant verwijst naar dat gegeven. En dat zo’n nieuwe oriëntatie niet vanzelf, maar om een cultuuromslag vraagt, wordt ook helder onderkend.

Ook de praktische vertaling en uitvoering van de doelstelling van het project ademt ‘andere overheid’ uit. Er wordt dicht bij de mensen, met de mensen in de buurt, op basis

van heldere afspraken en wederzijds respect gewerkt. Zichtbaar en direct aanspreekbaar zijn, mensen zoveel mogelijk in hun kracht zetten. ‘Gezellig met elkaar aan tafel en eens horen wat er leeft’. Het feit dat de werkers van de Buitendienst niet een op een met de gemeente worden vereenzelvigd, maakt duidelijk hoe nabij die ‘andere overheid’ in dit project is.

En hoewel het om een initiatief gaat, dat primair is gelegen in het fysieke domein, maakt het project daarnaast duidelijk dat domeinen nooit helemaal los van elkaar staan. Zelfs, en ook dat is een essentie van ‘andere overheid’ vanuit het perspectief van burgers naadloos in elkaar overvloeien. Natuurlijk staat het schoffelen in het groen binnen de wijk niet los van je directe leefomgeving. Niet alleen het groen, maar ook veiligheid, speelgelegenheid voor de kinderen, plekken voor jongeren, met elkaar bezig zijn en elkaar beter leren kennen, samen naar Cambuur, een bakkie doen in de buurt, beter zicht hebben op wat er in de buurt speelt, signalen opvangen. En verder ook de uitdaging je zelf te ontwikkelen, nieuwe dingen te leren, wellicht zelfs zicht krijgen op betaald werk. Zelfs de minder makkelijke kanten van de relatie met de gemeente komen bovendrijven. Datgene wat samenhangt met het feit dat je een uitkering hebt, met zijn voorwaarden en plichten, met de minder prettige ervaringen die daar voor sommigen aan vast zitten. ‘Andere overheid’ mag dan door de gemeente gericht zijn op de relatie tussen de gemeente en collectieve initiatieven, en collectieve activiteiten in de dorpen, wijken en buurten, de individuele relatie van burgers met de gemeente speelt daarbinnen altijd een rol. En veelal een belangrijke rol.

Die koppeling tussen het fysieke en het sociale maakt het project in de ogen van de werkers vanuit de gemeente ook kwetsbaar. Hoe kan voldoende steun voor het project behouden blijven wanneer het niet zo evident is hoe je alle opbrengsten van het project kunt verantwoorden. Niet alleen de fysieke uitkomsten, maar ook de uitkomsten die buiten ‘het groen’ liggen. En hoe richt je dan je relaties in met andere beleidsdomeinen, en wat houdt dat uiteindelijk ook in voor je financiële hulpbronnen? Vragen die voelbaar binnen Wijkzaken en de Buitendienst leven.

2. ‘Big Society’

Op 10 november 2011 neemt de gemeenteraad van Leeuwarden de motie ‘Werkwijze Wielenpôle en Schepenbuurt en pilot Big Society’ aan. De raad verzoekt het college een “pilot op te zetten conform de werkwijze ‘Big Society’ in een aantal wijken in Leeuwarden, waaronder de Wielenpôle en de Schepenbuurt”. Een algemene opdracht, die evenwel door verwijzing naar het Big Society concept ook wel een zekere inhoudelijke kaderstelling betekent. In de literatuur inzake Big Society wordt verwezen naar een aantal algemene doelen van maatschappelijke ontwikkeling: het realiseren van sociale en economische groei van gemeenschappen, maatwerkoplossingen die aansluiten bij de behoeften van gemeenschappen, het bevorderen van menselijke ontwikkeling, het toegankelijk maken van de vrije markt voor hen die daartoe geen toegang hebben, en het bijdragen aan een meer gelijke verdeling van maatschappelijke rijkdommen en bronnen. De weg daartoe kent een aantal belangrijke handelingsprincipes: macht en soevereiniteit zo laag mogelijk overdragen, gemeenschappen in staat te stellen vorm te geven aan hun eigen leefomgeving, gemeenschappen en burgers in staat stellen actief vorm te geven aan de openbare dienstverlening in overeenstemming met hun behoeften, lokale groei en lokale markten te stimuleren, een cultuur bevorderen waarin zorg en deugd voorop staan, het versterken van de weerbaarheid en de onderlinge samenhang van gemeenschappen.

In concrete zin betekent deze motie dat voor een periode van drie jaar in vijf Leeuwarder wijken wordt geëxperimenteerd met het thema ‘wijkondernemerschap’. Dat zijn de

Bilgaard, Aldlân, Achter de Hoven, de Wielenpôlle en de Schepenbuurt. Dit is het eerste project waarbinnen het thema ‘andere overheid’ heel expliciet en in zijn volledige breedte wordt uitgedragen. Wijken gaan zelf aan de slag om gezamenlijk uitdagingen en problemen aan te pakken en daarvoor eigen verantwoordelijkheid te dragen. “De experimenten zijn bedoeld om ruimte te geven aan initiatieven die vanuit bewoners ontstaan. De wijken zijn aan zet: op een zelfgekozen manier gaan zij aan de slag met het op een ondernemende wijze ontplooien van initiatieven en het (eventueel) oplossen van wijkproblemen. De procesregie ligt bij de wijk.” Daarnaast gaat het om een nieuwe rol van de gemeente. “De gemeente heeft een faciliterende rol en ondersteunt waar nodig. De klassieke subsidierelatie tussen bewoners en gemeente wordt hiermee weggenomen en de verantwoordelijkheid komt te liggen bij de bewoners.”

De projecten die per 1 januari 2013 in de wijken in het kader van Big Society worden opgestart zijn verschillend van aard. In Bilgaard wordt onder de noemer ‘Wijkcentrum Nieuwe Stijl’ gewerkt aan het overnemen van het jeugdopbouwwerk. Met als doelstelling jongeren meer te betrekken bij de activiteiten van de wijkvereniging en de onderlinge anonimiteit tussen jongeren op te heffen. Binnen het project worden activiteiten opgezet ‘voor en door jongeren’, zoals een jeugdcafé, een hiphopfestival, workshops voor graffiti spuiten en breakdance, en in de zomer zomervoetbal.

In de wijk Aldlân richt het project zich op het versterken van de sociale cohesie in het wijkcentrum en de wijk zelf. Daarnaast worden vier meer specifieke onderwerpen genoemd: jongerenopbouwwerk, duurzaamheid, ouderenopbouwwerk en wijkmanagement. Het wijkcentrum, ‘De Frosk’ wordt in korte tijd opgeknapt en verduurzaamd. Het krijgt een nieuwe naam, ‘De Froskenburch. Het wijkcentrum wordt druk bezocht en het aantal activiteiten, voor jong en oud, is sterk toegenomen. In de wijk is een werkgroep ‘Duurzaam Aldlân’ opgericht met als missie Aldlân in 2020 tot een van de duurzaamste wijken van Leeuwarden te maken. In dat kader zijn drie energieadviseurs opgeleid die bewoners in de wijk informeren en adviseren over energievraagstukken. Voor de jongeren is in het wijkcentrum een jeugdhonk ingericht met als doel de jeugd die op straat hangt een veilige, prettige en warme omgeving te bieden - en zo de overlast op straat te verminderen. Het jeugdhonk is een avond in de week open en er komen veel jongeren op af (soms zelfs ook uit andere wijken). Ook worden twee inloopmiddagen/avonden gehouden waar een sociaal werker aanwezig is om jongeren te woord te staan. Ook voor jongere kinderen, tussen de 4 en 12 jaar, worden activiteiten georganiseerd.

De initiatiefnemers in Achter de Hoven hebben als ambitie om de wijk groener, duurzamer en zorgvriendelijker te maken. Het wijkondernemerschap vertaalt zich langs deze lijnen in een aantal concrete initiatieven: de Energie Coöperatie, Coöperatie de Hoftuinen, de Zorgcoöperatie Samenhove en een Kennis- en Ontwikkelcentrum. Het doel van de Energie Coöperatie is het bevorderen van goedkope en duurzame energie, gezamenlijke inkoop, van energie en/of zonnepanelen en het adviseren en bewust maken van wijkbewoners over hun energieverbruik. Daartoe heeft de coöperatie diverse concrete projecten opgezet, zoals een zonnepanelen- en isolatieproject, en een gedragsveranderingscampagne onder de naam ‘De knop om’. De Coöperatie de Hoftuinen stelt zich ten doel Achter de Hoven de groenste wijk van Leeuwarden te laten worden. Daartoe zijn samen met wijkbewoners fruitbomen en struiken geplant, meerdere kruidenbakken geplaatst, waar bewoners hun kruiden kunnen plukken, zijn boomspiegels gemaakt en is voor kinderen een moestuintje gerealiseerd. Zorg is vanaf het begin van de pilot een belangrijk thema. Vanaf 2013 wordt gewerkt aan de plannen tot het in het leven roepen van een zorgcoöperatie. Na eerste plannen wordt in 2015 contact gezocht met het sociaal wijkteam om na te gaan wat zij voor elkaar kunnen betekenen. Dat resulteert in de Zorgcoöperatie Samenhove, die zich richt op een zorgservicepunt in de wijk, in participatie van bewoners in bestaande projecten, een vervoersdienst, een bezoeken dienst, een maatjesproject, huishoudelijke hulp

en een sociaal wijkrestaurant en huiskamerrestaurantjes. Als vierde project wilde de wijk een kennis- en ontwikkelcentrum inrichten als steunpunt voor de verschillende coöperaties in de wijk.

In de Wielenpôlle en de Schepenbuurt zijn in het kader van Big Society twee wijkondernemingen opgericht, de Stichting Wielenpôlle en de Stichting Schepenbuurt, waarin bewoners het bestuur vormen. De projecten van de ondernemingen richten zich op participatie en re-integratie, waarbij de wijkondernemingen, maatwerkprojecten (zorg, groenvoorziening, kinderwerk, klussendienst en schoonmaakwerk) voor bewoners organiseren. Bewoners doen vrijwilligerswerk en volgen deeltijdopleidingen. In 2013 stromen zes vrijwilligers in een deeltijd beroepsopleiding in, en in 2014 starten twintig deelnemers met een participatie- of leerwerktraject. Daarnaast volgen vrijwilligers, ouders en professionals die met kinderen werken een cursus basis pedagogische kennis. In de Schepenbuurt is een ontmoetingswinkel opgezet, met name met het doel allochtone vrouwen te bereiken. De winkel dient als brug naar participatie, informatie, hulpverlening, onderwijs en werk. In beide wijken is het verder de bedoeling om buurtbeheerteams op te zetten die zich bezig gaan houden met het fysiek beheer in de wijk. In 2014 doen de vrijwilligers werkervaring op bij de gemeente Leeuwarden in het groenbeheer. Daarnaast is het de bedoeling dat zij delen van het groenbeheer van de buitendienst van de gemeente gaan overnemen. Naast al deze activiteiten worden ook kinderwerk, jongerenwerk en een buurtnetwerk opgepakt.

Op 12 mei 2015 stuurt het college een voortgangsrapportage voor de pilot Big Society aan de raad, die wordt gevolgd door een evaluatie op 12 november 2015 onder de titel 'Evaluatie Pilot Big Society'. In algemene zin luidt de conclusie dat de gemeente haar weg gevonden heeft in de richting van een meer faciliterende rol, waarbij de nadruk ligt op de eigen kracht en eigen verantwoordelijkheid van bewoners. Daarbij is het zo dat de bestuurlijk en ambtelijk betrokkenen veel van de pilot hebben geleerd en dat nog steeds doen. In het 'Koersdocument hervorming sociaal domein' uit de zomer van 2014 staat dan ook te lezen: 'De gemeentelijke inzet is gericht op het ondersteunen van het eigen initiatief van mensen... Wij kiezen ervoor om de regie op initiatieven zoveel mogelijk bij de samenleving zelf te laten.' "Voor (een deel van) ambtelijke organisatie is het dan ook vanzelfsprekend geworden om goede initiatieven de ruimte te bieden en zich faciliterend op de stellen.

"Voor zowel de gemeente als voor de bewoners zijn de pilots een leerproces geweest, en aangegeven kan worden dat de doelen zijn bereikt. De start is voor een aantal wijken lastig geweest en er is enige aanlooptijd nodig geweest om de projecten ook daadwerkelijk te starten. Ondanks dat hebben de wijken de ruimte en de regie gepakt om op geheel eigen wijze hun initiatieven te realiseren. Dat heeft geleid tot mooie resultaten, die ook daadwerkelijk iets hebben toegevoegd aan de wijk. De onderwerpen variëren van duurzaamheid en jongerenwerk tot participatie en re-integratie van bewoners in de wijk en een zorgcoöperatie. Ook pakken de wijken projecten op verschillende manieren aan: een aantal projecten zijn vanuit de wijk/vrijwilligers geïnitieerd en in een andere wijk is er naast vrijwilligers ook professionele ondersteuning."

De gemeente heeft onderzoek- en adviesbureau Partoer een onderzoek naar de rol van de gemeente laten uitvoeren. Het college meldt daar zelf over in zijn brief aan de raad dat de uitkomst luidt dat de wijken positief zijn over het verloop van de pilot en de rol van de gemeente. Sterke punten die, aldus de brief benoemd zijn door de initiatiefnemers betreffen: meer mogelijkheden en ruimte is voor wijkondernemerschap en initiatieven, en kortere lijnen en duidelijke aanspreekpunten binnen de gemeente. Een punt waaraan gewerkt zou moeten worden, betreft het verwachtingsmanagement. Elk initiatief vraagt om ander soort ondersteuning, maatwerk derhalve. Dat vraagt om duidelijke onderlinge

afstemming tussen initiatiefnemers en gemeente over elkaars verwachtingen. Daarnaast wordt opgemerkt dat de gemeente meer 'op de handen zou moeten zitten' en meer zou moeten meebewegen met ontwikkelde initiatieven.

Vanuit de wijken zelf wordt ook teruggekeken op de projecten. Een algemeen thema dat boven komt drijven is de onderlinge verbondenheid tussen de vijf pilots en de communicatie ter zake. Achter de Hoven heeft het gevoel dat niet alle mogelijkheden van Big Society optimaal benut zijn. Hier bestond de verwachting dat door de pilot de wijken en de gemeente veel van elkaar konden leren door open in gesprek te gaan. Dit is in hun ogen nauwelijks gebeurd. "Doordat de initiatieven heel verschillend zijn, hebben we niet veel van elkaar kunnen leren. Er is weinig gedeeld over waar de projecten tegenaan lopen en hoe er beter kan worden samengewerkt met de ambtelijke ondersteuning. Het bleef veelal bij bilateraal overleg vanuit eigen belang en weinig gezamenlijke evaluatie... Niet verwonderlijk, want eenieder pioniert op de eigen ingeslagen weg: big society projecten, wijkbedrijven, vrijwilligers-initiatieven en wijkondernemingen." Aldân geeft te kennen: "In de 5 wijken zijn de verschillende initiatieven een totaal ander verhaal en overal anders vertaald naar wijkondernemerschap. Dan krijg je automatisch dat je met de andere pilots wat minder feeling hebt." En in Bilgaard wordt vastgesteld: "Weinig samen opgetrokken met de andere pilotwijken. In het begin hadden we een voorzittersoverleg, maar dat voegde kennelijk niet zo veel toe. Het is ook opgehouden, want er kwamen steeds minder. Elke wijk is ook zo verschillend."

Dan de wijken als zodanig. Het begin in Bilgaard was moeizaam. De ervaring van de wijk is dat hier meer ondersteuning gewenst was, omdat ze dan niet herhaaldelijk hadden hoeven vragen of het projectplan/bedrijfsplan voldeed aan de voorwaarden. "Het schrijven van dat plan ging moeizaam en het was niet helemaal duidelijk wat er elke keer aan veranderd moest worden. Het heeft lang geduurd. Uiteindelijk is het er doorgekomen en zijn we gewoon gestart. Iedereen moest wennen. Ook de ambtenaren. Het was iets helemaal nieuws. Zij moesten natuurlijk dat geld bij elkaar zien te krijgen en bij dit initiatief was het niet dat wij iets overnamen van een ander. Het was iets nieuws wat wij toevoegden". In Bilgaard is vooral ingezet op het jongerenwerk. Over het algemeen zijn de initiatiefnemers tevreden. De overlast van hangjongeren is duidelijk verminderd, drie vrijwilligers hebben aan het project deelgenomen, waaronder twee jongeren, wekelijks komt een groep van ongeveer elf jongeren naar het jeugdcafé, en zes tot acht jongeren hebben zich gemeld als vrijwilligers om mee te helpen aan kleinere projecten in de wijk en het rondbrengen van de wijkkrant. Als kanttekeningen worden geplaatst: 'soms is het moeilijk de jeugd te motiveren als het niet om dans of leuke evenementen gaat', 'er zit veel verloop in de deelnemers vanuit allerlei culturen', 'in de praktijk blijkt de jeugd moeilijk te binden', 'het is moeilijk vast te stellen hoeveel verantwoordelijkheid jongeren aan kunnen', en 'leiding die de jeugd (te) veel vrijlaat'. Wel wordt benadrukt dat verwachtingen goed moeten worden uitgesproken. "In het begin had gewoon duidelijk moeten zijn wat er van ons en het projectplan verwacht werd en ook wat betreft de financiering die nog gezocht moest worden. We waren toen een beetje half bezig. Duidelijkheid is erg belangrijk. Wat verwacht de gemeente van ons en wat mogen wij van hun verwachten. En betrokkenheid naar elkaar". Na een moeizame start is de wijk wel tevreden over de werkwijze en de ambtelijke ondersteuning. "Wij wisten wie ons aanspreekpunt was... De betrokkenheid was groot. Ze zijn ook vaker op bezoek geweest en de begeleiding gaat ook beter. Ik heb het gevoel dat we er met z'n allen in moesten groeien. In het begin vond ik het heel moeizaam. Er waren veel dingen onduidelijk. Nu is het in positieve zin allemaal wat veranderd."

Vanuit Aldân komen wat wisselende berichten. Aldân had in hun projectplan 'Wijkmanagement' als speerpunt benoemd. "Wijkmanagement had voor ons als doelstelling dat er meer zou worden samengewerkt met alle actieve organisaties in de

wijk. Dus bijvoorbeeld een Palet, een Noorderbreedte, de wijkagenten, scholen, ondernemersvereniging, etc. De gemeente had hier een ander beeld van. Die zagen wijkmanagement meer vanuit de functie van het aansturen in de wijk op gebied van bijvoorbeeld veiligheid, groenvoorziening of de speeltuintjes. Dus dat speerpunt hebben we dan maar wat losgelaten.” Verder loopt het opzetten van het ouderen opbouwwerk aanvankelijk spaak op de ‘halsstarrige houding’ van de werkgroep ouderen uit de wijk. “Hierin is in ieder geval een manco van Big Society naar voren gekomen, namelijk de bereidwilligheid van alle partijen in een wijk om deze gedachte te doen slagen.” Na verloop van tijd verbetert de situatie rond het ouderenwerk en is de verwachting dat het op termijn wel goed komt. Het jongerenwerk loopt wel vanaf het begin lekker. Een eerste investering is het tot stand brengen van een jeugdhonk. Jongeren zijn zelf flink actief en Wellzo draagt stevig een steentje bij. Positief zijn ook de activiteiten in het kader van de verduurzaming in de wijk, onder meer het wijkgebouw te nomen. Ook over de ambtelijke ondersteuning is de wijk tevreden. “De ambtelijke ondersteuning is wel goed. We konden hun altijd wel vrij snel bereiken. Je ziet wel wat verschil in hoe doorpakkend iemand is... Wethouders komen hier nu ook meer over de vloer. Zag je ze vroeger nooit, de laatste drie jaar hebben we een aantal toch wel meerdere malen gezien. Dus dat heeft ook wel een positief effect gehad. Ook de beleidsmedewerkers, zag je hier veel regelmatig dan voorheen. Het ivoren torentje idee werd wel beslecht door de pilot Big Society en dat vind ik een heel positief effect. Het is natuurlijk niet alleen een leerproces voor de wijk, maar ook voor de gemeente.” Punten van aandacht blijven de tussen- en naschoolse opvang in de wijk, de staat van het wijkgebouw, met name de beperkte ruimtelijke capaciteit. De slotconclusie vanuit Aldlân luidt: “Het Big Society project heeft beslist tot succesvolle ontwikkelingen geleid in onze wijk. Misschien waren deze ontwikkelingen er ook wel gekomen zonder Big Society, maar beslist niet in het tempo zoals het nu gegaan is. Ook heeft het geleid tot een betere dialoog tussen de verschillende partijen die in onze wijk actief zijn.”

Achter de Hoven is explicieter en kritischer wanneer het gaat om de ervaringen met en resultaten van Big Society. In deze wijk is ingezet op wijkondernemerschap met de ambitie de wijk groener, duurzamer en zorgvriendelijker te maken. Onderdelen van de wijkondernemerschap pilot zijn de Energie Coöperatie, Coöperatie de Hoftuinen, de Zorgcoöperatie Samenrove en een Kennis- en Ontwikkelcentrum. Een algemene vaststelling luidt dat de projecten en initiatieven niet echt landen in de wijk. Het blijkt niet makkelijk om, bijvoorbeeld als Buurtpreventieteam en coöperaties, wijkbewoners aan te laten haken bij activiteiten. Over de contacten met de gemeente wordt opgemerkt dat de wijk behoefte heeft aan één enkel aanspreekpunt binnen de verschillende diensten en meer gebruik te kunnen maken van de wijkmanager. Soms, in geval van de Zorgcoöperatie Samenrove als project Bespaarbus, komt de samenwerking ook niet echt van de grond. “Op dit moment worden er te veel obstakels ervaren door de wijk om projecten en activiteiten goed ten uitvoer te kunnen brengen. Kortom, er zal beter en frequenter contact tussen gemeente en wijk moeten komen.” In het verlengde van deze ervaring ligt een volgend punt. De wijk had verwacht dat er door de nieuwe werkwijze meer betrokkenheid van de gemeente zou ontstaan en dat de wijk als gelijkwaardige partner zou worden gezien. Ook was de veronderstelling dat zij goed geïnformeerd zouden worden over alles wat hun wijk aangaat en dat zij hierover mee konden denken. “De wijk wordt niet vooraf geïnformeerd bij voorgenomen initiatieven en plannen van de gemeente en instellingen in de wijk. De wens van de wijk is om, in een vroeg stadium, mee te denken en mee te praten over plannen die door de gemeente en instellingen in de wijk worden ontwikkeld... De gemeente heeft een afwachtende houding. Als wijkonderneming hebben wij altijd gezegd: ‘Wij zoeken partners’. Die partners moeten in gelijkwaardigheid gaan kijken naar ‘hoe zetten we hier de schouders onder’. Het gaat om het proces van loslaten en vasthouden. En vooral ook om vertrouwen en betrokkenheid”. Bij de evaluatie komen vervolgens de verschillende partners en projecten van de wijk nog individueel aan het

woord. Het bewonersplatform vraagt daarbij voor de toekomst om een gelijkwaardig samenspel. “Een partnerschap waar de betrokkenen bereid zijn om wijzer van elkaar te worden. De pilot heeft daar geen openingen voor gegeven.” Daarnaast geeft het platform aan met een te kleine bezetting te hebben moeten werken. “Buurtbewoners hebben het idee dat er veel vergaderd wordt en kiezen daar niet in eerste instantie voor. Ze komen gemakkelijker bij elkaar als ze een gezamenlijk belang hebben, er een aanwijsbare bedreiging of actie is. Doordat diverse coöperaties eigen projecten en activiteiten in de wijk organiseren rijst binnen het platform de vraag wat precies de taak van het bewonersplatform daarbij nog is. Resultaat van een eerste gesprek daarover is dat het bewonersplatform dichter bij de activiteiten van de coöperaties willen staan. Dat sluit aan bij de gedachte van de coöperaties om te komen tot één coöperatie.” De energiecoöperatie meldt: “De EC Achter de Hoven heeft geen financiële speelruimte, investeringen duren eindeloos. Gesprekken met mensen bij realiseren van projecten kosten veel tijd, lange weg. Bijvoorbeeld de gesprekken met Enexis voor onder andere het traject ‘Buurkracht’ die uiteindelijk dan toch op niets uitlopen. Projecten staan of vallen soms met het enthousiasme van één ambtenaar. Daarbij is er sprake van tegengestelde beleidssignalen en gebrek aan meedenken. De EC wordt te weinig geïnformeerd over en betrokken bij duurzame projecten elders in de gemeente. Gesprekken zoals het Groen Café, vinden altijd in werktijd van ambtenaren plaats en zijn daardoor slecht te bezoeken voor werkende wijkbewoners.” De coöperatie De Hoftuinen geeft aan: “Even leuk, maar geen structurele steun in welke vorm dan ook van de verschillende projecten. Gemeente zou meer durven loslaten, meer vertrouwen hebben bij de inzet van wijkbewoners. Sommige projecten van onderop bedacht worden als project geclaimd door de gemeente. Missen van het opdrachtgeverschap in de wijk. Bewoners achteraan in de rij van ‘er iets van vinden’ gezet.” De Zorgcoöperatie Samenrove: “Paar mensen die de kar trekken. Gelijkwaardigheid vinden met de professionals in de zorg. Eigen tempo erin houden, bij je eigen uitgangspunten blijven. Voor en door de wijkbewoners komt onder druk te staan door het tempo van professionals met een specifieke opdracht in de wijk.” Daarnaast hebben zij een gebrek aan ondersteuning van de zijde van de gemeente ervaren. “Bij de hele ontwikkeling hebben we de gemeenteamttenaren meer gezien als beoordelaars van de plannen, zoekend naar mogelijkheden binnen het bestaande kader. En niet als betrokkenen om het proces en plan voor zorg vanuit de wijk mee te helpen vormgeven.” En de buurtpreventie Achter de Hoven tenslotte: “Gebrek aan organisatie en coördinatie. Onvoldoende adequaat gereageerd door instellingen op signalen in de buurt.”

De initiatiefnemers in de Wielenpôlle en de Schepenbuurt hebben besloten om niet mee te doen. Zij organiseren op 16 oktober hun eigen bijeenkomst en brengen een eigen evaluatie uit. In de Wielenpôlle en Schepenbuurt werden in totaal 30 mensen met een uitkering actief binnen een van de opgestarte projecten in de wijk. Die projecten boden stageplekken aan 15 wijkbewoners die daardoor in staat waren een opleiding te volgen. Deze wijkbewoners ontwikkelden een dagritme, leerden samenwerken, hielden een administratie bij, leerden organiseren en ontwikkelden sociale vaardigheden. Hun inzet zorgde bovendien voor een nieuwe boost in de wijk en voor een nog groter bereik van het project. In termen van onderwijs hebben 10 van de 15 wijkbewoners een mbo-opleiding voltooid, en hebben 5 wijkbewoners hun startkwalificatie gehaald of hebben hun diploma al binnen. Twintig personen volgden daarnaast een cursus ‘positief opvoeden’. Big Society bood verder werkgelegenheid aan 5 wijkbewoners, en voor 3 van hen betekende dat het einde van de uitkeringsafhankelijkheid. Zes wijkbewoners kregen een contract aangeboden als eerste stap naar een volwaardige baan. Dankzij het Big Society-project kregen wijkbewoners de mogelijkheid om zelf te beslissen over hun wijk en hun toekomst. Ze kregen de kans om zelf maatwerkvoorzieningen te ontwikkelen die aansluiten bij de cultuur, de taal en de behoeften in hun wijk. Dat gaf een nieuwe impuls aan de sociale samenhang in de wijk. De afgelopen jaren groeide het netwerk van beide wijken fors. Van eenzijdig naar divers, van in zichzelf gekeerd naar gericht op de omgeving. Wijkbewoners

gingen naar school of liepen stage en leerden nieuwe mensen kennen. De wijken werkten samen met lokale bedrijven, beroepsonderwijs, culturele instellingen en woningcorporaties. Bewoners onderhouden contacten met de lokale politiek. Het zelfbewustzijn in beide wijken groeide: ‘We kunnen invloed uitoefenen op beleid in onze wijk!’.

Vanuit de Wielenpôlle en de Schepenbuurt komt op 9 november 2015 een brief richting de gemeente, vergezeld van een projectvoorstel tot voortzetting van de pilot in 2016. Het projectvoorstel maakt in evaluatieve zin duidelijk dat de pilot succesvol verlopen is. Kort samengevat: minimaal 24 uitkeringsgerechtigden nemen deel aan een activeringstraject dat deel uitmaakt van de Big Society pilot; in de Wielenpôlle bestaat een buurtteam waarin wijkbewoners participeren; de sociale en fysieke leefbaarheid verbetert aantoonbaar (minder overlast, het sociaal veiligheidsgevoel stijgt aantoonbaar, minder tweedelijns hulpverleningstrajecten); wekelijkse kinderactiviteiten begeleid door 3 vrijwilligers uit de wijk; er worden vervolgcursussen ‘positief opvoeden’ gegeven; er is een kindervertrouwenspersoon actief in de wijken; voor jongeren is in termen van sport, jeugdhonk, spreekuur voor jongeren, ondersteuning voor probleemjongeren, bijbanen en stageplekken veel verbeterd (en de overlast door jongeren is aantoonbaar afgenomen).

De toon van de begeleidende brief is evenwel stevig kritisch van aard. “In de afgelopen dagen hebben wij de balans opgemaakt van 3 jaar Big Society in onze wijken. Niet alleen ter verantwoording aan u, maar vooral ook ter verantwoording aan onszelf. Op 16 oktober jl. hebben we u laten zien hoe groot de betekenis is van de initiatieven in Wielenpôlle en Schepenbuurt. Wij hebben meer bereikt dan we ooit hadden kunnen vermoeden. Maar wij realiseren ons ook hoe hoog de prijs is die alle directbetrokkenen hiervoor hebben betaald. Meer dan 3 jaar lang hebben wij de projecten in Wielenpôlle en Schepenbuurt noodgedwongen in de kantlijn van beleid en belangen ontwikkeld. Er is geen budget dat opweegt tegen de voortdurende onzekerheid, onverschilligheid en het wantrouwen waaronder wij ons werk hebben gedaan. Ondanks het groeiend draagvlak en het succes in onze wijken, is blijkbaar geen bewijs of oproep overtuigend genoeg geweest om het schimmenspel te stoppen dat zich al 3 jaar lang ten koste van ons afspeelt. De vraag over het al dan niet voortzetten van de Big Society-pilot in Wielenpôlle en Schepenbuurt lijkt zich vooralsnog toe te spitsen op budgetten en beleidskaders. Wat ons betreft dient echter allereerst een veel fundamentele vraag te worden beantwoord: is de gemeente Leeuwarden oprecht bereid om ruimte en vertrouwen te geven voor de initiatieven in onze wijken en beschikt zij over het veranderingsvermogen om in de komende periode beleid en belangen daadwerkelijk dienstbaar te maken aan mensen? Het antwoord op deze vraag is niet alleen van belang voor onze wijken; zij raakt direct aan de geloofwaardigheid van de gemeente Leeuwarden als het gaat om begrippen als ‘mienskip’, ‘nieuwe overheid’ en burgerschap.”

Deze brief, gesprekken met betrokkenen uit de wijk en de ambtelijke organisatie, alsmede de geschiedenis na 2015 maken duidelijk dat tussen de initiatiefnemers rond Big Society in de wijken Wielenpôlle en de Schepenbuurt aan de ene kant, en de gemeente aan de andere kant (stevige) verschillen van inzicht bestaan. Dat rust voor een belangrijk deel op de interpretatie van het ‘Big Society model’. De initiatiefnemers in de Wielenpôlle en de Schepenbuurt schrijven in hun evaluatiepaper: “Eind 2011 dienden de wijken Wielenpôlle en Schepenbuurt de zogenoemde Big Society-motie in. Ze toonden zich bereid de verantwoordelijkheid te nemen voor sociale vraagstukken, mits zij zeggenschap kregen over beleid en middelen en zelf hun samenwerkingspartners mochten uitzoeken. De motie werd aangenomen! De wijk werd een sociale onderneming en wijkbewoners werden ondernemende burgers. Ze kregen meer controle over hun leven. Ze grepen de kans om waarde toe te voegen aan hun eigen gezin en hun wijk. Niet langer pasklare oplossingen van buiten en van bovenaf. Nee. Wijkbewoners zoeken zelf naar oplossingen, die zij voor

een groot deel ook zelf realiseren. Niet de overheid en niet de markt, maar lokale gemeenschappen van betrokken burgers maken verandering mogelijk.” De gemeente gaat van een veel beperktere interpretatie uit. In het plan van aanpak voor de pilot wordt de vraag ‘Hoe past Big Society in het beleid van de gemeente?’ als volgt beantwoord: “De rol van de gemeente is gericht op het wegnemen van belemmeringen en het verloop van de pilots waar nodig te faciliteren. Burgers zijn aan zet, de gemeente en draagt zorg voor de procesregie: brengt het verloop in beeld, meet resultaten en zorgt voor de eindevaluatie. Bij Big Society stelt de gemeente zich op als lenige overheid en neemt een bescheiden betrokken houding in.” Dat is in zekere zin tegenstrijdige positionering, en staat ook haaks op het originele ‘Big Society model’. Procesregie verdraagt zich niet met eigen regie en eigen verantwoordelijkheid van burgers en de gemeenschap, en is ook moeilijk te verenigen met een bescheiden betrokken houding. Ook meten, het vaststellen van de maatstaf, als mede het beoordelen van de gemeten uitkomsten vallen in het originele model toe aan de burgers en de gemeenschap. En die tegenstrijdigheid hecht zich ook aan de concrete aspecten van de pilot. Van de precieze inhoud van toezeggingen en afspraken, de monitoring en de beoordeling van de uitkomsten van de projecten, alsmede de verantwoording van financiële middelen.

De Rekenkamer heeft zich een beeld trachten te vormen van de grote lijn rond deze verschillen. Niet zozeer om op basis daarvan uitspraken te doen over ‘gelijk’ of ‘ongelijk’, ‘waarheid’ of ‘onwaarheid’, ‘schuld’ of ‘onschuld’, maar om op basis van een nadere beschouwing aangaande deze verschillen van interpretatie en oordelen een aantal belangrijke meer algemene kenmerken, valkuilen, dan wel spanningsvelden van de beweging naar een ‘andere overheid’ te ontwaren. Deze waarneming berust niet louter op ervaringen opgedaan in de Wielenpôlle en de Schepenbuurt. Ook binnen de drie andere pilots treden elementen van deze algemene kenmerken, valkuilen, dan wel spanningsvelden naar voren. Daar komt de Rekenkamer bij de algemene conclusies ook nog uitvoerig op terug.

Terug naar de Wielenpôlle en de Schepenbuurt. In hoeverre is sprake van een heldere definitie van de Big Society doelstelling? De motie van de raad, daterend van 10 november 2011 spreekt van “een pilot conform de werkwijze ‘Big Society’”. De initiatiefnemers uit de wijken hebben de essentiële uitgangspunten van deze werkwijze, zoals aan het begin van deze paragraaf gememoreerd, altijd als leidend beschouwd. Elementen uit deze omschrijving zijn in de gesprekken, en ook in de later ontstane verschillen van mening tussen gemeente en initiatiefnemers in de wijk terug te vinden. Het beste voorbeeld is de discussie over de doelstellingen van het project. Even los van de vraag of vanuit het perspectief van de gemeente de boven geformuleerde doelstellingen in zijn geheel omarmd worden, is duidelijk dat ‘het versterken van de participatiegraad binnen de gemeenschap’ vanaf het begin een belangrijke doelstelling vormde. In de motie van de raad heet het: “Verzoekt het college in de pilot in ieder geval een aantal prestatie-indicatoren te formuleren, waarbij de raad tenminste vindt dat de participatie van bewoners in de wijken aantoonbaar is toegenomen.” De Rekenkamer heeft het dispuut over de precieze interpretatie van deze doelstelling en de beoordeling in hoeverre aan deze doelstelling tegemoet is gekomen aan de hand van dossieronderzoek nader bekeken. Zonder al te zeer in detail te gaan, volgt hier een korte reconstructie. In de subsidiebeschikkingen die ten grondslag liggen aan dit thema wordt bij aanvang van het project (voor 2014) een brede interpretatie van het begrip ‘participatie’ gehanteerd: duurzame activering en re-integratie, verhogen van kennis- en opleidingsniveau, versterken burgerschap, versterken wijk economie, verhogen participatiegraad, versterken zelforganiserend vermogen van wijken, versterken sociale samenhang, en het bieden van leerwerkplekken beroepsonderwijs. Diezelfde interpretatie wordt voor 2015 gehanteerd.

Op 19 april 2016 stuurt de gemeente een brief over de uiteindelijke vaststelling van de subsidie over 2015, zijnde € 72.500,00. Onder het kopje 'Toetsing/motivering is te lezen: "Wij hebben u verzocht voor 1 oktober 2015 een rapportage aan te leveren over de voortgang van de activiteiten. U heeft de voortgang van de activiteiten op 16 oktober 2015 gepresenteerd. Daarnaast hebben wij het boek Sociaal Kapitaal en de flyer 'De kracht van klein is groot' mogen ontvangen. Uit de door u aangeleverde informatie blijkt dat het participatieniveau van zowel deelnemer, gezin als wijk is vergroot. Kijkend naar de individuele deelnemers zien wij dat er zowel opleidingen als cursussen zijn ingezet om de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen. Waar dit nog niet mogelijk is gebleken is ingezet op participatie in de wijk. Opvallend is dat de inzet tevens heeft geleid tot het voorkomen van toestroom in de Participatiewet. Concluderend kan worden gesteld dat u de afgesproken activiteiten opgenomen in de toekennende beschikking voldoende heeft voltooid."

Op 7 december 2016 laat de gemeente weten dat de aanvraag voor subsidie voor de re-integratie/participatie Big Society voor de Wielenpôlle en de Schepenbuurt is ontvangen en geregistreerd. Inmiddels heeft de gemeente zich nader gebogen over een beoordeling van de resultaten van de pilot in termen van activering, participatie en re-integratie. In najaar 2016, getuige een gemeentelijke memo (van 4 oktober 2016) en latere versies van dat memo, wordt kritischer geoordeeld over die resultaten. Ten aanzien van de resultaten van de activeringsopdracht gesteld: "De trajecten hebben niet expliciet gezorgd voor een duurzame activering en dus uitstroom. Van een groot deel van de deelnemers is bekend dat zij al actief waren in de wijken. Daarnaast is de doorstroom of uitstroom lager dan verwacht en levert het een lagere besparing dan afgesproken op het l-deel op." En ten aanzien van de participatie/re-integratieopdracht: "De trajecten hebben tot nu toe onvoldoende geleid tot duurzame re-integratie op de arbeidsmarkt. Deelnemers die direct bemiddelbaar zijn, zetten geen directe stappen richting de arbeidsmarkt. Er lijkt sprake van een 'locked-in' effect, mensen stromen onvoldoende door en blijven hangen bij Bedrijf 79. We zien dat er zowel opleidingen als cursussen zijn ingezet om de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen en dat de deelnemers deze kansen met beide handen aangrijpen. Er worden diploma's gehaald en er wordt daarna doorgeleerd. Er wordt echter onvoldoende gebruik gemaakt van de kennis en expertise van Sociale Zaken, Team Werk om de deelnemers na het behalen van diploma's te bemiddelen. Het traject bij Bedrijf 79 heeft het primaire doel om de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen en een daadwerkelijke plek op de arbeidsmarkt te verkrijgen. De beoogde effecten worden partieel behaald, waarbij het rendement voor het l-deel/Participatiewet laag is. In 2015 en 2016 is meermaals met Bedrijf 79 gesproken over dat een betere samenwerking met Team Werk en doorleiding nodig is, dat mensen zo niet verder komen. Helaas heeft Bedrijf 79 hier te weinig actie op uitgezet met gevolg dat er maar weinig mensen ook daadwerkelijk naar werk zijn toe geleid. Gezien de hoge kosten van een participatie/re-integratietraject is het lastig te motiveren om dit soort hoge kosten te maken met weinig rendement gezien de druk op de W-middelen." Het ambtelijke advies aan het college luidt: "Het college beoordeelt kritisch nut en noodzaak van subsidies en eventueel eigen vermogen van instellingen en organisaties. Daarom is het mogelijk dat bij een eventuele volgende aanvraag de subsidie lager of niet zal worden verleend. Er zit in het Participatiebudget 2017 geen ruimte voor financiering. Wij adviseren om niet verder vanuit de Participatiewet te investeren in de inzet van deze trajecten en de aanvraag 2017 voor E 80.000 subsidie af te wijzen op basis van de inhoudelijke en financiële redenen."

Op 5 januari 2017 stuurt de gemeente een brief aan Bedrijf '79 met de mededeling dat de subsidieaanvraag is afgewezen. Daarin worden de al bovenstaande overwegingen nog eens opgesomd: geen overtuigend rendement op centrale doelstelling, geen duurzame activering en dus uitstroom, onvoldoende re-integratie op de arbeidsmarkt, te weinig samenwerking met Team Werk, en de bezuinigingen.

Deze gang van zaken nodigt uit tot een aantal opmerkingen. Om te beginnen is het opmerkelijk dat het vertrekpunt van de Big Society pilot louter in termen van het 'Big Society model' (in de motie van 10 november 2011) is benoemd, maar nooit nader is uitgewerkt tot of vertaald naar een concretere visie op gemeenschapsontwikkeling. Zoals al eerder aangegeven zijn in de literatuur bredere doelen en concretere handelingsperspectieven voor geformuleerd. Die hadden het waarschijnlijk ook mogelijk gemaakt om de doelstelling van de raad 'dat de participatie van bewoners in de wijken aantoonbaar is toegenomen' enerzijds van een bredere maatschappelijke inbedding te voorzien, en anderzijds ook meer concreet kunnen maken. In de subsidiebeschikking van 4 juli 2014 kan in elk geval een bredere waaier van 'doelstellingen' en 'resultaten' worden aangetroffen: duurzame activering en re-integratie, verhogen van kennis- en opleidingsniveau van wijkbewoners, versterken burgerschap, versterken wijkeconomie, verhogen participatiegraad, versterken van zelforganiserend vermogen, versterken van sociale samenhang, bieden van leerplekken beroepsonderwijs, 20 uitkeringsgerechtigden nemen deel aan een activeringstraject (met de expliciete vermelding 'dat onderdeel uitmaakt van de Big Society-pilot in de Wielenpôlle en Schepenbuurt'), waarvan minimaal de helft instroomt in een opleidingstraject aan het MBO om een startkwalificatie te halen, deelnemers leveren tevens een bijdrage aan de leefbaarheid in de wijken en krijgen de mogelijkheid cursussen of een deeltijdopleiding te volgen om hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. Het is, uitgaande van deze bredere 'vertaling' van de doelstelling 'aantoonbare toename van participatie van bewoners in de wijken' opvallend dat naarmate het project vordert de doelstelling steeds enger wordt toegesneden op 'uitstroom naar betaalde arbeid' in termen van "geen overtuigend rendement op centrale doelstelling, geen duurzame activering en dus uitstroom, onvoldoende re-integratie op de arbeidsmarkt", zoals in de afwijzing van de subsidieaanvraag voor 2017. Naast die constatering komt nog een tweede overweging bovendien. Het 'Big Society model' waar in de motie van de raad sprake is kent als belangrijk kenmerk dat de context van de gemeenschap in sterke mate meegenomen dient te worden bij het formuleren van doelstellingen en het ontwikkelen van indicatoren om de voortgang op die doelstellingen vast te stellen. De bewoners die in de Wielenpôlle en Schepenbuurt instroomden in het activeringstraject hadden niet alleen een belangrijke uitdaging liggen in het vinden van betaalde arbeid, maar werden in het kader van de pilot aangespoord te werken aan burgerschap, wijkeconomie, zelforganiserend vermogen, en het versterken van sociale samenhang. En daarnaast behoren zij tot een categorie burgers voor wie de eis tot 'duurzame uitstroom' op basis van de meer algemene, wetenschappelijk getoetste resultaten van gemeentelijk re-integratiebeleid (waarvan de effectiviteit landelijk op 6, hooguit 10 procent wordt geschat) met veel meer omzichtigheid gehanteerd zou moeten worden. Ten derde roept de gang van zaken ook de vraag op waarom in de beoordeling van de 'participatiedoelstelling' niet ook de bredere participatiedoelstellingen, ook binnen zijn specifieke wijkcontext zijn onderzocht. En daaraan ook gekoppeld de vraag in hoeverre het zich verdraagt met het 'Big Society model' dat voor de directbetrokkenen, de bewoners van de Wielenpôlle en Schepenbuurt geen plaats is ingeruimd bij de beoordeling van de resultaten van de pilot. En dan niet alleen in termen van 'hun verhaal', maar ook in termen van een antwoord op de vraag wat 'Big Society' heeft betekent voor hun leven, voor hun perspectieven op de toekomst en de toekomst van hun kinderen.

Concluderend. Hoe past 'Big Society' binnen de beweging van de gemeente in de richting van 'andere overheid'. Een overheid die om te beginnen inzet op meer eigen regie, verantwoordelijkheid en kracht van de wijk, van de bewoners van de wijk, en uiteindelijk, in zijn meest vergaande vorm de gemeenschap, de wijk meer en meer zeggenschap en sturing geeft rond domeinen waar het primaat niet langer bij de overheid ligt maar bij de leef- en belevingswereld van burgers. Waar de overheid als 'volgende en dienende

overheid' vooral werkt vanuit het perspectief van de burgers uit de betreffende gemeenschap?

Als uitgangspunt en in theorie vormt 'Big Society', uitgaande van het 'Big Society model' het meest ambitieuze project in termen van de veelheid van domeinen (participatie, zorg, jeugd, etc.), als in termen van omvang (vijf wijken) in de beweging naar een 'andere overheid'. En evenals dat bij de andere projecten het geval is zijn er vele mooie voorbeelden van eerste stappen langs de bewegingslijn richting een andere relatie met de wijken waar te nemen. Ook hier krijgen bewoners voor een deel eigen regie en eigen verantwoordelijkheid bij het groenonderhoud en tuinen in de wijk, jongerenopbouwwerk, kinderprojecten, ondersteuning bij opvoeding, duurzaamheid en energie(coöperatie), opknappen en uitbreiden van wijkcentrum, zorgcoöperatie, sociaal wijkrestaurant, wijkondernemingen, participatie- en re-integratie-activiteiten waarbij gebruik wordt gemaakt van de eigen kracht en de mogelijkheden de eigen potenties te versterken. De gemeente zelf concludeert dat zij de weg naar een meer faciliterende rol heeft gevonden, waarbij de nadruk ligt op de eigen kracht en eigen verantwoordelijkheid van bewoners. En daarbij is bestuurlijk en ambtelijk veel geleerd van de pilot. Het project vormde in aanzet een mooi leerproces voor de gemeente, de wijken en zijn bewoners. En er is uiteraard veel kennis vergaard en het nodige geleerd. Maar toch blijft het gevoel bestaan dat er op dat punt (veel) meer uitgehaald had kunnen worden.

Het is de Rekenkamer opgevallen dat op basis van de verslagen uit de wijken zelf en het onderzoek van Partoer een meer genuanceerd beeld opduikt dan aan de raad is voorgelegd. Een beeld dat het in elk geval mogelijk maakt de reikwijdte van 'Big Society' beter in kaart te brengen en opgedane ervaringen van wijkbewoners ook strakker in termen van lessen voor de toekomst te vertalen. Een kort resumé op hoofdlijnen. Om te beginnen wordt over de gehele lijn door woordvoerders uit de wijken vastgesteld dat er kansen zijn blijven liggen waar het de onderlinge verbondenheid tussen de vijf pilots betreft en de communicatie over de ontwikkelingen en resultaten over een weer. Hier bestond de verwachting dat door de pilot de wijken en de gemeente veel van elkaar zouden kunnen leren door open in gesprek te gaan. Vanuit de gemeente wordt aangegeven dat er vaker pogingen zijn ondernomen om de vertegenwoordigers van de vijf pilots bij elkaar te brengen, maar dat de respons vanuit de wijken gering was. De wijken oordeelden veelal dat hun project zodanig uniek was dat onderlinge communicatie niet echt veel zou opleveren. Verder worden kanttekeningen geplaatst bij de rol van de gemeente. Bilgaard had meer ondersteuning willen hebben bij de start van de pilot, met name bij het schrijven van het projectplan. Na de moeizame start verandert dat evenwel in positieve zin. Tevredenheid over ambtelijke ondersteuning en betrokkenheid vanuit de gemeente. De initiatiefnemers in Aldlân wijzen op een verschil van interpretatie van het speerpunt wijkmanagement. De wijk interpreteerde de doelstelling als het tot stand brengen van meer samenwerking tussen alle actieve organisaties binnen de wijk, terwijl de gemeente daar in hun ogen een ander beeld bij had. "Die zagen wijkmanagement meer vanuit de functie van het aansturen in de wijk op gebied van bijvoorbeeld veiligheid, groenvoorziening of de speeltuintjes. Dus dat speerpunt hebben we dan maar wat losgelaten." Maar ook hier tevredenheid over de ambtelijke ondersteuning. In Achter de Hoven wordt over de contacten met de gemeente opgemerkt dat de wijk behoefte heeft aan één enkel aanspreekpunt binnen de verschillende diensten en meer gebruik te kunnen maken van de wijkmanager. Soms komt de samenwerking ook niet echt van de grond. "Op dit moment worden er te veel obstakels ervaren door de wijk om projecten en activiteiten goed ten uitvoer te kunnen brengen. Kortom, er zal beter en frequenter contact tussen gemeente en wijk moeten komen." De wijk had verwacht dat er door de nieuwe werkwijze meer betrokkenheid van de gemeente zou ontstaan, dat de wijk als gelijkwaardige partner zou worden gezien en de wijk goed geïnformeerd zouden worden over alles wat hun wijk aangaat en dat zij hierover mee konden denken. "De gemeente heeft een afwachtende

houding. Als wijkonderneming hebben wij altijd gezegd: 'Wij zoeken partners'. Die partners moeten in gelijkwaardigheid gaan kijken naar 'hoe zetten we hier de schouders onder'. Het gaat om het proces van loslaten en vasthouden. En vooral ook om vertrouwen en betrokkenheid". Bij de Zorgcoöperatie Samenhove heeft men een gebrek aan ondersteuning van de gemeente ervaren. "Bij de hele ontwikkeling hebben we de gemeentebambtenaren meer gezien als beoordelaars van de plannen, zoekend naar mogelijkheden binnen het bestaande kader. En niet als betrokkenen om het proces en plan voor zorg vanuit de wijk mee te helpen vormgeven." De ervaringen met de pilot in de Wielenpôlle en de Schepenbuurt zijn over de vergelijkbare periode in termen van resultaten positief. Uit de boven geciteerde brief blijkt evenwel dat de relatie tussen de wijken en de gemeente, om het maar wat omfloerst te stellen, niet heel hartelijk was. Na de drie jaar, vooral rond het verzoek tot continuering van een aantal onderdelen van de pilot verscherpen de verhoudingen zich. De Rekenkamer heeft niet echt zicht op alle factoren die daarbij een rol spelen, maar kan wel een aantal elementen aandragen die van belang zijn geweest. Om te beginnen, als centraal element, betreft dat de verschillen in interpretatie van het Big Society model, en de daaruit voortvloeiende posities ten aanzien van eigenaarschap, regie, beoordeling en evaluatie rond de pilot. Daaruit vloeien diverse disputen voort, zoals de vraag of de activerings- en re-integratieactiviteiten (en dat geldt in zekere zin ook voor de zorgactiviteiten) nu integraal onderdeel uitmaken van de Big Society pilot, dan wel als afzonderlijke trajecten gezien dienen te worden, en vervolgens ook de wijze waarop de gemeente de uitkomsten van die trajecten heeft beoordeeld.

De ervaringen met de Big Society pilot in de Wielenpôlle en de Schepenbuurt brengen nog een laatste, heel belangrijk aspect van de beweging van overheden in de richting van een andere relatie met gemeenschappen en burgers. Anders dan bij andere projecten rond 'andere overheid', en ook verschillend van de pilots in Bilgaard, Aldlân en Achter de Hoven gaat het bij de pilot in de Wielenpôlle en de Schepenbuurt om thema's die heel dicht aan liggen tegen, en voor een belangrijk deel ook deel uitmaken van de directe privésfeer van de burgers, werk, inkomen, zorg en kinderen. En dan wordt het ingewikkeld voor een overheid. Het groen, het wijkcentrum, jongerenopbouwwerk, energie en tuinen als relatief afzonderlijke projecten is tot daar en toe. Maar een integrale aanpak, waarin publiek, openbaar en privé domein voortdurend in elkaar overgaan, waar de overheid wil loslaten, maar tegelijkertijd altijd in termen van arbeidsmarktdoelstellingen, controle en handhaving een expliciete rol heeft gespeeld, is het nu zoeken naar de juiste maatvoering. En die is niet altijd makkelijk te vinden. En wanneer dat dan nog eens samengaat met de individuele ervaringen van afzonderlijke burgers betreffende hun relatie met de gemeente binnen deze domeinen uit het verleden, veelal niet louter positief, dan neemt de complexiteit alleen maar toe. En dan stelt dat extra voorwaarden aan het invullen en bekleden van de gewenste nieuwe rol als gemeente in het kader van 'andere overheid', faciliterend en ondersteunend, terughoudend en betrokken.

3. Agenda Stad en Platteland

In april 2015 verschijnt het plan van aanpak voor de 'Agenda Stad en Platteland'. Dat project gaat over de relatie tussen de stad Leeuwarden en de omliggende plattelandsgemeenten, meer specifiek het noorden van Friesland. Het doel is vooraleerst agendavormend, d.w.z. te komen tot een aanzet voor gezamenlijke uitvoering van projecten in de stadsregio. Met als belangrijk resultaat dat netwerken en samenwerking, met name rond wonen, werken, recreëren, binnen het hele noorden van Friesland worden versterkt. Het gaat hierbij in eerste instantie om het verwerven van inzichten en kennis betreffende deze beleidsvelden en het ontwikkelen van inspirerende thema's die uitnodigen tot het maken van strategische keuzes. Drie thema's worden al bij voorbaat genoemd: convergentie van stad en platteland: riskante ontwikkeling of wenkend

toekomstperspectief, cultuur en economie: wisselwerking of nadruk op stedelijke Cultuur (met een grote 'C'), en innovatie publiek domein: burgerparticipatie, activeren van partijen, rol overheid. Binnen het derde thema Leeuwarden Culturele Hoofdstad een vooraanstaande rol. De verwevenheid van cultuur in de stad en op het platteland vormt een belangrijk thema binnen Leeuwarden-Fryslân.

De achtergrond voor deze bemoeienissen vanuit de gemeente Leeuwarden vormt het gegeven dat de relatie tussen stad en platteland sterk aan verandering onderhevig is. Veranderingen die belangrijke gevolgen hebben voor de (nabije-) toekomst. Stad en platteland zijn verweven op de terreinen wonen, werken, leren, recreëren, vervoer en tal van andere voorzieningen. Meer inhoudelijk is Agenda Stad en Platteland bedoeld om tot gezamenlijke uitvoering te komen van projecten in het noorden van Friesland gericht op versterken van de economische vitaliteit van de regio, het vergroten van de leefbaarheid in stad en platteland, en het oppakken van de uitdagingen die de demografische ontwikkelingen de komende jaren opwerpen. Daarbij staan de gemeenschappelijke, gedeelde belangen van stad en platteland centraal. Naast de concrete uitkomsten in de vorm van projecten of activiteiten, wordt ook het verstevigen van netwerken en de samenwerking in het noorden van Friesland als doen geformuleerd. Daarbij gaat het niet zozeer om het opzetten van nieuwe netwerken, maar om het efficiënt aanhaken van regionale partners in bestaande netwerken om zo de samenwerking tussen de diverse partijen in stad en platteland sterker en effectiever te maken.

In eerste instantie is gekozen voor een aanpak waarbij in themabijeenkomsten kennis en informatie wordt opgehaald en gedeeld, en een aanzet wordt gegeven voor beleid en projecten. Als resultaat van deze bijeenkomsten wordt ingezet op een agenda in de vorm van een beknopt rapport, een aantal concrete projectvoorstellen, verslagen van de bijeenkomsten, te organiseren workshops en een slotsymposium.

Het thema 'innovatie publiek domein: burgerparticipatie, activeren van partijen, rol overheid' sluit naadloos aan bij het object van dit onderzoek, de 'andere overheid'. In het plan van aanpak heet het in dat kader: "Het publieke domein is in beweging. De overheid zoekt naar (innovatieve) manieren om burgers en bedrijven meer te betrekken bij beleidsvorming en -uitvoering. Tegelijkertijd ontstaat er door transities, decentralisaties en bezuinigingen een ander speelveld. Overheid en private partijen zoeken naar nieuwe verhoudingen en rollen. Een vraag is hoe die beweging zich verhoudt tot (plattelands)voorzieningen en de sociaaleconomische ontwikkeling van stad en platteland. Hoe wordt het (nieuwe) speelveld georganiseerd en welke keuzes worden daarbij gemaakt."

Inmiddels zijn enige jaren verstreken sedert de start van het project Agenda Stad en Platteland. Als eerste activiteiten zijn een aantal rondetafelgesprekken en discussiebijeenkomsten georganiseerd. Dat heeft geleid tot een nadere toespitsing. Vanaf medio 2016 werken de drie stadsregio's Noordwest Fryslân, de Stadsregio en Noordoost Fryslân samen aan vier thema's: wonen en zorg, economie, verspreiding van voorzieningen en werk-onderwijs. Rond al deze vier thema's is de afgelopen jaren een veelheid aan activiteiten ondernomen. Zo zijn plannen van aanpak opgesteld rond het thema wonen en zorg, inventariserend onderzoek en het ontwikkelen van een keuze-instrument op het thema voorzieningen. Daarnaast zijn ten aanzien van het thema economie speerpunten ontwikkeld rond onderwijs en ondernemen, ondernemerschap en innovatie. Op het onderwerp circulaire en duurzame bouw is expliciet ingezet op samenwerking tussen de gemeente Leeuwarden en de regio. En rond het thema werk en onderwijs ligt tenslotte de nadruk op de meerwaarde van samenwerking op het gebied van onderwijs en werk in Noord Fryslân, waarbij gebruik wordt gemaakt van bestaande leerwerkconcepten en wordt nagegaan waar deze nog verder ontwikkeld kunnen worden.

Al deze activiteiten zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op intensieve gesprekken, consultaties en gezamenlijke (werk)conferenties of andere vormen van overleg plegen en samenwerken.

Op dit moment is het project in de ‘afronding van de verkenning’ terecht gekomen. Er bestaat een duidelijke behoefte om er een vervolg aan te geven. Door de andere samenstelling van de gemeenten in het kader van de herindeling is het thema stad en platteland meer op de voorgrond gekomen. “En die behoefte wordt ook breed gedragen door alle niet-overheden die daaraan deelnemen.”

Voor het thema ‘andere overheid’ is het meer in het algemeen interessant om na te gaan hoe de uitkomsten van het project stad en platteland ingepast kunnen worden binnen de meer traditionele vormen van besluitvorming. Naast bestaande structuren zoals de stadsregio en de streekagenda’s treden ook gelegenheidscoalities op. “Een voorbeeld is het werken vanuit de vraag: ‘Kunnen wij komen tot gasvrije dorpen of wijken?’ Binnen de streekagenda Noord-West en de stadsregio wordt gekeken kunnen wij een vergelijkbaar project als in Garyp starten. Dat is een project dat heel erg in samenspraak met allerlei maatschappelijke partners moet gebeuren. En je hebt er als overheid niet het laatste woord in. Je hebt te maken met de netbeheerders, met woningbouwcorporaties, je hebt particuliere woningbezitters. Dus je moet ook eerst peilen in hoeverre men rijp is als samenleving om zo’n grote stap te zetten. En als je dan al tot de rijpheid bent gekomen om dat te doen, is vervolgens de vraag hoe dat er dan uit moet komen te zien. In die projecten wordt het wel heel belangrijk om een goede verbinding te zoeken met de stakeholders. Rond wonen geldt hetzelfde. Analyses wijzen uit dat er nu wel een verhoogde vraag naar woningen bestaat, maar dat op langere termijn krimp en leegstand dreigt. Hoe ga je met dat dilemma om. Huizen bouw je niet voor tien jaar, maar voor een veel langere periode. Dat vraagt om heel intensieve gesprekken met bewoners, en mensen die particulier woningbezit hebben. Het vraagt ook van mensen dat zij beter over hun privé-situatie nadenken. Daar kun je gesprekken over aangaan, maar moet je je als overheid bescheiden opstellen.”

En dat geldt vervolgens ook wanneer er besluiten genomen moeten worden. “Ik zie dat met wonen en zorg wel ontstaan. Daar hebben wij net een verkenning afgerond. Van: ‘Wat is op dit moment in relatie tot zorg het woonprobleem? Hebben wij voldoende woningen beschikbaar voor mensen met een beperking en zijn die op korte termijn al dan niet geschikt te maken? De antwoorden op die vragen leiden in een miniconferentie met allerlei partijen erbij, zorgaanbieders die woningen verhuren, woningbouwcorporaties, ook energiemaatschappijen voor de signaleringsfunctie, tot een soort spagaat van: ‘Hoe ga wij het gesprek nu met die mensen aan?’ Verschillende gemeenten hebben een bepaalde woonvisie. Die is dan door de raad vastgesteld. En dan heb je hier een project dat met geheel andere uitgangspunten daar dwars doorheen kan gaan fietsen omdat je in dat onderhandelingspel tussen die aanbieders, corporaties, en gemeenten misschien op een heel ander uitgangspunt, of een geheel andere doelstelling terecht komt dan die je naar eer en geweten in je woonvisie hebt opgenomen. Hoe flexibel kun je, wil je zijn om die visie daarop aan te passen? Dat gaat straks wel spelen binnen wonen en zorg. Daar zie je ook wel dat gemeenten verschillende invalshoeken hebben. Daar waar de gemeente Leeuwarden vrij open kaders heeft, en de ruimte geeft om daar op een andere manier invulling aan te geven, zie je bij andere gemeenten de kaders dwingender zijn en meer dicht getimmerd. Dat leidt tot spanningen en discrepantie. Dat heeft er ook wel mee te maken dat in kleinere gemeenten visie en planvorming dichter op elkaar zitten en er gewoon minder ruimte is voor flexibiliteit. En meer algemeen zie je dat wanneer je op experimentele basis een project aangaat, dat zo’n visie nog wel eens aardig lastig kan zijn.

Want die is vastgesteld. Daar komt ook regelgeving uit voort. Dus als je flexibel wil zijn met je woningcontingent dan moet je die normen gaan aanpassen.”

Concluderend. Hoe past de Agenda Stad en Platteland binnen de beweging van de gemeente in de richting van ‘andere overheid’? Dit project is weer anders van aard dan Lab Noord en Wijken en dorpen, maar geeft zeker ook zicht op de beweging die de gemeente in dat kader maakt, en tevens op een aantal meer specifieke aspecten van die beweging. Om te beginnen betreft dat het samenwerken als een van de partners binnen de stadsregio en de streekagenda’s met andere overheden (Rijk en Provincie), met andere gemeenten, belanghebbende organisaties (onder meer corporaties, zorg instellingen, onderwijs, energiebedrijven, vervoersmaatschappijen), dorpen, wijken en buurten en individuele burgers. Daarbij gaat het om het zoeken naar een nieuwe rol, waarbinnen regie en initiatief vaak plaats dient te maken voor ondersteuning en soms ook gewoon loslaten en toeschouwen. Daarnaast kwam de Rekenkamer ook nog twee aspecten van tegen, die belangrijk zijn bij het bewegen in de richting van ‘andere overheid’ en ook binnen de andere casussen opduiken. Om te beginnen de grondslag voor beoordeling van de resultaten van projecten, of deelprojecten. Op het moment dat verantwoording dient plaats te vinden, heeft de overheid daar vaak een heel duidelijk en omlijnd beeld bij. En dat hoeft niet overeen te komen met de opvattingen van partners binnen een traject, zijnde maatschappelijke organisaties, ondernemers, groepen van burgers en individuele burgers. Dat geeft nogal eens spanningen. Vanuit de overheid wordt vaker vanuit een sterk formeel ingekleurd kader van regels die te maken hebben met geld en tijd gekeken, terwijl de partners in het veld vooral uitgaan van resultaten en effecten. En dat hoeft niet altijd tot eenzelfde oordeel te leiden. In het gesprek over de Agenda Stad en Platteland wordt het werk van een regiomarketeer als voorbeeld genoemd. “Daarvan is gezegd: ‘Als overheid gaan wij ons daar langzamerhand uit terugtrekken. Ondernemers moeten dat zelf overnemen’. Ondernemers vinden dat lastig, zeker wanneer het op verantwoording aankomt. En dat geldt ook voor het marketingbureau. Dat oordeelt: ‘Wij hebben met zijn allen de neuzen in dezelfde richting staan. Dat is voor ons al een belangrijk resultaat’. Terwijl de gemeente allerlei subsidievoorwaarden aan dat traject verbindt en zij zich daarop dienen te verantwoorden. Wat dan op onbegrip stuit. ‘Wij zijn zo goed bezig. Wij zijn met zijn allen hier in de regio bezig. Dat is toch belangrijker dan dat wij elk dubbeltje precies verantwoorden’.”

Een twee aspect dat uit de Agenda Stad en Platteland kan worden afgeleid is het spanningsveld, in het gesprek werd het ‘spagaat’ genoemd’, tussen afspraken, zeg maar een zekere vorm van besluitvorming, binnen de regionale samenwerkingsverbanden en projecten enerzijds, gedragen door overheden, maatschappelijke partners en burgers aan de ene kant, en de zeggenschap en besluitvorming binnen de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten. In het voorbeeld van de afstemming van wonen en zorg kwam dat al aan de orde. Regionale afstemming hoeft niet in de pas te lopen met lokale plannen en visies, meer concreet de woonvisies die door de verschillende raden zijn vastgesteld. En dat dilemma openbaart niet alleen voor dit domein, maar ook binnen andere domeinen van de Agenda Stad en Platteland, maar ook binnen de andere casussen die in dit onderzoek zijn opgenomen.

4. Wijken en dorpen

De gemeente Leeuwarden besteedt al sedert geruime tijd nadrukkelijk aandacht aan de relatie tussen de lokale overheid en gemeenschappen, wijken en dorpen, binnen de gemeente. Het Leeuwarder wijken- en dorpenbeleid richt zich al sedert 2005 (op basis van het raadsbesluit van september 2004) op wat bewoners van belang achten en op welke wijze zij zich op die thema’s wensen te organiseren. In de beleidsstukken is te lezen dat

binnen de gemeente in de jaren na 2005 de nadruk steeds meer komt te liggen bij het samen oppakken van uitdagingen en kansen met bewoners en professionals. Het beleid is in de ogen van de gemeente in die periode ook telkens weer bijgestuurd om aansluiting te houden bij de ontwikkelingen in de samenleving, onder meer de verschuiving van het vertrouwen in de markt naar een pleidooi voor meer eigen verantwoordelijkheid voor burgers, het feit dat geformaliseerde organisaties terrein verliezen aan kleinschalige, losse en informele verbanden binnen de samenleving, en de krimpende financiële mogelijkheden binnen het publieke domein. Die ontwikkelingen worden vanaf 2010 als dermate ingrijpend ervaren dat het gevoel komt bovendien dat bijsturen van beleid niet voldoende is om bij die ontwikkelingen te kunnen aansluiten.

Tijdens de raadsvergadering van 23 april 2012 neemt de Leeuwarder raad een motie, 'Motie toekomst wijken- en dorpenbeleid', aan waarin het college verzocht wordt samen met de wijken en dorpen te onderzoeken op welke wijze toekomstig wijk- en dorpenbeleid tot stand kan komen en de raad in 2013 een ontwerp van een nieuw wijken- en dorpenbeleid voor te leggen. Daarbij wordt tevens een aantal uitgangspunten meegegeven: wijkverenigingen en wijkpanels meer te laten samenwerken en waar mogelijk samen te voegen; niet te werken vanuit een vaste structuur voor het wijkgericht werken, maar maatwerk als leidraad te nemen; mogelijkheden voor het zelf verwerven van inkomsten te bieden; en waar mogelijk regelgeving aan passen.

Deze motie wordt door het college opgepakt binnen een traject waarbij wordt nagegaan op welke wijze de gemeente met de wijkpanels en de wijkverenigingen, alsmede dorpsbelangen en (stichtingen) dorpshuizen omgaat, en hoe in de toekomst beter kan worden samengewerkt. Of zoals een van onze gesprekspartners binnen de ambtelijke organisatie het verwoord: "In dit traject hebben wij geprobeerd een zo open mogelijk project op te zetten als een poging van de gemeente om als een serieuze volgende stap op een andere manier met de wijken en dorpen om te gaan.

In mei 2013 legt het college de raad een gespreksnotitie met als titel 'De wijken en dorpen van Leeuwarden: met elkaar voor elkaar!'. "Op basis van die notitie willen we u uitnodigen met ons het gesprek met de samenleving aan te gaan." De koppeling met de 'andere overheid' wordt expliciet gemaakt. "De gespreksnotitie die we u voorleggen is een consequent verhaal, dat voortborduurde op de lijn van de andere overheid en 'loslaten' door die overheid en dat concreet handen en voeten geeft." In de gespreksnotitie zelf heet het: "Het wijk- en dorpenbeleid van Leeuwarden staat niet op zichzelf. Het volgt de ontwikkelingen in de samenleving, maar heeft ook een duidelijke relatie met wat er binnen de gemeente op andere terreinen gebeurt. Die ontwikkelingen komen samen in de zoektocht van de gemeente Leeuwarden naar een nieuwe invulling van de eigen rol in de samenleving. De opgave voor het wijken- en dorpenbeleid maakt daarom onderdeel uit van die zoektocht naar de Leeuwarder variant van de Andere Overheid. Datzelfde geldt voor de pilots rondom Big Society en wijkondernemerschap, een aantal doorbraakdossiers in het kader van de Nieuwe Overheid (naast Big Society: Kloppend Hart, Culturele Hoofdstad 2018, Energie en Water, en Doorontwikkeling WMO) en diverse andere verwante onderwerpen."

De gespreksnotitie is gebaseerd op een aantal denksessies met betrokkenen (professioneel en vrijwillig) uit de wijken en dorpen. De notitie vormt niet zozeer een beleidsvoorstel, maar wordt gepresenteerd als 'een denklijn'. Het betreft een scenarioschets, waarin een aantal toekomstscenario's voor het wijken- en dorpenbeleid, met als einddatum 2017, worden geschetst. Het betreft ook "een gemeente die de bezuinigingen in de periode 2010-2015 goed heeft doorstaan, beduidend minder mensen in dienst heeft, en minder mogelijkheden in geld en uren heeft om binnen reguliere begrotingen kleinere kwesties in wijken en dorpen op te lossen. De gemeente Leeuwarden heeft de bezuinigingen

gerealiseerd door enerzijds kritisch door te lichten voor welke zaken ze als overheid verantwoordelijkheid wil dragen (loslaten) en anderzijds waar ze kan bijdragen aan initiatieven van anderen... De gemeente hecht groot belang aan initiatieven van onderop, die de leefbaarheid en aantrekkelijkheid van de Leeuwarder wijken en dorpen verbeteren.”

De gespreksnotitie roept de nodige vragen en discussie op. Er verschijnen een aantal kritische commentaren in de lokale en regionale pers en de raad uit scherpe kritiek op de voorliggende notitie tijdens de commissievergadering van 12 juni 2013. Vanuit de wijken en dorpen komt de klacht dat er niet voldoende is gedaan met de inbreng van uit de dorpen en wijken, en worden vele vragen gesteld, onder meer rond de financiering, het kostendekkend zijn van activiteiten, dan wel het zelfstandig inkomsten verwerven. De raad mist in de notitie de samenhang met drie eerder ingediende moties, rond het dorpen en wijkbeleid, het maatschappelijk vastgoed en de verduurzaming in dat kader, en acht de voorstellen rond de financiële inrichting van een en ander prematuur. De eindconclusie luidt: ‘Dit gaan wij niet doen’. De gespreksnotitie vormt in de ogen van de raad geen basis voor een gesprek met de samenleving. Het college trekt de notitie in en geeft aan na de zomer het een nieuwe notitie te komen. Op 11 september stuurt het college een brief betreffende de ‘voortgang nieuwe wijken- en dorpenbeleid’ aan de raad. Daarin geeft het college aan dat het “gegeven de vele en snelle veranderingen (in de samenleving) en de onrust die in juni is ontstaan over onze gespreksnotitie ervoor te kiezen om nu geen nieuwe notitie op te stellen... We vinden het belangrijk om nu eerst terug te gaan naar de basis.”

Meer praktisch kondigt het college aan op korte termijn een werkbijeenkomst te organiseren voor alle geïnteresseerde wijkpanels, wijk- en buurtverenigingen, de dorpsbelangen en de dorpshuisbesturen. Daarnaast wordt gezocht naar wegen om ook de nieuwe initiatiefnemers die buiten de bestaande verbanden opereren een stem te geven. Tijdens de consultaties en gesprekken die volgen, blijkt dat de meerderheid van de aanwezige organisaties de ideeën van de gemeente steunt. De opbrengsten van de diverse consultaties en gesprekken worden ingebracht tijdens de college-onderhandelingen van voorjaar 2014, waarna een uitwerking van het wijken- en dorpenbeleid wordt voorbereid in de loop van 2014, die vervolgens aan de raad ter besluitvorming wordt voorgelegd.

In september 2014 stuurt het college een volgende brief inzake het wijken- en dorpenbeleid aan de raad. “Het is ruim twee jaar geleden dat de motie wijken- en dorpenbeleid door uw raad is aangenomen. In de tussentijd is hard gewerkt aan veel onderdelen van de motie. In het collegeprogramma *Iedereen is Leeuwarden. Ljouwert is eltsenien* zijn meerdere onderdelen van een oplossing voorzien. Voor zover het om concrete maatregelen ging, is een en ander intussen ook in uitvoering genomen. Wat overblijft, is het centrale vraagstuk: hoe gaan de lokale overheid en bewoners met elkaar om en hoe zorgen ze er samen voor dat de Leeuwarder wijken en dorpen leefbaar en aantrekkelijk blijven. Wij hechten grote waarde aan het beantwoorden van die vragen, vooral ook omdat de samenleving sterk aan het veranderen is. Door over deze onderwerpen in gesprek te gaan met de samenleving en daarover het politieke debat te voeren kan de gemeente Leeuwarden de eigen koers voor de komende jaren uitzetten en adequaat reageren op vragen en initiatieven.”

In de brief wordt vervolgens ook verder ingegaan op de inhoud zelf. “Anno 2014 heeft participatie een wezenlijk andere betekenis gekregen: participatie wordt nu vooral gezocht in co-creatie. Co-creatie gaat uit van het gezamenlijk realiseren van plannen, ongeacht waar die plannen vandaan komen. Beleidsparticipatie blijft een werkwijze die we toepassen, maar we hechten erg veel waarde aan bewoners en organisaties die niet alleen meedenken, maar ook meedoen. Gelukkig zijn op dat punt al verschillende mooie

voorbeelden voor handen waarin de gemeente samen met bewoners, bedrijven en organisaties resultaat geboekt heeft. Daarmee geven we nu al inhoud aan het thema Andere overheid in ons collegeprogramma, waarin we iedereen oproepen om mee te doen en als overheid een faciliterende rol willen spelen. Wij willen daarvoor nu in het wijken- en dorpenbeleid een goede inhoudelijke basis neerleggen. We doen dat vanuit de overtuiging dat juist in de leefomgeving van mensen, in de mienskip van wijk, dorp, buurt of straat, samenwerken veel kan betekenen voor leefbaarheid en levenskwaliteit. Dat vergroot de invloed op de eigen omgeving en maakt de samenleving sterker. Het wijken- en dorpenbeleid is bij uitstek een thema waar wijken en dorpen en hun bewoners over mee moeten kunnen praten. De vraag hoe we ervoor zorgen dat dat beleid in de pas blijft lopen bij de grote veranderingen in de samenleving vraagt om een goede verkenning en een gedachtewisseling over hoofdlijnen en uitgangspunten. De nieuwe werkwijze van de gemeenteraad leent zich in onze ogen erg goed voor die verkenning en gedachtenwisseling. Wij hebben de bijgevoegde stukken zo opgesteld dat ze optimaal aansluiten bij de werkwijze van de raad in het politiek forum en het politieke debat.”

De brief gaat vergezeld van een document ‘Leeuwarden en de wijken en dorpen’, in twee delen. Een deel 1, ‘Informatie’, waarin wordt ingegaan op de landelijke ontwikkelingen rond het wijken- en dorpenbeleid, de stand van zaken in Leeuwarden, alsmede lopende acties en maatregelen. In deel 2, ‘Het denkkader’, wordt een aanzet tot discussie gegeven met de raad en de samenleving. In de vorm van stellingen wordt aangeduid op welke wijze de overheid, de gemeente, zich in de veranderende samenleving zou dienen te positioneren. Als belangrijke uitgangspunten worden genoemd: ‘waardering voor inzet van bewoners’, ‘eigenaarschap en de rol van de gemeente’ (ruimte voor initiatiefnemers, niet de plannen als gemeente overnemen), ‘aansluiten bij waar beweging is’, ‘publieke taken door bewoners’, ‘wie is verantwoordelijk?’ (bij de direct betrokkenen).

Het college geeft aan dat uiteindelijk de uitkomsten van het politiek forum en het politieke debat bepalend zullen zijn voor de verdere ontwikkeling van het beleid, meer concreet een beleidsstuk over het nieuwe wijken- en dorpenbeleid, vergezeld van een gebiedsgericht werken in 1999 is het accent steeds meer verschoven van de gemeente als centrale actor en regisseur naar de gemeente als partner van bewoners en organisaties. “In de samenleving wordt steeds duidelijker dat organisaties en bewoners alleen samen de leefbaarheid en levendigheid van hun wijk, dorp, buurt en straat op peil houden of verbeteren. De gemeente Leeuwarden wil daarom zoveel mogelijk meedoen in de samenleving en rekent daarbij op het meedoen van bewoners en hun organisaties.”

Op 26 januari 2015 organiseert de gemeenteraad een politiek podium waarin nader gesproken wordt over het wijken- en dorpenbeleid. In juni 2015 volgt dan de notitie ‘Leeuwarden en de wijken en dorpen: de ontwikkelrichting’. Aan deze notitie is enige consultatie voorafgegaan in de vorm van een werkbezoek door de raad aan twee initiatieven, het wijkbedrijf in Bilgaard en de doarpstún in Snakkerburen, een politiek forum waar de meningen, wensen en vragen vanuit de wijken en dorpen zijn opgehaald (met ongeveer 70 vertegenwoordigers van de wijken en dorpen), en een politiek debat waarin de raad onderling en met het college gesproken heeft over de thema’s die leven in de wijken en dorpen. Vervolgens heeft het college de meningen, wensen en vragen uit de wijken en dorpen en de richting die de raad heeft meegegeven omgezet in een notitie.

Het college biedt de notitie aan met een brief waarin ook de uitkomsten van een onderzoek naar de legitimiteit, het draagvlak en meningen rond het beleid worden gedeeld. De belangrijkste conclusies luiden: de legitimiteit en het draagvlak in de wijken is voor verbetering vatbaar; in de dorpen is het een stuk beter; de bewonersorganisaties willen zich inzetten voor verbetering van hun legitimiteit en draagvlak door openheid en transparantie na te streven, maar hebben daarbij wel te maken met een gebrek aan

betrokkenheid van hun bewoners; de wil om samen te werken is aanwezig, maar organisaties willen die zelf zoeken, en niet door de gemeente voorgeschreven krijgen; oplossingen voor een betere legitimiteit en draagvlak zijn over het algemeen niet te vinden in de overheveling van taken van de ene naar de andere bewonersorganisatie.

De brief herhaalt nog eens de stelling dat voor de gemeente de term ‘meedoen’ het kernwoord is. Het accent is verschoven van de gemeente als centrale actor en regisseur in de wijken en dorpen naar de gemeente als partner van bewoners en organisaties. Veelal kunnen bewoners en hun organisaties zelf samen de leefbaarheid en levendigheid van hun wijk, dorp, buurt en straat op peil houden of verbeteren. Waar nodig en mogelijk kan de gemeente daarbij gepaste ondersteuning bieden. “Zo willen we van onze kant ervoor zorgen dat iedereen meedoet in onze gemeente.”

Als kern van de ontwikkelrichting geldt: “Wij willen aansluiten bij de bewegingen die gaande zijn in de samenleving. Mensen en organisaties wachten niet tot de dingen die ze belangrijk vinden voor hen geregeld worden, maar nemen zelf het heft in handen en ontwikkelen plannen. Ze voelen zich eigenaar van die plannen. Tegelijkertijd realiseren ze zich dat ze steeds vaker hun plannen alleen kunnen ontwikkelen door er samen met anderen aan te werken. Aan deze ontwikkelingen in de samenleving willen we alle ruimte geven, omdat we ons realiseren dat er zo betere, duurzame oplossingen komen voor zaken die spelen in de wijken en dorpen. De beste oplossingen voor de leefbaarheid en levendigheid van een wijk of dorp worden behaald waar betrokkenen elkaar opzoeken en samenwerken. De gemeente Leeuwarden wil een goede partner zijn in het netwerk in de wijken en dorpen en waar nodig en mogelijk een bijdrage leveren aan de plannen die daar leven. De gemeente Leeuwarden blijft ook zelf taken uitvoeren voor en in de wijken en dorpen. We plegen onderhoud, zijn verantwoordelijk voor veel van de geboden zorg en hulp, realiseren kleine en grote projecten, ondersteunen bewoners, bedrijven en organisaties bij hun inzet. Ook in die gevallen zoeken we de betrokkenen op, waaronder onze vaste gesprekspartners onder de bewoners, en kijken we met welke partners we het beste kunnen samenwerken om van de gemeentelijke plannen een succes te maken. De ruimte die we bieden voor plannen vanuit de samenleving en het aangaan van de samenwerking met die samenleving is dus de kern van het wijken- en dorpenbeleid. Maar niet alle mensen met plannen voor hun wijk of dorp zijn in staat om zo’n plan geheel op eigen kracht verder te brengen: bij kwetsbare groepen en wijken vraagt dat meer dan alleen het bieden van ruimte en het aangaan van samenwerking. Ook daar is veel kracht aanwezig, maar willen we de initiatiefnemers waar mogelijk faciliteren om hun plannen en ideeën een stap verder te brengen.”

Vervolgens worden schematisch de basisingrediënten voor het wijken- en dorpenbeleid van de gemeente op basis van de vragen ‘Waar staat de gemeente voor?’, ‘Waar rekent de gemeente op?’, en ‘Wat werken wij uit in het Plan van Aanpak?’ en de elementen ‘initiatieven’, ‘hoe werkt het in de wijk/het dorp?’, ‘publieke taken’, ‘gemeentelijke plannen’ en ‘wijkaanpak’ uitgewerkt.

Het is de bedoeling dat deze gespreksnotitie op 28 september 2015 tijdens het Politiek Forum, en daaropvolgend als een soort follow up op 5 oktober 2015, in een soort hoorzitting wordt besproken. Daarbij worden sprekers die zich bij een vorige bijeenkomst hebben uitgesproken, aangevuld met vertegenwoordigers uit de wijken en dorpen die zich nog aanmelden in gesprek te gaan. Met de mogelijkheid van de raad om hen ook te bevragen. Tijdens deze bijeenkomst worden vanuit de wijken en dorpen mooie en beeldende voorbeelden van eigen initiatieven aangedragen, van een speelgelegenheid rond de school, het behoud van woningen, empowerment en het ontwikkelen van eigen kracht, het ‘weer meedoen’, het onderhoud van de groenvoorziening in de wijk, en nog wel meer. Naast veel lof over de rol van de gemeente worden door de vertegenwoordigers van de

initiatieven ook wel belemmeringen en verbeterpunten aangedragen. En in een enkel geval wordt ook de essentie van ‘andere overheid’ op welhaast niet te verbeteren helderheid verwoord. “In ons werk zitten een aantal basiswaarden. Dat is eigenaarschap en empowerment. Wat ik zelf heel erg heb gemerkt, is het belang van eigenaarschap. Mensen krijgen er zin in, zien mogelijkheden, zien ideeën. En dan komen zij bij de gemeente. Daar zitten dan prachtige mensen, met invloed, met middelen, met geld. En met de allerbeste intenties wordt het dan overgenomen. En daar gaat het. Maar als mensen de kans krijgen om te groeien. Ik zat een jaar geleden nog op de bank, en nu zit ik hier. Als je mensen laat groeien en het ook bij hen laat liggen, dan kom je verder. Alleen het loslaten en het faciliteren, betekent niet: ‘Oké, de bewoners doen het nu. Wij gaan op onze handen zitten. Wij hoeven niks meer te doen’. Nee, het is, zoals ook mooi in de beleidsstukken stond, een vorm van co-creatie. Dat wil niet zeggen dat je alles los moet laten en uit de handen moet laten kletteren. Maar dat je het samen moet doen en moet voelen waar het zit. En zelf ook als gemeente er oog voor hebben dat het voor mensen moeilijk is om vanuit zo’n positie hier te gaan zitten en vragen te beantwoorden. En dat het wel eens moeilijk is om echt te luisteren. Als je gewend bent om te luisteren om antwoord te kunnen geven, luister je heel anders, dan wanneer je echt gaat luisteren naar wat mensen zeggen. Als je bij de gemeente komt met een fantastisch idee, en het wordt overgenomen, en het gaat daarheen, daarheen en daarheen. Poef, dan ben je het kwijt. Als de gemeente nu eerste eens gaat nadenken en gaat kijken naar: ‘Wat speelt hier? Waar zit nu echt de energie bij die mensen? Wat kunnen wij nu samendoen?’, dan kom je een stuk verder.”

Op 30 november 2015 gaat de raad tijdens de Politieke Dialoog in gesprek met de wethouder en worden op basis van de voorliggende notitie en het gesprek tijdens het Politiek Forum in september een aantal moties voorgelegd. De thema’s die in het gesprek aan de orde komen betreffen de subsidiestructuur van het wijken- en dorpenbeleid, het eigen vermogen van organisaties in de wijken en dorpen, de gewenste cultuurverandering (de ‘interne kanteling’) binnen de gemeentelijke organisatie in het kader van ‘andere overheid’, een betere afstemming van taken tussen gemeente enerzijds, en de wijken en dorpen anderzijds, het meer betrekken van wijken en dorpen bij het beleid, vragen omtrent draagkracht, legitimiteit en democratische vertegenwoordiging. Deze laatste vragen komen op tafel middels een motie waarin de raad een voorkeur uitspreekt voor het verenigingsmodel. Het dictum van de motie luidt: “Wij dragen het college op om samen met de Leeuwarder wijken een toekomstbestendige democratische vertegenwoordigingsstructuur voor de wijken te ontwikkelen zodat de participatie van burgers optimaal gediend wordt. Waarbij de sterke voorkeur van de raad uitgaat naar het verenigingsmodel.” Dat model zou voorzien in een transparante aanpak, de leden worden geraadpleegd, er zijn openbare vergaderingen, het bestuur kan ter verantwoording worden geroepen, een aantal waarden waar de raad aan zegt te hechten. Van de zijde van enkele vertegenwoordigers van de raad, en tevens van de zijde van het college wordt erop gewezen dat er een zekere spanning bestaat tussen de inhoud van deze motie en de basisgedachte van ‘andere overheid’. Immers, is het niet aan de wijken en dorpen om zelf te bepalen op welke wijze zij hun vertegenwoordiging en verantwoording wensen te organiseren. Twee moties over een nieuwe subsidiestructuur en het anders omgaan met het eigen vermogen van organisaties in de wijken en dorpen worden verworpen, twee andere moties over de ‘interne kanteling’ (gewenste cultuurverandering) en de vertegenwoordigingsstructuur (met 26 tegen 12 stemmen) worden aangenomen. Daarnaast wordt de ontwikkelrichting voor het wijken- en dorpenbeleid met algemene stemmen aanvaard.

De ontwikkelrichting wordt ingezet. In februari 2017 volgt de publicatie van de verhalende rapportage ‘Leeuwarden en de wijken en dorpen: hoe staan we ervoor?’. Daarin wordt verwezen naar het vaststellen van de gespreksnotitie uit het najaar van 2015 en de

daaraan gekoppelde belofte in 2017 met een verhalende rapportage naar de raad te komen. Daarbij wordt expliciet gerefereerd aan de motie ‘Wijkbelang’ die tijdens de raadsvergadering in het najaar van 2015 is aangenomen. Het betreft vooral de zinssnede: “Om samen met de Leeuwarder wijken een toekomstbestendige democratische vertegenwoordigingsstructuur voor de wijken te ontwikkelen zodat de participatie van burgers optimaal gediend wordt. Waarbij de sterke voorkeur van de raad uitgaat naar een verenigingsmodel.” De brief constateert dat er geen eenduidige vertegenwoordigingsstructuur is gevonden. Wijken en dorpen hechten waarde aan de manier waarop zij nu georganiseerd zijn. Dat leidt tot de conclusie dat de gemeente vanaf nu werkt “vanuit de vastgestelde richting in ‘Leeuwarden en de wijken en dorpen: de ontwikkelingsrichting’, waarin de wijze van organiseren en onderlinge samenwerking bij de Leeuwarder wijken en dorpen is gelegd. We zullen die samenwerking stimuleren en ondersteunen en op die manier blijvend in de geest van de motie handelen. Het initiatief voor samenwerking ligt dus bij de organisaties in de wijken. Zo is de kans op een succesvolle samenwerking het grootst. De gemeente helpt en stimuleert samenwerking en toetst op draagvlak, maar schrijft de samenwerking niet voor.”

In die rapportage wordt daarnaast een overzicht gegeven van een hele serie initiatieven in de wijken en dorpen. “Die initiatieven komen van de grond door de inzet van enthousiaste initiatiefnemers. Soms is de steun van de gemeente daarbij nodig, en soms ook niet. Binnen de gemeente kunnen we beter dan voorheen omgaan met de initiatieven en initiatiefnemers. Tegelijkertijd zien we dat het aantal initiatieven groter wordt. Daarbij speelt culturele hoofdstad Leeuwarden/Fryslân 2018 een belangrijke rol. De Reis 2018 gaat in hun vele kleine projecten aan de slag met de belangen en behoeften van een mienskip (in de afgelopen jaren 7 projecten in Leeuwarden). Bij het team van LF 2018 zijn intussen honderden initiatieven binnengekomen, die geheel of gedeeltelijk op het grondgebied van de gemeente Leeuwarden spelen. Alle initiatieven die een concrete activiteit opleveren in 2018 worden vermeld in het programma voor 2018. Binnen het Mienskipsfonds van de gemeente zijn intussen 131 aanvragen van initiatieven behandeld en 84 gehonoreerd. Vele initiatieven zijn ook op een praktische manier geholpen, waarbij we hier speciaal de ‘groene’ initiatieven noemen en de manier waarop zij vanuit de Buitendienst van Wijkzaken geholpen worden. Ook het groeiend aantal buurtpreventieteams is de moeite van het noemen waard, gecoördineerd door bewoners en gefaciliteerd door de gemeente en haar partners op het terrein van veiligheid. Van een heel andere orde zijn de initiatieven op het terrein van democratische vernieuwing, met de D1000/dorpentop als meest in het oog springend onderdeel.”

Het college stelt uiteindelijk vast dat het een feit is “dat er meer verantwoordelijkheid komt te liggen bij de (bewoners van de) Leeuwarder wijken en dorpen. Dat komt voort uit de wens van bewoners zelf (steeds meer initiatieven op allerhande terrein) en uit de wens van de overheid (meer invloed op eigen leefomgeving, meer inzet vanuit bewoners nodig om wijk leefbaar te houden voor iedereen). We gaan verder met gebiedsgericht werken en met het aanspreken van bewoners op hun rol bij een leefbare wijk/dorp voor iedereen. Dat betekent onder andere dat meer gemeenschapsmiddelen gebiedsgericht wordt ingezet. Er moet dus binnen de wijk/het dorp voldoende draagvlak zijn en er moet goed over verantwoord worden.”

De gemeente heeft daartoe een werkgroep van bewoners, raadsleden en ambtenaren aan het werk gezet om wijken en dorpen te vinden die willen experimenteren met samenwerking en draagvlak/democratisering en met de specifieke vraag of men in een vereniging verder wilde gaan. “In de werkgroep zaten actieve bewoners vanuit Westeinde (die op eigen initiatief op zoek waren naar een nieuwe samenwerkingsstructuur in de wijk), Heechterp-Schieringen, Camminghaburen, Aldlân en de koepelorganisatie SBO. Er is een serieuze zoektocht geweest met die wijken en bij andere Leeuwarder wijken en

dorpen (in totaal 9). Zoals eerder geschetst is Westeinde op eigen initiatief aan de slag gegaan met samenwerking. De zoektocht bij de overige wijken en dorpen heeft geen experimenten op het terrein van samenwerking of een nieuwe vertegenwoordigingsstructuur opgeleverd. Wel heeft de zoektocht een aantal wijken opgeleverd die met het thema democratisering en draagvlak aan de slag willen. De opbrengsten hiervan volgen we en gaan we delen met alle actieve Leeuwarder bewonersorganisaties.”

Tot slot wordt nog opgemerkt dat de mate van verantwoording van subsidiegelden die naar wijken en dorpen gaan om extra aandacht vraagt. De gemeente hecht groot belang aan het verantwoorden van uitgaven en inzet van zowel wijkpanel/dorpsbelang als wijkvereniging/dorpshuis naar hun achterban, de bewoners. Vooral zij kunnen nagaan of het gemeenschapsgeld (van de gemeente, maar in voorkomende gevallen ook vanuit leden-gelden) goed besteed is. De gemeente voert daarnaast steekproefsgewijs controles uit, de echte verantwoording dienen organisaties aan hun achterban af te leggen. Dit is als voorwaarde voor de subsidie ook vastgelegd in de Regeling subsidie panels. In formele zin is daarmee de verantwoording in onze beleving voldoende vastgelegd. Wij zullen de komende tijd wel extra aandacht besteden aan het invullen van de verantwoordingseis in de subsidieregeling. Bij de volgende rondes van de wijk- en dorpsmanagers langs de wijken en dorpen zal expliciete aandacht besteed worden aan het punt verantwoording. De organisaties in de wijken en dorpen zullen bevraagd worden op de manier van verantwoording aan hun eigen achterban en waar nodig zullen afspraken over verbetering van die verantwoording gemaakt worden.”

Concluderend. Dit traject draagt een wat ander karakter dan de overige projecten. Het betreft een follow up van de motie die op 23 april 2012 door de raad wordt aangenomen. In deze motie verzoekt de raad het college samen met de dorpen en wijken te onderzoeken op welke wijze het toekomstige dorpen- en wijkenbeleid vorm zou kunnen krijgen. Het college pakt dit verzoek op en start een zoektocht naar ‘de Leeuwarder variant van de Andere Overheid’, een queeste naar een route waarlangs initiatieven van onderop, uit de dorpen en wijken, meer ruimte krijgen om hun activiteiten te ontplooiën en de gemeente een faciliterende rol kan spelen. Het traject draagt voor alles het karakter van een ‘samenspraak’ tussen college, raad en de wijken en dorpen. Rond thema’s die in het kader van ‘andere overheid’ hoogst relevant zijn: ‘waardering voor inzet van bewoners’, ‘eigenaarschap en de rol van de gemeente’ (ruimte voor initiatiefnemers, niet de plannen als gemeente overnemen), ‘aansluiten bij waar beweging is’, ‘publieke taken door bewoners’, ‘wie is verantwoordelijk?’ (bij de direct betrokkenen).

Dit traject resulteert in het najaar van 2015 in een aantal bijeenkomsten waarin de notitie ‘Leeuwarden en de wijken en dorpen: de ontwikkelrichting’ van juni dat jaar, als uiteindelijke resultante van de zoektocht, wordt besproken. Waar vanuit de dorpen en wijken concrete voorbeelden van eigen initiatieven naar voren worden gebracht, met allerlei voorbeelden, vragen en verzoeken die het thema ‘andere overheid’ betreffen. Hoe zij tegen eigen regie, eigen verantwoordelijkheid en eigen kracht aankijken. Waar zij verwachten dat de gemeente ondersteunt, zich onthoudt en voor alles iets doet aan bureaucratie en regelgeving. Op 30 november volgt tijdens de Politieke Dialoog het gesprek tussen college en raad met als centrale thema’s: de subsidiestructuur van het wijken- en dorpenbeleid, het eigen vermogen van organisaties in de wijken en dorpen, de gewenste cultuurverandering (de ‘interne kanteling’) binnen de gemeentelijke organisatie in het kader van ‘andere overheid’, en de vraag op welke wijze een toekomstbestendige democratische vertegenwoordigingsstructuur ontwikkeld kan worden. Met twee aangenomen moties accentueert de raad zijn wensen inzake de ‘ontwikkelingsrichting’ van het wijken en dorpenbeleid. De raad ondersteunt de wens tot cultuurverandering binnen de gemeentelijke organisatie en spreekt zijn voorkeur uit voor het verenigingsmodel als

preferente vertegenwoordigingsstructuur. De eerste motie is geheel in lijn met de basisgedachten van 'andere overheid', de tweede motie belichaamt in dat kader enige spanning. Past het binnen de nadruk op eigen regie en eigen verantwoordelijkheid vanuit de gemeente een preferente vertegenwoordigingsstructuur te formuleren? Vragen eigen regie en eigen verantwoordelijkheid niet veeleer om ruimte aan wijken en dorpen om invulling aan die structuur te geven?

In het voorjaar van 2017 stelt het college vast dat er meer verantwoordelijkheid komt te liggen bij de wijken en dorpen. Daarbij wordt tevens geconstateerd dat er geen eenduidige vertegenwoordigingsstructuur is gevonden en wijken en dorpen vasthouden aan de manier waarop zij op dat moment georganiseerd zijn.

Terugkijkend op het traject kan worden vastgesteld dat het thema 'andere overheid' rond het uitwerken van een nieuwe 'ontwikkelrichting voor het wijken en dorpenbeleid' zeker een plek kreeg en ook onderwerp van discussie was tussen college, raad en de stad, de dorpen en wijken. Maar tegelijkertijd past daarbij de constatering dat in dit traject zelf, noch in de wijze waarop het is ingestoken, en niet waar het de uiteindelijke uitkomst betreft, het thema diepgaand ter tafel is gekomen. Inzake de cultuurverandering wordt in de voortgangsrapportage uit 2017 wel expliciet opgemerkt dat intern een traject is gestart waarbij alle relevante sectoren en teams van de gemeente handvatten mee krijgen om bewoners zo goed mogelijk te betrekken bij hun plannen en hun werk. De discussie tussen college, raad en de stad heeft verder geen vervolg gekregen of verdieping gevonden. En ook het gegeven dat meer en meer initiatieven in de wijken en dorpen worden genomen, is op zich niet meer dan een graadmeter voor een softere variant van 'andere overheid'.

5. Lab Noord

In de gesprekken met de ambtelijke organisatie wordt Lab Noord als het 'meest aansprekende' project in het kader van 'andere overheid' naar voren geschoven. De Rekenkamer heeft het project nader onderzocht aan de hand van documentenanalyse, gesprekken binnen de ambtelijke organisatie en een aantal gesprekken in de wijk Bilgaard met leden van de wijkvereniging, het wijkbedrijf en het sociaal wijkteam. Bilgaard is een jarenzeventigwijk met veel gestapelde bouw en weinig particulier bezit. Veel mensen zijn daar in de jaren zeventig komen wonen, en wonen daar nog steeds. Er is een grote populatie ouderen. Er zijn vele nationaliteiten aanwezig, maar er wonen overwegend blanke mensen, want ook de studentencampus van de hogeschool telt mee. Op een aantal vlakken spelen belangrijke maatschappelijke uitdagingen (werkloosheid, armoede, schuldenproblematiek en eenzaamheid)

De gemeente Leeuwarden had al langer het plan actief in te zetten op meer samenwerking en meer eigen initiatief van wijkbewoners. In Bilgaard maakten een aantal organisaties duidelijk dat zij sterker wilden samenwerken met elkaar en met de bewoners van de wijk. Dat paste ook binnen het idee om eerste stappen te zetten van de transformatie naar een nadere transitie binnen het sociale domein. Door een aantal nog los van elkaar staande plannen en initiatieven te koppelen was het streven van de partijen in Lab Noord binnen de bestaande financiële kaders nauwer samen te werken en sterker en meer tijdig in te spelen op de wensen en behoeften van wijkbewoners. Lab Noord start eind 2016 in Bilgaard en in de loop van 2017 in de Vrijheidswijk. Belangrijke uitgangspunten voor het project zijn: het project moet aansluiten bij de reeds in gang gezette veranderingen in het kader van de transformaties rond zorg, jeugd en participatie; het project moet aansluiten bij bestaande organisaties en feitelijke ontwikkelingen in de wijk; er dient ruimte te zijn voor ontschotting, in de zin dat er intensiever dan voorheen wordt samengewerkt; het

project moet vertaalbaar zijn naar andere wijken; en er dienen heldere afspraken te bestaan over de wijze waarop met vrijwilligers wordt omgegaan.

Binnen Lab Noord zijn op dit moment veel partijen actief rond zorg, jeugd en participatie. Het eigen wijkgebeuren wordt voornamelijk vormgegeven door de wijkverenigingen van Bilgaard en de Vrijheidswijk, het Wijkbedrijf Bilgaard, en de twee wijkpanels. Binnen het wijkbedrijf en de wijkvereniging is een mix van bewoners actief, van gepensioneerden die wat willen doen, tot werklozen en moeders die in de bijstand zitten en heel graag op termijn weer aan het werk willen. In beide wijken functioneert een Wijkcentrum, de Mozaïek in de Vrijheidswijk en het Wijkcentrum Bilgaard. Binnen dat geheel bestaan in Bilgaard ook een wijkservicepunt, een wijkleerbedrijf, een daginloop en een project rond het 'grijs gebied in de zorg'. Bij de daginloop komen kwetsbare, vaak eenzame burgers uit de wijk zonder indicatie, voor gezelligheid en sociale contacten. Op termijn kunnen zij dan eventueel doorstromen naar vrijwilligerswerk. 'Grijs gebied in de zorg' is een relatief nieuw project (zomer 2018) waarin thuiszorgorganisaties met elkaar en stagiaires van de Friese Poort samenwerken bij het verlenen van lichte zorg in de wijk. Daarnaast heeft zorgorganisatie Palet in Bilgaard een multifunctioneel centrum, MFC Ludingawoord, waarin zij samenwerken met de wijkbewoners, Talent/Wil en GGZ Friesland/Mind Up. In de Vrijheidswijk heeft Palet een zorgsteunpunt. Het sociale wijkteam, werkend in Bilgaard en de Vrijheidswijk, is gevestigd in de Mozaïek. Er wordt gewerkt vanuit de drie sporen uit het 'Leeuwardermodel', een combinatie van 'zelf en samen redzaam op basis van het werk van vrijwilligers en steun vanuit het eigen netwerk, basisondersteuning door het sociaal wijkteam en aanvullende ondersteuning. Als belangrijke uitgangspunten gelden: 'iedereen doet mee', 'dienstverlening dichtbij', 'inzet op de minst redzame burgers' en 'één budget per wijk'. Het sociale wijkteam maakt deel uit van de basisondersteuning. De ondersteuning is laagdrempelig en vereist geen indicatie. In termen van participatie zijn veel activiteiten op de een of andere manier te linken aan opleiden, vaardigheden, om vervolgens eventueel de stap naar betaald werk te zetten. Naast ondersteuning vormt ook outreachend werken deel van de opdracht van het wijkteam. Daar waar burgers zorg mijden of de loketten niet op eigen kracht kunnen vinden, gaat het team zelf actief de wijk in. Recentelijk wordt in de wijk ook een nieuw GGZ-traject voorbereid.

Deze schets de inzet van burgers, vrijwilligers uit de wijk, professionals, maatschappelijke instellingen en de gemeente, rond zorg, jeugd en participatie verwijst zonder meer naar 'andere overheid' als een beweging van de overheid meer te werken vanuit het perspectief van de wijk, en wijkbewoners. "Wij zijn er via Big Society, lees wijkondernemerschap, achter gekomen dat er in wijken best wel veel initiatieven waren, maar dat het heel wijkafhankelijk is, of persoonsafhankelijk is of het uiteindelijk slaagt. Of sprake is van een langere adem. Toen kwam de gedachte op: 'Wij moeten ergens eens een keer iets proberen om te kijken of dat niet een blauwdruk is die je overal zou kunnen uitrollen'. Maar wij misten, zeg maar, het verhaal in de keten. Er zijn best wel heel veel initiatiefnemers, en er zijn best wel veel partijen die daar iets in willen doen. Maar die kwamen elkaar eigenlijk niet gestructureerd tegen. Zo kwamen wij bij Bilgaard terecht, een voor Leeuwarden met zo'n 6000 bewoners een redelijk grote wijk vanuit de gedachte: 'Laten wij samen met het wijkbedrijf, en al bestaande ervaringen vanuit de fysieke hoek - het zelfstandig uitvoeren van groenonderhoud in de wijk - kijken naar wat wij hier samen kunnen doen, ook met het oog op de toekomst.'" Dat is ook expliciet de grotere idee achter Lab Noord. "Er zit een groter idee achter. Dat je vrijwilligers, betaalde vrijwilligers, mensen in opleiding, mensen uit de wijk, en professionals met elkaar in verbinding brengt, zodat je samen met die wijk stappen kunt maken, die je als wijk wil maken. In plaats van dat wij als gemeente iets bedenken, zijn wij uitgegaan van het idee partijen in de wijk samen te brengen. Zodat netwerken ontstaan. Dat mensen elkaar leren kennen. Zo van: 'Goh, met die kan ik dat doen. En aan die kan ik dat vragen. En die wil dat wel voor me doen. En bij die moet ik zeker niet zijn'. Dat is de gedachte achter Lab Noord. En dat je

daarmee een nieuwe vorm van wijkgericht werken, wijkdenken, wijkwerken kan ontwikkelen. En dat je dat ook niet helemaal als overheid op je hoeft te nemen, maar dat je hen dat ook zelf kunt laten doen. Dit is ook een voorbeeld voor andere gebieden. Zoals de sociale alliantie. Daar worden twee initiatieven genoemd. Dat zijn Lab Noord en de Inclusieve stad. De inclusieve Stad als methodiek voor het individu en Lab Noord als methodiek voor de samenwerking in een wijk.”

Om een meer diepgaand beeld te krijgen van de reikwijdte van de beweging richting ‘andere overheid’ is het nodig een aantal nadere vragen te stellen rond Lab Noord. Om te beginnen de omvang van de activiteiten waarbij bewoners uit de wijk betrokken zijn bij Lab Noord. De wijkvereniging telt ongeveer 600 tot 700 leden en er zijn zo’n 150 vrijwilligers actief binnen de diverse projecten van het wijkbedrijf. Wekelijks bezoeken om en nabij de 700 bewoners het wijkcentrum. Dan kunnen unieke bezoeken zijn, maar het kunnen ook bewoners zijn die vaker komen. Zij kunnen lid zijn van het groenteam, de daginloop, jongeren die komen voor het zakgeldproject, het oefenen met het koor, accordeonles, maar ook activiteiten als kaarten of bingo.

Het meest duidelijke voorbeeld van betrokkenheid, ook in termen van eigen regie, verantwoordelijkheid en kracht is het groenteam van het wijkbedrijf. Dat team heeft een aantal belangrijke taken inzake het groenonderhoud in eigen regie genomen. Deze activiteiten hebben niet alleen betekenis in termen van groenonderhoud, participatie en opleiding van de deelnemers aan het team, maar kennen ook een duidelijk sociale component. De groenploeg heeft veel aanspraak in de wijk. Zij komen in contact met eenzame bewoners in de wijk, die de gelegenheid aangrijpen tot een praatje. Zij spreken de groenploeg aan wanneer deze in hun straat bezig is en zetten dan vaak ook een kopje koffie. Ook het servicepunt, de activiteiten voor de jeugd en ‘grijs gebeid in de zorg’ kennen grotendeels eenzelfde werking.

Toch kent Lab Noord zijn fragiele kanten. Om te beginnen is daar de financiering van het project. Voor 2019 is er nog budget, maar het is onduidelijk wat er vanaf 2020 gaat gebeuren wanneer de sociale alliantie actief wordt. Het grootste deel van het budget voor de wijkvereniging en het wijkbedrijf wordt betaald uit het fysieke domein van de gemeente. Een kleiner deel uit het budget voor het sociaal domein, en daarvoor is voor 2019 een deel niet langer beschikbaar. ‘Hoe maken wij onze meerwaarde duidelijk? Hoe kunnen wij duidelijk maken dat ons project geen geld kost, maar juist geld oplevert?’, vragen deelnemers en begeleiders van de diverse projecten zich in dat kader af. In gesprek met de buitendienst geven de verantwoordelijken binnen de gemeente aan dat een belangrijk deel van de opbrengsten van het groenproject sociaal van aard zijn, in termen van dagbesteding, participatie en opleiding. Zij achten dat, ondanks het feit dat het geen extra geld oplevert, ook geen probleem. De wijk is beter onderhouden, minder afval en er worden ook klusjes in de wijk gedaan voor bewoners die zelf geen onderhoud kunnen betalen. Daarnaast vormen ook het bereik van met name de sociale activiteiten een vraagpunt. Uit de gesprekken treedt, uitgaande van een wijk met 6000 bewoners, een beeld naar voren van een relatief beperkte groep bewoners in termen van ondersteuning wordt bereikt. En daaraan kan de vraag worden gekoppeld in hoeverre de op zichzelf heel initiatiefrijke en betrokken activiteiten rond de wijkvereniging en het wijkbedrijf een scherper zicht geven op de maatschappelijke problematiek in de wijk, en langs die weg een opening biedt voor meer eigen regie, verantwoordelijkheid en kracht. Ook het wijkteam onderkent die vraag. “Ik denk niet voldoende, en niet diepgaand genoeg voor wat daar nodig is. Omdat daar gewoon professionals voor nodig zijn. Wij werken waar mogelijk samen met vrijwilligers. Dat is dan ook zoiets waarvan je op papier denkt: ‘Dat is leuk. Wij zetten een vrijwilliger in. Mensen versterken elkaar’. En dat vind ik ook. Alleen de praktijk laat zien dat dat soms ingewikkeld is, omdat vrijwilligers vaak hun eigen problematiek hebben. Minder betrouwbaar zijn. Gewoon er niet voor opgeleid.”

Het wijkteam werkt nauw samen met de wijkvereniging en het wijkbedrijf. “Daar hebben wij een goede samenwerking mee. Ook regelmatig overleg. Lab Noord is een van onze gezamenlijke projecten. Wij proberen elkaar te versterken en samen te werken waar dat mogelijk is. Zoals Lab Noord. Dat is een moment waarop je de dingen die je tegenkomt en signaleert, met elkaar bespreekt van: ‘Goh, wat kunnen wij hier nu samen in betekenen> Hoe kunnen wij elkaar versterken?’ En in Bilgaard loopt dat heel goed en gesmeerd. Neem de daginloop. Dat is een samenwerking van Lab Noord, de wijkvereniging, Palet en het wijkteam. Dat zijn twee dagdelen per week waar mensen uit de wijk elkaar ontmoeten. Heel laagdrempelig. Een goedkope oplossing. Een soort dagbesteding, maar dan vrijblijvend. Er is geen vast programma. Mensen ontmoeten elkaar en maken zelf een agenda. ‘Nou, hebben wij zin om een eind te gaan wandelen met elkaar, of iets creatiefs doen? Dat is zo ontstaan. Op maandag en woensdag. Er zijn wel twintig bewoners die vaste bezoekers zijn en zo de wijkvereniging weten te vinden. Omdat eenzaamheid een thema is. Weinig contacten in de wijk. Dat is een mooie samenwerking. Het gaat om mensen die, wanneer dat er niet meer is, zouden afglijden in de eenzaamheid en hun isolement... De aanmeldingen gaan via ons. Wij kennen de mensen uit de wijk. Als wij zien dat iemand sociaal geïsoleerd is, en er wel behoefte aan heeft, dan stellen wij daar een vraag over. Dan stellen wij voor: ‘Nou, er is een daginloop. Zullen wij samen eens gaan kijken?’ Vaak gaat dat dan ook zo. Vinden mensen het toch te spannend en is de drempel te hoog om daar alleen binnen te stappen.”

In het gesprek met het wijkteam komen nog een aantal thema's aan de orde die in het kader van 'andere overheid', en dan vooral de vraag in hoeverre gebruik kan worden gemaakt van meer samenwerking en meer gebruik maken van mogelijkheden en eigen kracht die in de wijk schuilgaan, van belang kunnen zijn. De samenwerking met de wijkvereniging en het wijkbedrijf is, zoals al vermeld, prima. Ook de relatie met de wijkagent is heel goed. Datzelfde geldt voor de gemeente. “Wij werken ook goed samen met de aansluitfunctionarissen van de gemeente. Die zijn voor ons echt onmisbaar. Dat is voor ons een belangrijke schakel omdat je dan korte lijntjes hebt, elkaar snel kunt vinden en kunt overleggen. Zij begrijpen beter dan een ambtenaar op het stadskantoor wat nodig is wanneer je bijzondere bijstand aanvraagt voor iemand. Bijvoorbeeld als er sprake is van dreigende huisuitzetting. Zij kunnen heel snel schakelen en aan tafel gaan met een bewoner.” Met de huisartsen is dat minder. “Dat is toch een eiland apart. Ook als je het bijvoorbeeld hebt over de jeugdwet. Huisartsen kunnen rechtsreeks verwijzen. Waar zeventig procent rechtsreeks door de huisarts wordt verwezen, waar wij nu juist aan het kijken zijn: 'Wat is er nodig? Kan het op een andere manier?' De huisarts schrijft gewoon een brief en dan ben je dertig duizend euro verder aan hulpverlening. Ja, dat is er nog niet zozeer.” En dan blijkt dat ook de bezuinigingen van de afgelopen jaren hun weerslag hebben gehad. Outreachend werken, de wijk in, 'een bakje doen', gesprekken voeren, meer zicht krijgen op wat er leeft, meer preventief werken, opbouwwerk verrichten, actief jongerenwerk dat is allemaal minder geworden of zelfs verdwenen. “Als voorbeeld noem ik het jongerenwerk in de Vrijheidswijk. Voorheen was er een hele goede opbouwwerker. Hij werkt nu in een ander wijkteam van Amaryllis. Die kende de wijk. Die had precies al die jongeren in zijn hoofd. 'Oh, dat rotzakje. En bij die gaat het thuis niet goed, want die vader zit vast'. Die was daar voortdurend mee bezig. Gewoon omdat hij dat in zich had. En hij had die kennis. Nou ja, het opbouwwerk is losgelaten. Voor een deel is dat ondergebracht bij de vrijwilligers, de wijkvereniging. En dat kan voor een stukje wel, maar niet het hele stuk. Er is heel veel blijven liggen, met als gevolg dat je ziet dat de cohesie dat die verslechtert. Dat de problematiek heviger wordt.” Ook rond een ander belangrijk thema in het kader van de transitie binnen het sociale domein, het integrale werken, ziet het wijkteam nog wel mogelijkheden tot verbetering. Ondanks het feit dat het team nu de regiefunctie in handen heeft, zijn de schotten tussen de organisaties nog niet verdwenen. “Elke zorgaanbieder heeft ook wel zijn eigen specialismen. Ik ben

bijvoorbeeld betrokken bij een gezin met drie kinderen, ouders, waar iedereen een diagnose heeft. Waar dan de ene partij heel goed is in het begeleiden en onderzoeken van het ene kind. Ouders hebben hun eigen gespecialiseerde hulpverlener. Soms ontcom je er ook niet aan. Maar ik denk wel dat er nog steeds wel heel veel schotten uit gehaald moeten worden.”

Concluderend. Hoe past Lab Noord binnen de beweging van de gemeente in de richting van ‘andere overheid’. Een overheid die om te beginnen inzet op meer eigen regie, verantwoordelijkheid en kracht van de wijk, van de bewoners van de wijk, en uiteindelijk, in zijn meest vergaande vorm de gemeenschap, de wijk meer en meer zeggenschap en sturing geeft rond domeinen waar het primaat niet langer bij de overheid ligt maar bij de leef- en beleavingswereld van burgers. Waar de overheid als ‘volgende en dienende overheid’ vooral werkt vanuit het perspectief van de burgers uit de betreffende gemeenschap?

Lab Noord is zonder meer een mooi voorbeeld van eerste stappen langs de bewegingslijn richting een andere relatie met de wijk, met de bewoners van Bilgaard en de Vrijheidswijk. Bewoners krijgen voor een deeleigen regie en eigen verantwoordelijkheid bij het groenonderhoud in de wijk, waarbij gebruik wordt gemaakt van de eigen kracht en de mogelijkheden de eigen potenties te versterken. Datzelfde geldt voor activiteiten rond de lichtere vormen van zorg en ondersteuning, als ook het zakgeldproject voor jongeren. De wijkvereniging en wijkorganisatie vormen een belangrijke verbindende schakel in de wijk, en het wijkcentrum bruist van activiteiten.

Worden de belangrijkste uitgangspunten voor het project Lab Noord daarbij in ogenschouw genomen dan kan worden vastgesteld dat het project zeker aansluit bij bestaande organisaties en feitelijke ontwikkelingen in de wijk. Er wordt zeker ook intensiever samengewerkt dan voorheen, al moet wel worden aangetekend dat op het gebied van het integraal werken nog wel stappen te zetten zijn. Waar het gaat om de bijdrage van het project aan de reeds in gang gezette veranderingen in het kader van de transformaties rond zorg, jeugd en participatie kan worden geconstateerd, dat zeker sprake is van een eerste bijdrage. Maar tegelijkertijd dient te worden vastgesteld dat het bereik van de activiteiten in het kader van Lab Noord nog relatief beperkt is, en dat tevens de inhoudelijke diepgang en betekenis van de activiteiten, tegen de achtergrond van de centrale doelstellingen van de transformatie, nog begrensd zijn. Vele relaties binnen het sociale domein, zorg, jeugd en participatie, in de wijk lopen nog via de bestaande kaders, praktijken en relaties tussen overheid en burgers, zoals die van de Wmo en de Participatiewet. Van een echt zelfstandige, en tot op zekere hoogte ook evenwaardige relatie tussen de wijk als gemeenschap, of meerdere gemeenschappen is nog geen sprake.

In meer algemene termen van de mate waarin Lab Noord zich positioneert op het continuüm tussen het werken als ‘traditionele overheid’ en het werken als ‘andere overheid in zijn meest vergaande vorm’ kan Lab Noord als voorbeeld voor een project worden aangemerkt waarbij het overheidspectief het vertrekpunt vormt, en bewoners en maatschappelijke organisaties de ruimte krijgen tot inspraak in en het leveren van een bijdrage aan de ‘publieke zaak’.

6. De doarpsmûne van Reduzum

Al meer dan twintig jaar kent Reduzum een eigen windmolen. Mensen, winkels en voorzieningen verdwenen uit Reduzum. De dorpsvereniging leidde een slapend bestaan. Enkele actieve dorpsbewoners wilden het tij keren. Van oudsher was Reduzum een dorp met veel gemeenschapszin. Mede daartoe gedwongen door de afgelegen ligging loste het

dorp problemen zo veel mogelijk zelf op. Dat gaat terug tot de vorige eeuw, tot de tijd van de rode dominee Boers. De molen vormde een mooi actiepunt om het dorpsleven te revitaliseren. De opbrengsten van de molen zijn op diverse manieren geïnvesteerd in de leefbaarheid van het dorp. Dat gaat van zonnepanelen voor de school, het in standhouden van de schoolbus, de aanschaf van een LED-veldverlichting voor het korfbalveld, energiebesparende maatregelen voor de sportkantine en het dorpshuis van Friens en Ideard tot het ondersteunen van acties om inventieve maatregelen te nemen rond energie. Een voorbeeld van het zelfdoen vanuit de gemeenschap en het vertrouwen op de eigen kracht en inventiviteit. En een gemeente die daartoe, zelfs voordat het begrip ‘andere overheid’ in zwang raakte, ruimte en ondersteuning biedt. “Het gaat ook om gevoel. De dorpsmolen is een baken, een nieuw bindend element nu God en de middenstand nagenoeg uit het dorp zijn verdwenen. Wie ’s ochtends het dorp uitrijdt, denkt: ‘Die molen is van ons’.”

De levensduur van de molen is inmiddels evenwel aan zijn einde gekomen en is nodig aan vervanging toe. Voor het vervangen van de windmolen heeft de Stichting Dorpsmolen Reduzum in februari 2016 een formele aanvraag voor een omgevingsvergunning ‘afwijken bestemmingsplan’ ingediend, als voorloper voor een bouwvergunning. De stichting wil graag een moderne, hogere molen plaatsen aangezien molens van de hoogte van de bestaande molen (een masthoogte van 36 meter met een tiphoogte van 51) niet of nauwelijks meer beschikbaar zijn, en de nieuwere molens (met een masthoogte variërend van 45 tot 55 meter, met een tiphoogte tussen de 67 en 77 meter) een hogere opbrengst kennen, financieel een beter rendement opleveren en ook stiller zijn dan de oude molen.

Aangezien de aanvraag strijdig is met het bestemmingsplan (waarin alleen molens met een masthoogte tot 36 meter zijn toegestaan) heeft de gemeente middels een uitgebreide afwijkingsprocedure de mogelijkheid medewerking verlenen aan het verzoek van de stichting. De gemeente besluit dan ook mee te werken aan het verzoek. Naast argumenten van duurzaamheid en ruimtelijke aard benadrukt de gemeente de maatschappelijke waarde van de molen, verwijzend naar het eigen initiatief, de eigen activiteit en eigen kracht van de gemeenschap in Reduzum. “De dorpsmolen van Reduzum is bij uitstek een ‘Mienskipproject’. Immers het initiatief komt vanuit het dorp en wordt zeer breed gedragen. De opbrengsten van de windmolen komen niet terecht bij een willekeurige ontwikkelaar, maar juist ten goede aan de dorpen Reduzum, Friens en Ideard. Het college waardeert de grote eigen inzet van de bewoners bijzonder, omdat zij voor eigen rekening en risico oplossingen voor de groeiende problematiek op het Friese platteland bedenken en daarmee de leefbaarheid steeds een forse impuls geven. Dit gebeurt door wonen, energie, duurzaamheid en leefbaarheid slim te combineren.” Wel wordt aangegeven dat medewerking van de provincie vereist is en dat daartoe een goede onderbouwing geleverd moet worden waarom de gemeente eventueel van het provinciale beleid zou willen afwijken.

De gemeenteraad van Leeuwarden besluit in begin 2017 in te stemmen met het ter inzage leggen van een ontwerpverklaring van geen bedenkingen voor het vervangen en vergroten van de windmolen van Reduzum en de afgifte van een verklaring van geen bedenkingen te delegeren aan het college. Op 21 april 2017 verzoekt het college de provincie formeel om ontheffing te verlenen van de Verordening Romte voor het opschalen van de dorpsmolen van Reduzum. Bij besluit van 6 juni 2017 delen Gedeputeerde Staten om die ontheffing te weigeren. Hoewel de weigering op basis van een aantal artikelen uit de verordening inhoudelijk wordt onderbouwd, is wel duidelijk dat de weigering vooral politiek van aard is. De provincie beroept zich op de inhoud van het coalitieakkoord ter zake. Daarin is vastgelegd dat in Fryslân geen nieuwe solitaire molens mogen worden geplaatst. De provincie zet in op een windpark in het IJsselmeer en een serie turbines op de kop van de Afsluitdijk (en wellicht nog een opstelling langs de snelweg bij Heerenveen). Voor nieuwe dorpsmolens in deze plannen geen plaats. “Wij willen geen verrommeling van het

landschap. Als wij voor deze dorpsmolen een uitzondering maken, kunnen ook andere dorpen dat recht eisen. Bovendien zet een enkele molen geen zoden aan de dijk.” En de fractieleidster van de SP in de Staten, de partij die in 2014 een motie indiende om dorpsmolens toe te staan, verklaart dat het inderdaad wrang is dat haar partij bij de coalitiebesprekingen geen uitzondering voor Reduzum kon binnenslepen. Maar een breuk in de coalitie om deze kwestie gaat haar te ver. “Dan zijn andere punten ook belangrijk.”

De gemeente Leeuwarden gaat bij de Raad van State op 14 juli 2017 in beroep tegen de weigering van de provincie. “Wij kunnen ons niet met deze beslissing verenigen. Reden waarom daartegen hierbij beriep bij uw rechtscollège wordt opgekomen.” Op 7 september 2018 doet de Rechtbank Noord-Nederland uitspraak in de procedure tussen het college van gedeputeerde staten en het college van burgemeester en wethouders van Leeuwarden. De rechtbank geeft de provincie gelijk: die mag een ontheffing voor een hogere windmolen weigeren. De ban op solitaire molens staat in het provinciale coalitieakkoord. Alleenstaande windturbines geven het landschap een rommelig en onrustig aanzien. Ze mogen alleen nog in clusters worden gebouwd. Vervangen mag, mits ze niet hoger worden.

Op 16 oktober 2018 tekent de gemeente pro forma hoger beroep aan tegen de uitspraak van de rechtbank van 7 september 2018. Waarbij de gemeente aantekent op deze korte termijn nog niet in staat te zijn de hogere beroepsgronden reeds te formuleren. Op 14 november besluit het college van burgemeester en wethouders, daarbij gesteund door de gemeenteraad, ook daadwerkelijk tot een hoger beroep over te gaan. De gemeente ziet voldoende redenen om af te dingen op de uitspraak van de rechtbank. Het is in de ogen van de gemeente onjuist dat een afweging in een concreet geval, dan wel een incidentele uitzondering niet mogelijk is. De hoger beroepsgronden zijn vervolgens bij de Raad van State ingediend. Het wachten is op het schriftelijk verweer van het college van gedeputeerde staten, waarna naar verwachting binnenkort een zitting ter behandeling van het beroep zal plaatsvinden.

De bewoners van Reduzum zijn teleurgesteld. Zij wilden hun initiatief, dat breed gedragen wordt door de gemeenschap, voor de toekomst veiligstellen. Een initiatief op basis van mienskip, van ‘onderop’ vormgegeven, dat past binnen het duurzaamheidsstreven van de provincie. Zaken die de provincie zelf ook propageert, maar blijken niet echt te tellen wanneer een coalitieakkoord in het geding is.

Concluderend. Hoe past de casus van de dorpsmolen van Reduzum binnen de beweging van de gemeente in de richting van ‘andere overheid’? Deze casus draagt een geheel eigen karakter. Om te beginnen zijn hier twee overheden bij betrokken, de gemeente Leeuwarden en de provincie Fryslân. Dat gegeven werpt ook een wat ander licht op bovenstaande vraag. Vanuit de gemeentelijke rol geredeneerd kan worden vastgesteld dat de gemeente Leeuwarden in deze casus eigenlijk al *avant la lettre* (voordat er überhaupt van ‘andere overheid’ sprake was) de beweging naar ‘andere overheid’ heeft ingezet door het initiatief van de gemeenschap van Reduzum vanaf het eerste moment te ondersteunen. En dat daarbij volop ondersteund door de gemeenteraad is blijven doen. Tot aan de hoogste rechter toe. Het feit dat het initiatief evenwel binnen een breder kader, van gemeente en provincie, zijn weg heeft moeten vinden, compliceert de kwestie. Het is voor burgers, meer specifiek voor initiatieven van gemeenschappen en burgers, lastig om met meerdere overheden te maken te krijgen. Overheden die vanuit eenzelfde doelstelling, in dit geval de verduurzaamingsdoelstelling, tot tegengestelde oordelen komen ten aanzien van initiatieven van burgers. Zelfs wanneer die initiatieven op alle mogelijke parameters op hun deugdelijkheid getoetst zijn. En dan sneuvelen op politieke belangen en argumentaties. Zoals een van onze gesprekspartners bij bespreking van de casus Agenda Stad en Platteland opmerkte. “Hoe ga je dat als overheden in Friesland organiseren. Want een burger wil eigenlijk maar met één overheid te maken hebben.”

Meer specifiek, naar de inhoud van 'andere overheid' is deze casus ook interessant. Er ligt een verzoek van een al lang, vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw, initiatief van burgers om hun project te mogen vernieuwen. Inhoudelijk sterk, inzake eigen regie, eigen verantwoordelijkheid en eigen kracht, en betrekking hebbend op diverse belangrijke aspecten van de leef- en belevingswereld van een gemeenschap zoals wonen, energie, duurzaamheid en leefbaarheid. En ook gesteund door onderzoeken die toetsen op functie, beleid (zelf vanuit breder perspectief het provinciale beleid), stedenbouw, welstand, milieuzonering, geluid, luchtkwaliteit, externe veiligheid, archeologie, cultuurhistorische en panden, bodem, slagschaduw, water, ecologie, verplichtingen in termen van milieueffectrapportage, de ladder van stedelijke ontwikkeling, als ook de bescherming van flora en fauna. Bezien tegen deze achtergrond kan in elk geval worden vastgesteld dat het provinciale politieke domein toch voornamelijk nog wordt geregeerd door een meer traditionele interpretatie van de relatie tussen overheid en samenleving. Dominant daarin is het denken vanuit globale algemene regels, waarbij de specifieke context van een casus zowel in termen van maatschappelijke draagvlak, als ook de specifieke omgevingsvoorwaarden niet of nauwelijks wordt meegewogen. Juist een van de kernwaarden van de beweging naar 'andere overheid'. Dat wordt in dit geval dan nog eens versterkt door het gegeven de argumentatie van gedeputeerde staten wordt gekenmerkt door een mengeling van formele argumentatie, 'de verordening' - die 'ex post' van karakter is, d.w.z. resulteert uit een periode lang nadat het initiatief in Reduzum van de grond kwam - aan de ene kant, en niet geëxpliciteerde, maar wel onderliggende politieke argumentatie in termen van het gebonden zijn aan een coalitieakkoord.