

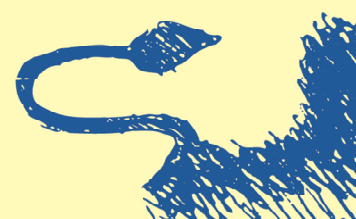
Rekenkamer Leeuwarden

**De Andere Overheid**

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

September 2019

**Rekenkamer**



---

*“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.”*

## Colofon

### **Samenstelling Rekenkamer Leeuwarden**

Voorzitter	Joop Roebroek
Externe leden	Miranda Domenie Bert Lokhorst
Secretaris	Jellie Rijpma

Telefoon: 058-233 4022

E-mail: [rekenkamer@leeuwarden.nl](mailto:rekenkamer@leeuwarden.nl)

---

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>INLEIDING</b> .....	<b>1</b>
1.1	CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG EN DEELVRAGEN .....	1
1.2	FASERING ONDERZOEK EN GESELECTEERDE CASUSSEN .....	3
1.3	LEESWIJZER .....	5
<b>2</b>	<b>ANDERE OVERHEID ALS BEWEGING: NADERE DUIDING VAN HET BEGRIP</b> .....	<b>6</b>
2.1	<i>ANDERE OVERHEID</i> ALS NIEUW BESTUURLIJK PARADIGMA .....	6
2.2	ZOEKTOCHT NAAR INVULLING VAN HET BEGRIP <i>ANDERE OVERHEID</i> .....	7
<b>3</b>	<b>BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAGEN</b> .....	<b>13</b>
<b>4</b>	<b>CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN</b> .....	<b>28</b>
4.1	CONCLUSIES .....	28
4.2	AANBEVELINGEN .....	30
<b>6</b>	<b>BESTUURLIJKE REACTIE</b> .....	<b>32</b>
<b>7</b>	<b>NAWOORD VAN DE REKENKAMER</b> .....	<b>33</b>
<b>BIJLAGEN</b>	.....	<b>34</b>
BIJLAGE 1:	EEN 'BEST PRACTICE' ALS NADERE DUIDING: ZELFSTURING IN PEEL EN MAAS .....	35
BIJLAGE 2:	DE CASUSSEN .....	40
BIJLAGE 3:	LITERATUUR EN GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN .....	79
BIJLAGE 4:	OVERZICHT GESPREKSPARTNERS.....	82

# 1 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 binnen en buiten de gemeentelijke organisatie, veelal met het begrip *andere overheid* getypeerd.

Ook het nieuwe college verwijst in zijn collegeprogramma uit 2018 *De kracht van samen. Bouwen aan een sociaal, vernieuwend en duurzaam Leeuwarden* naar een andere relatie tussen de gemeente en de stad, naar die *andere overheid*. Meer concreet heet het: “Bewoners nemen hierbij steeds vaker zelf het initiatief. We willen deze kracht van mienskip blijven stimuleren... Soms richten bewoners samen een werkbedrijf op. Bijvoorbeeld voor het beheer van de openbare ruimte of een dorps huis. 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.” (blz. 23)

Het thema *andere overheid* heeft daarmee een belangrijke plaats verworven in het denken over en werken aan een nieuwe relatie tussen de gemeente en haar gemeenschappen/burgers. Het 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.

## 1.1 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen

De Rekenkamer heeft in haar onderzoeksopzet 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?*

De Rekenkamer heeft deze centrale vraagstelling naar zeven meer concrete onderzoeksvragen vertaald.

1. Hoe wordt het begrip *andere overheid* binnen de gemeente Leeuwarden omschreven en begrepen?
2. Op welke wijze is het begrip *andere overheid* geconcretiseerd binnen de eerste experimenten die op basis van de motie van 10 november 2011 zijn gestart, en nog meer recente initiatieven rond de *andere overheid*?
3. Wat waren(zijn) de belangrijkste uitkomsten van de experimenten in termen van een *andere overheid*?

*Wat is anders en wat is het effect? Leiden de experimenten tot ander beleid en beleidsuitvoering? Is er meer betrokkenheid? Zijn plannen realistischer? Wordt eerder gestopt wanneer beleid niet werkt, wordt eerder begonnen wanneer er serieuze kansen zijn? Zijn burgers degenen die ideeën aandragen? Zijn zij in deze nieuwe positie de (mede)beleidsmakers en/of de uitvoerders van beleid?*

4. Welke ervaringen/meningen zijn opgedaan aan de hand van de experimenten die vanaf 2013 gestart zijn?

*Welke lessen worden getrokken op basis van deze ervaringen/meningen? Wat betekent in deze context dat de overheid 'volgend is'? Komen dan andere beleidsonderwerpen aan de orde? Werkt dat beter dan een overheid die 'leidend is'? Wie zijn de 'actieve burgers'? Verschilt dat van experiment tot experiment? Zijn de ervaringen/meningen en lessen van alle betrokken partners gelijkloidend, of zijn er verschillen waar te nemen?*

5. Wat zeggen de ervaringen/meningen en lessen over de stand van zaken rond de *andere overheid*?

*Is sprake van een verandering in de relatie tussen overheid en burgers, zoals geformuleerd als doelstelling? En wat is de kern van die verandering?*

6. Welke factoren hebben (positief) bijgedragen aan die verandering, dan wel kunnen worden aangewezen als belemmerend voor een verandering?

*Betreft dat zaken als: communicatie, persoonlijke verhoudingen, duidelijk omschreven doelen en resultaten, de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd, de manier waarop de experimenten geëvalueerd worden, de kosten en baten van projecten, het gehanteerde juridische kader, verschillen tussen stad en platteland, de duur van een experiment en de vraag of het na die fase gecontinueerd wordt?*

7. Welke inzichten voor de nabije toekomst kunnen op basis van deze eerste experimenten, ervaringen/meningen, lessen, stand van zaken, alsmede duiding van positieve en belemmerende factoren worden geformuleerd?

## 1.2

### Fasering onderzoek en geselecteerde casussen

Het onderzoek is in een aantal stappen uitgevoerd. Allereerst heeft de Rekenkamer de eerste twee onderzoeksvragen aan de hand van bestaande documenten, evaluaties en gesprekken beantwoord. De tweede fase vereiste uitvoeriger onderzoek waarbij op basis van documenten en vooral gesprekken met diverse betrokkenen naar antwoorden op de vragen drie tot en met zes is gezocht. In deze fase heeft de Rekenkamer zes concrete casussen nader bestudeerd. Daarbij gaat het om een brede waaier van projecten die diverse werkvelden van de gemeente betreffen en tevens een zekere spreiding in de tijd kennen (zie schema 1). De geselecteerde casussen zijn:

- Lab Noord;
- De overdracht van eenvoudige onderhoudswerkzaamheden in het groen,
- Agenda Stad en Platteland,
- Leeuwarden en de wijken en dorpen,
- Big Society,
- De Dorpsmolen van Reduzum

Het beantwoorden van de zevende en laatste vraag vormde de opmaat tot het formuleren van conclusies en aanbevelingen. In deze fase heeft de Rekenkamer ook de gemeenteraad nader betrokken bij het onderzoek. Allereerst door tijdens de Politieke Dialoog van 10 april 2019 een tussenbalans met de raad te delen. Vervolgens hebben in mei nog twee groeps gesprekken met vertegenwoordigers van de gemeenteraad plaatsgevonden.

**Schema 1: De zes casussen en hun tijdspad**

	Groenvoorziening	Big Society	Stad en platteland	Wijken en Dorpen	Lab Noord	De molen van Reduzum
2011		Motie werkwijze Wielenpôle 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!' (mei 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 Wielenpôle 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 Wielenpôle 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						



### 1.3

#### Leeswijzer

Deze eindrapportage bestaat uit twee delen. In het eerste deel beantwoordt de Rekenkamer de centrale vraag op basis van de zeven verdiepende onderzoeksvragen en worden er conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Samen met het bestuurlijk wederhoor vormt dit de hoofdtekst van deze eindrapportage.

In het tweede deel, de bijlagen, is verder onderzoeksmateriaal opgenomen. Om te beginnen een ‘best practice’ van de Limburgse gemeente Peel en Maas die al langere tijd op zoek is naar een andere invulling van de relatie tussen de lokale overheid en de gemeenschappen en burgers in de gemeente. Uit geschriften en op basis van gesprekken met een aantal experts kwam deze gemeente bovendien. Daarnaast zijn uitvoerige rapportages over de zes onderzochte casussen opgenomen.

## 2 *Andere overheid* als beweging: nadere duiding van het begrip

Alvorens in te gaan op de vragen van het onderzoek, wordt eerst stilgestaan bij het begrip *andere Overheid*.

### 2.1 *Andere Overheid* als nieuw bestuurlijk paradigma

In maatschappelijke en wetenschappelijke vertogen wordt 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 in het rapport *Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid* van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO)<sup>1</sup> 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’. Het nieuwe ‘bestuurlijk paradigma’ en de daarbij horende onderliggende algemene noties zijn echter vooralsnog maar beperkt vertaald in richtlijnen 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 nog maar de vraag of een eenduidig begrip eigenlijk wel kan en 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 bredere collectieve samenhang? En dan zijn er ook nog eens diverse niveaus, in termen van de mate waarin een verschuiving in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en samenleving inhoud en vorm krijgt.

---

<sup>1</sup> Raad voor Maatschappelijke Ondersteuning, *Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid*, Den Haag, 2002.

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. Tegelijk schetst het ook de uitdaging, namelijk de zoektocht naar een nieuwe, moderne verhouding tussen overheid en samenleving, tussen gemeente en gemeenschappen, buurten, wijken, groepen van burgers, maatschappelijke initiatieven en uiteindelijk ook de individuele burgers.

## 2.2 Zoektocht naar invulling van het begrip *andere overheid*

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 uit enerzijds een vage algemene notie van wat het begrip inhoudt en anderzijds uit een hele serie van ‘trial and error’ aanzetten, stappen, experimenten en projecten. Vanuit een traditionele opvatting over de positie en rol van de overheid richting de samenleving zou dit aanleiding kunnen geven tot de verzuchting dat er geen vastomlijnd plan aan ten grondslag ligt. Maar vanuit het idee van *andere overheid* als zoektocht naar een nieuw bestuurlijk paradigma is dat veeleer een uitdagend, wervend vertrekpunt. Dat betreft de uitdaging voor alle partijen om samen zoekend en onderzoekend, via experimenten, projecten en nieuwe initiatieven het idee 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 en het initiatief uit handen durven geven. Probleemdefinities, het formuleren van prioriteiten en de keuze voor in te zetten trajecten of instrumenten, zullen worden gedeeld met of geheel overgelaten aan gemeenschappen, buurten, wijken en/of groepen van burgers. Ook het oordeel over ‘goed’ of ‘slecht’, ‘succes en falen’ en als klap op de vuurpijl de verantwoording van publiek geld zullen niet langer exclusief aan de overheid zijn, maar dienen te worden gedeeld met de andere betrokkenen.

De Rekenkamer heeft de afgelopen maanden de nodige discussies gewijd aan de vraag of het mogelijk is het begrip *andere overheid*, ondanks zijn complexiteit, diverse interpretaties en nog weinig uitgekristalliseerde praktische onderbouwing, toch samenhangend te schetsen. Het uitgangspunt vormt de stelling dat *andere overheid* beschouwd kan worden als een beweging - zoals dat in de literatuur genoemd wordt - van ‘traditionele overheid’ met een kenmerkende 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 *andere overheid* heeft de Rekenkamer een zogenaamd ‘heuristisch schema’ (zoekschema) ontwikkeld. In dit schema is voor een aantal belangrijke ijkpunten (wezenlijke kenmerken) de *beweging richting andere overheid* in beeld gebracht: vertrekkend vanuit de traditionele overheid via een aantal mogelijke tussenstations naar die *andere overheid*.

**Schema 2: Heuristisch schema: De beweging richting andere overheid**

<ul style="list-style-type: none"> <li>• De 'traditionele overheid'</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De functionele andere overheid binnen de participatiesamenleving' (de andere overheid staat ten dienste van het publieke domein)</li> <li>• De overheid verleent burgers de mogelijkheid van inspraak en invloed rond specifieke beleids-thema's</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De andere overheid als nieuw sturingsparadigma (ruimte voor gemeenschappen/burgers om actief een eigen bijdrage te leveren aan het onderhouden van het 'Goede Leven', c.q. de vitaliteit van de samenleving, van de gemeenschap)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 'De (traditionele) verzorgingsstaat'</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 'De participatiesamenleving', de samenleving en burgers leveren een bijdrage aan de publieke zaak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De toon(aan)gevende gemeenschap (Big Society) (als alternatief voor 'participatiesamenleving')</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 'Seeing like a state': werken vanuit het perspectief, wensen en aannames van de overheid ('van binnen naar buiten')</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 'Seeing like a citizen': werken vanuit het perspectief, wensen en aannames van de gemeenschappen/burgers (van 'buiten' naar 'binnen')</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Primaat bij de systeemwereld: systeemlogica, instrumentalisering, centralisering, aanbodbestuur, meetindustrie</li> <li>• De beleidsdomeinen (de 'onderdelen') centraal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het centraal stellen van het begrip 'participatie' is gericht op het belang dat de overheid hecht aan de inbreng van burgers bij het formuleren en uitvoeren van (overheids)beleid; uiteindelijk gaat het daarbij toch voor alles om het versterken van het overheidsgedanken en -handelen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 'De rol van de overheid is beperkt', primaat bij de leef- en beleefingswereld van burgers, bij de gemeenschap: waarden, wensen, vraag en ervaringen van gemeenschap/burgers centraal.</li> <li>• Het expliciet vastleggen van waardeoriëntaties van de gemeenschap binnen de diverse domeinen (inkomen, zorg, jeugd, arbeid, wonen, omgeving, etc.)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publiek domein (overheid is eigenaar)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (Semi-)publiek domein (overheid is eigenaar, gemeenschappen/burgers leveren een bijdrage; interactief beleid en beleidsuitvoering)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeenschapsdomein/het 'openbare domein' (ook afgestemd op privésfeer in termen van vertrouwen, respect en andere waarden)</li> <li>• Gemeenschap/burgers collectief 'eigenaar' van activiteiten; overheid faciliteert waar nodig</li> </ul>

In dit schema is ter nadere duiding van de 'beweging richting andere overheid' een aantal centrale kenmerken van die beweging opgenomen. 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 enkel experiment of project. *Andere overheid* veronderstelt een traject over langere tijd, met een veelheid aan elementen.

Dan gaat het onder meer om visie en het hanteren van diverse perspectieven, om cultuur en het verlenen en nemen van ruimte voor eigen initiatief en eigenaarschap opeisen, om experimenten en projecten, en om communicatie en dialoog, en samenwerking, coproductie of zelf doen. Dat kun je niet allemaal vangen in een enkele definitie of een enkel model.

De Rekenkamer heeft dit schema om te beginnen op basis van literatuur en een enkele praktische aanzet binnen gemeenten die daar al wat breder over hebben gepubliceerd<sup>2</sup> wat verder uitgewerkt. Aan de hand van een aantal centrale ijkpunten levert dat een schets op van de beweging van *traditionele overheid* naar *andere overheid*. Uiteraard niet als dwingende route, maar voor alles als een denkmodel waarbinnen in het verlengde van meer bekende begrippen en reeds in staand beleid omgezette praktijken nieuwe beelden en concepten worden aangedragen die in het kader van de *'beweging richting andere overheid'* een rol zouden kunnen spelen. Elk ijkpunt kent derhalve een beginpunt (de praktijk zoals die vele jaren gebruik was binnen de overheid) en een eindpunt waar, essentiële elementen van *andere overheid* zijn opgenomen. Sommige begrippen ter duiding van die ijkpunten zijn bekend en vertrouwd, zoals 'traditionele verzorgingsstaat', 'participatiesamenleving', 'publiek domein' of 'semi-publiek domein'. Andere zijn minder bekend of geheel nieuw, zoals 'toonaangevende gemeenschap' (Big Society), 'openbaar of gemeenschapsdomein', 'het onderhouden van het goede leven en de vitaliteit van de gemeenschap'. Achter die nieuwe begrippen gaat soms een veelkleurig, complex geheel van beelden en opvattingen schuil. Zo staat tegenover het denken in grote ambities van de traditionele overheid in de *andere overheid* het 'Goede Leven' centraal. Daarin doet iedereen naar vermogen mee en is er meer aandacht voor weloverwogen keuzes, immateriële waarden, kleinschaligheid en de menselijke maat.

Om de *beweging richting andere overheid* niet louter langs inhoudelijke lijnen te laten lopen, heeft de Rekenkamer ook een poging ondernomen die beweging in meer procesmatige en praktische zin te schetsen. Dat heeft geresulteerd in schema 3: Vertaling van de *beweging richting andere overheid* naar de fasen in de beleidscyclus.

In dit schema wordt aan de hand van de vijf fasen van de beleidscyclus een overzicht gegeven van aandachtspunten die bij het ontwikkelen, uitwerken, implementeren en evalueren van initiatieven gericht op een nieuwe relatie met de samenleving en partners binnen die samenleving van belang kunnen zijn. Tevens kunnen deze aandachtspunten houvast geven bij het beantwoorden van de vraag of en in hoeverre een specifiek traject of project elementen bevat van een *beweging richting andere overheid*.

---

<sup>2</sup> 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.

**Schema 3: Vertaling van de beweging richting andere overheid naar de fasen in de beleidscyclus.**

De fasen van de beleidscyclus		
<p><b>De fase van agendavorming (probleemstelling/afbakening van de maatschappelijke opgave)</b></p>	<p><b>De andere overheid (in zijn meest uitgesproken vorm) als ijkpunt</b></p>	<p><b>De organisatie van het proces</b></p>
<p><i>In hoeverre worden gemeenschappen/burgers betrokken bij het formuleren van de betreffende maatschappelijke opgave?</i></p>	<p><i>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.</i></p>	<p>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?</p> <p>Stappen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• als startpunt het eigenaarschap van de maatschappelijke opgave vaststellen;</li> <li>• het formuleren van de uiteindelijke omschrijving van de opgave, van duidelijke rollen en posities (binnen het vaststellen van de opgave) te voorzien</li> </ul>
<p><b>De fase van beleidsvoorbereiding</b></p>	<p><b>De andere overheid (in zijn meest uitgesproken vorm) als ijkpunt</b></p>	<p><b>De organisatie van het proces</b></p>
<p><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></p>	<p><i>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.</i></p>	<p>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?</p> <p>Stappen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• inspireren en ieder op eigen wijze laten bijdragen aan de gemeenschappelijke opgave; ieder op zijn eigen tempo</li> <li>• op gepaste wijze ieders perceptie/waardering naar voren gebrachte opties wegen en samenbrengen</li> <li>• een helder overzicht van de diverse opties, en hun weging presenteren als voorwaarde voor een voldragen</li> </ul>

		<p>en (waar mogelijk) gedeelde keuze</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• voor alle betrokkenen een gelijkwaardige toegang tot de relevante informatie organiseren</li> </ul>
<p><b>De fase van besluitvorming (van beleidsbepaling)</b></p> <p><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></p>	<p><b>De andere overheid (in zijn meest uitgesproken vorm) als ijkpunt</b></p> <p>In het kader van <i>andere overheid</i> 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 het experiment, traject, interventie worden beoordeeld (inhoudelijk, maar ook het proces en de methodologie van waardering).</p>	<p><b>De organisatie van het proces</b></p> <p>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?</p> <p>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?</p> <p>Stappen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• het zoveel mogelijk SMART 2.0 formuleren van de doelen</li> <li>• 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</li> <li>• een gezamenlijke keuze voor een methode om de voortgang van de doelen te bewaken</li> </ul>
<p><b>De fase van de implementatie, de uitvoering van beleid</b></p> <p><i>Zijn de verantwoordelijkheden, rollen en taken voor de implementatie en uitvoering van de te volgen route/beleidsinzet helder?</i></p>	<p><b>De andere overheid (in zijn meest uitgesproken vorm) als ijkpunt</b></p> <p><i>Andere overheid</i> 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.</p>	<p><b>De organisatie van het proces</b></p> <p>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</p>

		<p>gelegenheid biedt om samen te werken en elkaar aan te spreken op gemaakte afspraken.</p> <p>Stappen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• het faciliteren van samenwerking, en elkaar prikkelen en enthousiasmeren</li> <li>• tussentijds elkaar bijpraten en eerste resultaten kritisch beschouwen</li> <li>• nagaan in hoeverre de methode om eerste resultaten te meten, ook werkt</li> <li>• het experiment, het project, de interventie tussentijds op basis van die ervaringen bijsturen</li> </ul>
<p><b>De fase van verantwoording (van evaluatie van beleid)</b></p> <p><i>Hoe is de verantwoording geregeld?</i></p>	<p><b>De andere overheid (in zijn meest uitgesproken vorm) als ijkpunt</b></p> <p>Deze laatste fase vormt voor het werken vanuit de <i>beweging richting andere overheid</i> 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 <i>andere overheid</i> 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.</p> <p>Ook die verbreding vraagt uiteindelijk om helderheid over ‘eigenaarschap’. Duidelijkheid over de vraag vanuit welk perspectief worden welke elementen van het experiment, project of interventie beoordeeld.</p>	<p><b>De organisatie van het proces</b></p> <p>In het kader van <i>andere overheid</i> 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 wegingen van uitkomsten door de afzonderlijke partners.</p> <p>Stappen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• het duidelijk in kaart brengen van de uitkomsten/resultaten van het experiment, project of interventie; deze dienen getoetst te worden aan de geformuleerde ijkpunten</li> <li>• uiteindelijk dienen in dat kader eigenaarschap van het experiment, traject, interventie, en de ‘beschikking’ over noodzakelijke</li> <li>• middelen een rol te spelen bij het wegen van ieders inbreng</li> <li>• het samen lessen verwerken en leren voor de toekomst neemt een belangrijke plaats in</li> </ul>

Met dit schema wil de Rekenkamer vooral ook laten zien dat het faciliteren van de *beweging richting andere overheid* meer vraagt dan samenwerking en afstemming in de implementatiefase van beleid. Actieve betrokkenheid van wijken en buurten, actieve burgers en hun organisaties, zou in de visie van de Rekenkamer ook zijn beslag moeten krijgen in de fasen van agendering, beleidsvoorbereiding, besluitvorming en evaluatie van beleid.



### 3 Beantwoording onderzoeksvragen

De Rekenkamer heeft in haar onderzoeksopzet 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 vervolginiciatieven op dat pad?*

Vervolgens heeft de Rekenkamer deze algemene vraagstelling naar zeven meer concrete onderzoeksvragen vertaald. In dit hoofdstuk worden deze vragen van een antwoord voorzien.

#### 1. Hoe wordt het begrip *andere overheid* binnen de gemeente Leeuwarden omschreven en begrepen?

Bij de beantwoording van deze vraag kan onderscheid gemaakt worden tussen de bestuurlijk-politieke invalshoek en een ambtelijk, organisatorische invalshoek.

##### **Bestuurlijk-politieke invalshoek**

Het begrip *andere overheid* is binnen de gemeente Leeuwarden nauw verbonden met de zoektocht naar een andere relatie, andere vormen van samenwerking met burgers die actief zijn in wijken en dorpen en daar eigen initiatieven ontwikkelen. Een eerste aanduiding van die zoektocht is reeds te vinden in het collegeprogramma van 2010 *Doorpakken in nieuwe tijden*. Daar worden als kernpunten voor het ontwikkelen van een nieuwe visie op de rol van de overheid de begrippen ‘samenwerken’, ‘ondernemend’ en ‘vertrouwen’ naar voren geschoven. Werken vanuit vertrouwen en ruimte bieden, heet het. In het verlengde van deze eerste verwijzing naar het ontwikkelen van een nieuwe visie op de rol van de overheid neemt de gemeenteraad van Leeuwarden op 10 november 2011 de motie ‘Werkwijze Wielenpôlle en Schepenbuurt en pilot Big Society’ aan. In die motie vraagt de raad het college een pilot conform de werkwijze ‘Big Society’ (is dat voor iedereen duidelijk of moet dat in hoofdlijnen nader worden gedefinieerd?) in een aantal wijken op te zetten. Dat mede in het licht van nieuwe ontwikkelingen binnen het welzijnswerk, waarbij burgers zelf een meer actieve rol krijgen toebedeeld. Deze motie wordt in 2013 gevolgd door de notitie ‘De zoektocht naar de Leeuwarder variant van de nieuwe overheid: samenwerken met de

stad en regio vanuit maatschappelijke veerkracht en dynamiek'. In die notitie worden nieuwe rollen voor de overheid benoemd: krachtig, modern en lenig. De Big Society-werkwijze wordt binnen de gemeente als een van de doorbraakdossiers betiteld. Deze werkwijze moet een bijdrage leveren aan een nieuwe leeromgeving inzake 'actief burgerschap', het ruimte verlenen aan burgers die zelfverantwoordelijkheid willen nemen voor de publieke zaak. Heel expliciet vermeldt de gemeente dat de werkwijze een ommekeer te zien geeft: Van 'leidend', met ambtenaren en bestuurders in een trekkende rol, naar 'volgend', met burgers als eerste aan zet. Dat heeft gevolgen voor de beleidsontwikkeling en -uitvoering (dienstverlening) door de gemeente die verstrekkend kunnen zijn.

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*. En in het programma zelf zijn op vele plaatsen verwijzingen te vinden naar een andere relatie tussen de gemeente en de stad. Soms in termen van het inperken van financiële tekorten. "Door meer ruimte te bieden aan maatschappelijke initiatieven, kunnen we de kosten verlagen... We vragen inwoners die dat kunnen om lichte vormen van onder-steuning zelf te regelen. Dus zonder tussenkomst van of betaling door de overheid. Het gaat hier bijvoorbeeld om huishoudelijke hulp, lichte dagbesteding en thuisondersteuning. Door deze zelfredzaamheid gaan de kosten omlaag." (blz. 15 en 17). En 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 wel 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 dorps huis. 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." (blz. 33)

#### **Ambtelijk-organisatorische invalshoek**

Naast deze meer bestuurlijk-politieke invalshoek wordt het begrip ook wel meer ambtelijk-organisatorisch ingevuld. In dat kader staat vooral de vraag centraal hoe deze nieuwe rol van de overheid vervolgens te vertalen naar de wijze waarop de gemeentelijke organisatie is ingericht en zijn processen organiseert. In het programma van 2014, *Iedereen is Leeuwarden. Ljouwert is eltsenien*, is te lezen: "De beweging richting 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 leidinggevend; 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." (blz. 29)

Er worden vervolgens tien dossiers aangeduid die als trekkers voor een *beweging richting andere overheid* dienen te werken. Binnen die dossiers zijn tien verschillende projecten opgepakt, die evenwel altijd gelinkt zijn aan verantwoordelijkheden binnen de ambtelijke organisatie. De projecten worden beschouwd als dragers voor veranderingen binnen de ambtelijke organisatie. Zij hebben als doel de organisatie te laten zien dat het van belang is niet zozeer vanuit de letter van de wet te werken, maar meer vanuit de bedoeling van

de wet. Of zoals dat in ambtelijke kring ook wel wordt geformuleerd: “Te werken vanuit ‘geborgde willekeur’, bewerkstelligen dat je laat zien dat je *andere overheid* bent.”

### Samenvattend

Uit de politieke documenten en beleidsnotities komt geen eenduidige definitie van het grip *andere overheid* naar voren. Wel is sprake van een gewenste beweging richting een nieuwe, andere vorm van samenwerken tussen de gemeente Leeuwarden en de dorpen, wijken, buurten en burgers. Kernbegrippen in die beweging zijn: samenwerken, ruimte geven, vertrouwen, Mienskip en eigen initiatief van burgers, van trekkend naar volgend, cultuurverandering en aansluiting van systeemwereld op leefwereld van burgers.

## 2. Op welke wijze is het begrip *andere overheid* geconcretiseerd binnen de eerste experimenten?

De tweede deelvraag is in heel strikte zin niet te beantwoorden. Binnen de projecten zelf is het begrip *andere overheid* niet heel expliciet binnen de context van de projecten gedefinieerd. Het is aan de uitvoerders van de projecten overgelaten op basis van concrete acties en activiteiten tot een (eigen) invulling te komen van die nieuwe, andere overheid of die nieuwe, andere manier van werken. Misschien wel ‘definition by practice’.

Voor het zoeken naar die nadere concretisering is nagegaan op welke manieren de *beweging richting andere overheid* concreet vorm heeft gekregen in een zestal casussen, die representatief mogen worden geacht voor de *beweging richting andere overheid*. Deze casussen zijn weliswaar heel divers van aard, maar verwijzen alle naar belangrijke aspecten van de *beweging richting andere overheid*. Uitgebreidere beschrijvingen van deze casussen zijn te vinden in Bijlage 2.

### Casus 1: De overdracht van eenvoudige onderhoudswerkzaamheden in het groen

De eerste casus betreft *de overdracht van eenvoudige onderhoudswerkzaamheden in het groen*. In dit project ligt de nadruk op het meer betrekken van wijken, buurten en dorpen bij het onderhoud van de openbare ruimte. Het project brengt een aantal zaken samen:

- het oppakken van mogelijkheden binnen de Participatiewet om burgers uit de wijk actief te laten participeren;
- de wijken, en meer in het bijzonder de wijkondernemingen die tot ontwikkeling komen, betrekken bij het onderhoud van het groen, en in bredere zin, de directe leefomgeving van burgers.

Er zijn in dit project vijf pilots van de grond gekomen op basis van samenwerkingsovereenkomsten met vijf bewonersorganisaties 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 wordt nog een aantal meer specifieke werkzaamheden meegenomen zoals het zakgeldproject voor kinderen (in Bilgaard en Heechterp/Schieringen), het onderhoud van pleintjes of het legen van afvalbakken (Wielenpôle en Schepenbuurt). Het toezicht op de werkzaamheden en de kwaliteit van het onderhoud is in handen van de Buitendienst.

### Casus 2: Big society

De tweede casus is het project ‘*Big Society*’. Dit project kent als doelstelling 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. De specifieke inhoud van de projecten is verschillend. In Bilgaard wordt onder de noemer ‘Wijkcentrum Nieuwe Stijl’ gewerkt aan het overnemen van het jeugdopbouwwerk. 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. De initiatiefnemers in Achter de Hoven hebben als ambitie om de wijk groener, duurzamer en zorgvriendelijker te maken. In de Wielenpôle en de Schepenbuurt zijn in het kader van Big Society twee wijkondernemingen opgericht, de Stichting Wielenpôle en de Stichting Schepenbuurt. De projecten van de ondernemingen richten zich op participatie en re-integratie, waarbij de wijkondernemingen, maatwerkprojecten (zorg, groenvoorziening, kindwerk, klussendienst en schoonmaakwerk) voor bewoners organiseren.

### **Casus 3: Agenda Stad en Platteland**

Als derde casus is de ‘*Agenda Stad en Platteland*’ nader bekeken. Dat project gaat over de relatie tussen de stad Leeuwarden en de omliggende plattelandsgemeenten, meer specifiek het noorden van Friesland. Het doel is vooral 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.

### **Casus 4: De relatie tussen de gemeente en de wijken en dorpen**

De vierde casus gaat over de *relatie tussen de gemeente en de wijken en dorpen*. Dit is niet direct een project in de vorm van een pilot of concrete activiteit, maar veeleer een gezamenlijke zoektocht van college, raad, wijken en dorpen naar de manier waarop 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 Leeuwarder wijken- en dorpenbeleid kent al sedert 2005 (op basis van het raadsbesluit van september 2004) een sterke focus op wat bewoners van belang achten en op welke wijze zij zich op die thema’s wensen te organiseren. In april 2013 verzoekt de raad het college samen met de wijken en dorpen te onderzoeken op welke wijze toekomstig wijk- en dorpenbeleid tot stand kan komen. In mei 2013 legt het college de raad een gespreksnotitie met als titel ‘De wijken en dorpen van Leeuwarden: met elkaar voor elkaar!’. In die notitie wordt de koppeling met de *andere overheid* 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.” (blz. 4)

### Casus 5: Lab Noord

De vijfde casus is *Lab Noord*, de benaming voor een project in de wijk Bilgaarde. In dit project vallen het streven van enerzijds de gemeente om actief in te zetten op meer samenwerking en meer eigen initiatief van wijkbewoners en anderzijds de wens van een aantal organisaties in de wijk om tot sterkere samenwerking te komen met elkaar en met bewoners van de wijk met elkaar samen. 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 en het project moet aansluiten bij bestaande organisaties en feitelijke ontwikkelingen in de wijk. Daarnaast dient er ruimte te zijn voor ont-schotting, in de zin dat er intensiever dan voorheen wordt samengewerkt. En het project moet vertaalbaar zijn naar andere wijken en tenslotte dienen er heldere afspraken te bestaan over de wijze waarop met vrijwilligers wordt omgegaan.

### Casus 6: De Dorpsmolen van Reduzum

De zesde en laatste casus, *de Dorpsmolen van Reduzum* vormt een beetje het buitenbeentje van de onderzochte projecten. Het project gaat al terug tot de jaren negentig van de vorige eeuw. Het dorp besluit dan al een windmolen te bouwen. 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 zelf-doen 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.

## 3. Wat zijn de belangrijkste uitkomsten van de experimenten in termen van een andere overheid?

Achter deze deelvraag gaan meerdere subvragen schuil. Wat is er nou precies anders en wat is het effect? Leiden de experimenten tot ander beleid en beleidsuitvoering? Is er meer betrokkenheid? Zijn plannen realistischer? Wordt eerder gestopt met interventies/acties wanneer beleid niet werkt, wordt eerder begonnen wanneer er serieuze kansen zijn? Zijn burgers degenen die ideeën aandragen? Zijn zij in deze nieuwe positie de (mede)-beleids-makers en/of de uitvoerders van beleid?

Alvorens deze vragen per casus te beantwoorden, is het goed een meer algemene opmerking te maken. Niet alle projecten zijn grondig en goed gedocumenteerd geëvalueerd. Dat betekent dat niet alle in deze derde vraag meegenomen subvragen uitvoerig en grondig beantwoord kunnen worden. Dat neemt niet weg dat de Rekenkamer de vragen toch van een antwoord voorziet. Daarbij wordt eerst opnieuw (kort) per casus ingegaan op de vraag naar de belangrijkste uitkomsten en wordt vervolgens een algemeen antwoord geformuleerd.

### ***De overdracht van eenvoudige onderhoudswerkzaamheden in het groen.***

In termen van ‘effect’ en ‘wat is anders’ is dit het meest in het oog springende project. In de zin dat een veelheid van aspecten die de *beweging richting andere overheid* kenmerken in dit project samenkomen. Meer 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, en de ‘participatiewetgeving’ verwijst naar dat gegeven. En dat zo’n nieuwe oriëntatie niet vanzelf gaat, 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. Voor de gemeente geldt zichtbaar en direct aanspreekbaar te zijn, en mensen zoveel mogelijk in hun kracht te zetten. 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. Dat deze 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 de 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 en signalen opvangen spelen een rol. 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 van projectdeelnemers met de gemeente komen bovendien. 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 activiteiten in de dorpen, wijken en buurten, maar de individuele relatie van burgers met de gemeente speelt daarbinnen altijd een rol. En veelal een belangrijke rol.

Het project heeft tot ander beleid en beleidsuitvoering geleid. Er is zeker meer betrokkenheid tussen gemeente, wijk en burgers die binnen het groenonderhoud actief zijn. De plannen zijn ook realistisch en uitvoerbaar. Zeker vanuit de vraag of het op deze manier kan. Minder realistisch wellicht wat betreft de (financiële) zekerheid aangezien de gemeente geen zekerheid biedt op continuering. De vragen of er eerder gestopt wordt wanneer beleid niet werkt, of dat er eerder begonnen wordt wanneer er serieuze kansen zijn, zijn hier niet aan de orde. Het is zeker zo dat burgers ook zelf ideeën aandragen en zelf ook de uitvoering van het beleid ter hand nemen.

### **Big Society**

Als uitgangspunt en in theorie vormt ‘Big Society’, uitgaande van het ‘Big Society model’ het meest ambitieuze project, zowel in termen van de veelheid van domeinen (participatie, zorg, jeugd, etc.), als in termen van omvang (vijf wijken) in de *beweging richting 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 zoals bij het groenonderhoud en tuinen in de wijk, het jongerenopbouwwerk, kinderprojecten en ondersteuning bij opvoeding, initiatieven gericht op duurzaamheid en energie(coöperatie), het opknappen en uitbreiden van het wijkcentrum, de zorgcoöperatie, het sociaal wijkrestaurant en wijkondernemingen. Daarbij wordt een verbinding gelegd met participatie- en re-integratie-activiteiten waarbij gebruik wordt gemaakt van de eigen kracht en de mogelijkheden de eigen potenties te versterken.

Het is daarnaast een heel divers project. Niet in alle vijf de buurten gaat het om dezelfde thema’s en ook wordt niet in alle vijf de wijken op eenzelfde manier teruggekeken naar de resultaten. Voor de drie wijken Bilgaard, Aldlân en Achter de Hoven geldt grotendeels hetzelfde als voor de overdracht van eenvoudige onderhoudswerkzaamheden in het groen. De



pilots leiden tot meer betrokkenheid van burgers, die ook hun eigen ideeën inbrengen en voor een deel invloed hebben op de beleidsvorming. De meeste plannen die worden gemaakt zijn realistisch en uitvoerbaar. Ook hier geldt dat de vraag of er eerder gestopt wordt wanneer beleid niet werkt of eerder wordt begonnen wanneer er serieuze kansen zijn, niet beantwoord kan worden.

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. Wel worden her en der wat kritische kanttekeningen geplaatst. Er zou meer en frequenter contact moeten zijn met de gemeente en op enkele punten zou de gemeente te afwachtend zijn. De onderlinge verbondenheid tussen de projecten had beter gekund. Op andere momenten hadden vertegenwoordigers van de pilots wat meer ondersteuning verwacht en hadden initiatiefnemers in de wijk meer gerekend op het samenbrengen van initiatieven in de wijk. Voor de pilots in de Wielenpôle en de Schepenbuurt gelden nog wat andere kanttekeningen. Dat heeft om te beginnen te maken met het feit dat er verschillend geoordeeld wordt over de precieze doelstelling en de reikwijdte van de Big Society pilot en de daaruit voortvloeiende posities ten aanzien van eigenaarschap, regie, beoordeling en evaluatie rond de pilot. Daarnaast is de reikwijdte van de pilot in deze wijken breder. 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 Wielenpôle 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.

### ***Agenda Stad en Platteland***

Dit project is weer anders van aard dan de al genoemde projecten, maar geeft zeker ook zicht op de beweging die de gemeente maakt en op een aantal meer specifieke aspecten van die beweging. In dit project staat het aangaan van nieuwe samenwerkingsverbanden en het kiezen van nieuwe rollen binnen die verbanden centraal. Meer concreet betreft dat voor de gemeente Leeuwarden het samenwerken, als een van de partners binnen de stadsregio, met andere overheden (Rijk en Provincie), andere gemeenten, belanghebbende organisaties (onder meer corporaties, zorg instellingen, onderwijs, energiebedrijven, vervoersmaatschappijen), dorpen, wijken en buurten en individuele burgers. Daarnaast gaat het om het zoeken naar een nieuwe rol, waarbinnen regie en initiatief plaats maakt voor ondersteuning en soms ook gewoon loslaten en toeschouwen. Het richt zich op domeinen, zoals participatie, jeugd en zorg, omgevingswet energietransitie en klimaatbeleid, die met het oog op de toekomst van groot belang zijn.

### ***Wijken en dorpen***

Ook dit traject wijkt qua karakter af van groenvoorziening, 'Big Society' en Lab Noord. Het betreft voor alles een gezamenlijke zoektocht van college, raad, wijken en dorpen naar de manier waarop initiatieven van onderop, uit de dorpen en wijken, meer ruimte kunnen krijgen en de gemeente een faciliterende rol kan spelen. De zoektocht betreft aspecten

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 en niet de plannen als gemeente overnemen, ‘aansluiten bij waar beweging is’, ‘publieke taken door bewoners’, ‘wie is verantwoordelijk?’ 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. 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* in de uitwerking van een nieuwe ‘ontwikkelrichting voor het wijken en dorpenbeleid’ een plek kreeg. Ook was het onderwerp van discussie tussen college en raad met 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, het thema diepgaand ter tafel is gekomen. Inzake de beoogde 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 evenwel verder geen vervolg gekregen.

### **Lab Noord**

Lab Noord is een project dat in termen van uitkomsten te vergelijken is met de groenvoorziening en ‘Big Society’. Vastgesteld kan worden dat Lab Noord zonder meer een mooi voorbeeld is 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 deel eigen 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. Het project sluit duidelijk aan bij bestaande organisaties en feitelijke ontwikkelingen in de wijk. Er wordt zeker ook intensiever samengewerkt dan voorheen.

De betrokkenheid van een (weliswaar beperkt) deel van de bewoners van de wijk is zeker vergroot. In termen van ander beleid en beleidsuitvoering, het aandragen van eigen ideeën, en het optreden als (mede)beleidsmakers en/of uitvoerders van beleid blijven de verhoudingen grotendeels het oude patroon volgen. Van een echt zelfstandige, en tot op zekere hoogte ook evenwaardige relatie tussen de wijk als gemeenschap, of meerdere gemeenschappen met de gemeente is nog geen sprake. Wel levert het project een eerste bijdrage aan de in gang gezette veranderingen in het kader van de transformaties in het sociaal domein. Het bereik van de activiteiten in het kader van Lab Noord is echter nog relatief beperkt en dit geldt ook voor de inhoudelijke diepgang en betekenis van de activiteiten afgezet tegen de centrale doelstellingen van de transformatie. Veel relaties binnen het sociale domein in de wijk lopen nog via de bestaande kaders, praktijken en relaties tussen overheid en burgers, zoals de Wmo en de Participatiewet.

### **De Dorpsmolen van Reduzum**

De casus de Dorpsmolen van Reduzum heeft voor het thema *andere overheid* een geheel eigen betekenis. Hier speelt een factor die binnen de andere vijf casussen niet aan de orde



is, te weten de relatie met het provinciale beleid. Er ligt een verzoek vanuit een al langlopend, vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw, initiatief van burgers om de molen 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. Maar dit verzoek stuit op bezwaren bij de provincie. De gemeente Leeuwarden stelt zich in dit geval vierkant op achter de initiatiefnemers, de gemeenschap van Reduzum. Ook in deze casus wordt een spanningsveld zichtbaar dat ook in andere casussen rond *andere overheid* opduikt. De spanning tussen enerzijds de meer traditionele interpretatie van de relatie tussen (provinciale) overheid en samenleving, waarbij voor alles vanuit globale algemene regels wordt geacteerd en anderzijds de lokale gemeenschap die vanuit eigen regie, verantwoordelijkheid en kracht initiatieven ontplooit betrekking hebbend op diverse belangrijke aspecten van de leef- en belevingswereld van de gemeenschap. Uiteindelijk geeft de provincie, vooruitlopend op een nieuwe verordening Romte, toch groen licht voor het verlenen van een vergunning.

De Dorpsmolen van Reduzum is een ‘project’ dat geheel in de geest van *andere overheid* door de gemeente wordt ondersteund.

### Samenvattend

Samenvattend kan worden vastgesteld dat de *beweging richting andere overheid* binnen Leeuwarden is ingezet. Er wordt op een breed terrein van locaties, domeinen en thema’s gezocht naar een nieuwe rol voor de gemeentelijke overheid. Met als belangrijk kenmerken dat de betrokkenheid van burgers, wijken en dorpen bij het gemeentelijke beleid toeneemt, meer wordt samengewerkt, tussen gemeente, wijken, dorpen en burgers, en ook binnen de gemeenschappen zelf. Waarbij wel opgemerkt moet worden dat dit vooral opgaat voor de uitvoering van beleid.

Wanneer we de casussen wat breder bekijken, vanuit de verschillende fasen in de beleids-cyclus (zie schema 3, op pagina 9-10), kan worden vastgesteld dat de actieve betrokkenheid van de dorpen, wijken en buurten en hun actieve bewoners bij de invulling van de agendavorming (probleemstelling en afbakening van de maatschappelijke opgave), de beleidsvoorbereiding en besluitvorming, en bovenal de verantwoording (evaluatie van beleid) nog aanmerkelijk vergroot kan worden. De Dorpsmolen van Reduzum vormt hierop wellicht een uitzondering.

De beleidsontwikkeling vindt over het algemeen toch nog sterk vanuit de gemeentelijke kaders en het gemeentelijke plaats. Zeker, ideeën worden door burgers aangedragen, maar daarbij is nauwelijks sprake van een ‘nieuwe positie’ als (mede)beleidsmakers. Bij de uitvoering van beleid reikt de *beweging richting andere overheid* verder, met als voorlopers het groenonderhoud, gevolgd door ‘Big Society’ en Lab Noord.

### Spanningsvelden

Geconstateerd kan worden dat er bij de uitvoering van de projecten ook allerlei spanningsvelden ontstaan. Deze komen onder meer voort uit verschillen in verwachtingen en interpretatie van het begrip *andere overheid*. Dat geldt voor alles voor de Big Society pilots. Wijken verwachten dat er door de nieuwe werkwijze meer betrokkenheid van de gemeente zou ontstaan en dat de wijk als gelijkwaardige partner zou worden gezien. Daarbij komen dan thema’s bovendien als het overdragen van soevereiniteit zo laag mogelijk in de samenleving, gemeenschappen en burgers in staat stellen vorm te geven aan hun eigen leefomgeving, en de openbare dienstverlening in overeenstemming met hun behoeften te bren-

gen, eigenaarschap en een zelfstandige positie bij het formuleren van uitgangspunten van beleid als ook de beoordeling van de uiteindelijke resultaten.

Een andere bron van spanning betreft de specifieke domeinen waarop de projecten zijn gericht. Binnen de groenvoorziening is de uitwerking van *andere overheid* in termen van beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering en uiteindelijke beoordeling van de uitkomsten minder complex, dan in de domeinen waar de overheid sterk aanwezig is en voor een deel ook de privésfeer van burgers binnentreedt. Daar gaan factoren een rol spelen die voor een deel druk op elkaar uitoefenen. Binnen de domeinen participatie, jeugd en zorg hanteert de overheid in verband met zijn wettelijke taken scherpe formele kaders en begeeft de gemeentelijke overheid zich op een terrein waar ook vele andere partners en partijen actief zijn, terwijl tegelijkertijd het belang, betrokkenheid en ook het gevoel van autonomie en eigenaarschap van burgers heel hoog is. Dat kan botsen en daar wordt *andere overheid* als beweging dan ook heel wat complexer. Dat is zichtbaar in het gegeven dat in sommige projecten *andere overheid* in deze domeinen meer terughoudend wordt ingevuld (Lab Noord en delen van Big Society), dan wel dat het tot scherpere verhoudingen leidt (Big Society in de Wielenpôle en de Schepenbuurt).

#### 4. Welke ervaringen/meningen zijn opgedaan aan de hand van de experimenten die vanaf 2013 gestart zijn?

De vierde deelvraag gaat in op de ervaringen meningen en leereffecten van de diverse experimenten die vanaf 2013 zijn gestart. Ook deze deelvraag heeft weer betrekking op een groot aantal aspecten Welke lessen zijn getrokken op basis van de ervaringen in en meningen over de projecten? Wat betekent overheid die volgend is? Komen er dan andere beleidsonderwerpen aan de orde? Werkt dat beter dan een overheid die ‘leidend is’? Wie zijn de ‘actieve burgers’? Verschilt dat van experiment tot experiment? Zijn de ervaringen/meningen en lessen van alle betrokken partners gelijklopend, of zijn er verschillen waar te nemen?

De Rekenkamer is van mening dat dit een heel moeilijk scherp te beantwoorden vraag betreft. Voor een deel omdat de projecten maar *zeer* beperkt zijn geëvalueerd. Daarnaast betreft het voor een belangrijk deel ook politieke opvattingen en preferenties. Tenslotte overstijgt een aantal aspecten van deze vraagstelling ook de reikwijdte van het onderzoek. Dat gezegd hebbende heeft de Rekenkamer toch een poging ondernomen ook deze vraag van een antwoord te voorzien.

##### **Positieve effecten van overgang van ‘leidende’ naar ‘volgende’ insteek**

De Rekenkamer constateert dat in specifieke of trajecten/projecten, zoals bij de overdracht van eenvoudige onderhoudswerkzaamheden in het groen, de overgang van ‘leidend naar volgend’ positieve effecten heeft gehad voor de betrokkenheid van burgers, meer gelijkwaardigheid bij de uitvoering van beleid en het gevoel van burgers dat eigen initiatief loont en gewaardeerd wordt.

##### **Betrokken burgers**

De in de projecten actieve burgers zijn veelal wijkbewoners die actief zijn binnen een wijkvereniging, wijkbedrijf of wijkonderneming, burgers die lid zijn van een coöperatie, of burgers die in het kader van de Participatiewet deelnemen aan activiteiten binnen een van de projecten, zoals bij de groenvoorziening en zorgactiviteiten). Meer specifiek gaat het om een brede mix van bewoners variërend van gepensioneerden die wat willen doen en maatschappelijk betrokken bewoners, maar ook werklozen en moeders die in de bijstand

zitten en heel graag op termijn weer aan het werk willen. Dat verschilt wel van experiment tot experiment. De meest brede groep ‘actieve burgers’ is te vinden in de ‘Big Society’ pilots en Lab Noord. In de groenvoorziening en de Dorpsmolen van Reduzum zijn ook bewoners actief, maar dan meer toegespitst op het specifieke karakter van het project. In de twee resterende casussen ligt dat anders. Bij de ‘Agenda Stad en Platteland’ gaat het voorlopig nog vooral om gemeenten, instellingen en organisaties die elkaar treffen. Binnen het casus Wijken en Dorpen ligt de focus vooral op de raad. Wel hebben bewoners uit de diverse wijken en dorpen, als vertegenwoordigers van activiteiten aldaar, hun inbreng gehad.

Ervaringen en meningen zijn in dit onderzoek minder expliciet aan bod gekomen. In de beschrijving van de diverse casussen in de bijlagen wordt wel verslag gedaan van evaluatiemomenten en daarbij zijn ook wel meningen en ervaringen met de diverse projecten opgenomen. Deze hebben veelal betrekking op de specifieke projecten en zijn moeilijk vergelijkbaar.

## 5. Wat zeggen de ervaringen/meningen en lessen over de stand van zaken rond *andere overheid*?

De vijfde deelvraag richt zich op de stand van zaken met betrekking tot *andere overheid* in de gemeente Leeuwarden. Is er sprake van een verandering in de relatie tussen overheid en burgers? En wat is de kern van die verandering?

Een antwoord op deze vraag ontleent houvast aan het ‘heuristisch schema *andere overheid*’ (zie pagina 7-8). Daarin wordt *andere overheid* opgevat als een beweging. Een beweging van de meer traditionele invulling van de rol van de overheid in de richting van een nieuwe moderne invulling. In het schema zijn die posities aangeduid als ‘de traditionele overheid’ aan de ene kant, en de ‘*andere overheid* als nieuw sturingsparadigma’. Terugkijkend naar de periode vanaf 2011 tot vandaag de dag kan worden geconstateerd dat de gemeente Leeuwarden op basis van de serie experimenten en projecten die hebben plaatsgevonden en voor een deel nog lopen, eerste stappen heeft gezet in die *beweging richting andere overheid*. Het gaat, om de tussenpositie in het schema te gebruiken, richting ‘de functionele *andere overheid*’. In essentie betekent dit dat de *beweging richting andere overheid* nog altijd voornamelijk ten dienste staat van de doelen van de overheid, en voornamelijk ook nog lopen via de organisatieprincipes en structuren van het publieke domein. Burgers en gemeenschappen van burgers hebben meer mogelijkheden tot inspraak en initiatief, hebben invloed op specifieke beleidsthema’s en leveren ook een duidelijke bijdrage aan de publieke zaak. Maar hun inbreng en activiteiten staan primair ten dienste van de agenda, doelen en organisatieprincipes van de overheid. In enkele gevallen reiken de ambities verder, zoals binnen het groenonderhoud. En daar waar de ambities en verwachtingen blijken te botsen, zoals bij de Big Society pilot in de Wielenpôle en de Schepenbuurt, blijft de beweging beperkt.

Naast deze globale constatering speelt ook nog een aantal andere factoren een rol bij de taxatie dat sprake is van ‘eerste stappen in de richting van’. Om te beginnen is daar de reikwijdte van de projecten in termen van de domeinen waarbinnen die beweging zich afspeelt. De beweging lijkt zich makkelijker voor te doen in domeinen, zoals de groenvoorziening, die wat verder afliggen van de primaire levenssfeer van burgers. Komt het dichterbij, participatie, inkomen, zorg en kinderen dan is de beweging ingewikkelder. Daarnaast kan worden vastgesteld dat de reikwijdte in termen van het aantal burgers dat actief

deelneemt en/of bereikt wordt over het algemeen nog beperkt is. En ten derde is ook sprake van een zekere golfbeweging. Na de aanvankelijke bredere uitrol via een tiental experimenten en projecten tussen 2011 en 2015, treedt een zekere afvlakking op in de jaren daarna.

## 6. Welke factoren hebben (positief) bijgedragen aan die verandering, dan wel kunnen worden aangewezen als belemmerend voor een verandering?

De vraag welke factoren positief of negatief bijgedragen hebben aan de *beweging richting andere overheid* is wederom breed. Het raakt onder meer aan aspecten als communicatie, persoonlijke verhoudingen, duidelijk omschreven doelen en resultaten, de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd, de manier waarop de experimenten geëvalueerd worden, de kosten en baten van projecten, het gehanteerde juridische kader, verschillen tussen stad en platteland, de duur van een experiment en de vraag of het na die fase gecontinueerd wordt.

Duidelijk is dat de rol van de gemeente is veranderd in die zin dat ‘eerste stappen in de richting van een *andere overheid*’ zichtbaar zijn. Wat heeft bijgedragen aan die beweging?

### Positieve bijdrage: draagvlak bij politiek en burgers

Om te beginnen het feit dat op bestuurlijk niveau vanaf 2011 de noodzaak voor een *beweging richting andere overheid* expliciet benoemd is. En niet alleen is benoemd, maar ook is gevolgd door deze noodzaak nadrukkelijk procesmatig op te pakken. Er zijn doorbraakdossiers geïdentificeerd en binnen de organisatie zijn stappen gezet om de cultuurverandering die *andere overheid* veronderstelt ook op gang te brengen. En dat alles heeft vertaling gevonden in de projecten die voor een deel als casussen in dit onderzoek zijn opgenomen. Positief is zeker ook de respons vanuit de wijken, dorpen en burgers te noemen. Zij hebben de projecten omarmd en als een kans gezien om meer direct aan de slag te gaan met uitdagingen in hun directe leefomgeving. Vrijwel overal, in de wijken zelf, in de gesprekken die de Rekenkamer gevoerd heeft, in de videoverslagen van de raadsvergaderingen waar burgers komen inspreken over hun initiatieven is betrokkenheid en energie te bespeuren. Er wordt actief gezocht naar mogelijkheden om ideeën en initiatieven te verbinden met de gemeente.

### Belemmeringen

Dan de belemmeringen. Het is moeilijk deze naar gewicht en invloed te wegen. Vandaar dat de Rekenkamer een globaal beeld schetst zonder al te veel toekennen van gewicht.

#### *Wegebbende urgentie bij college en raad*

Op bestuurlijk niveau is weliswaar sprake van het expliciet benoemen van de noodzaak de *beweging richting andere overheid* op te pakken en in projecten te vertalen, maar dat wordt te weinig gevolgd door het permanent en duidelijk zichtbaar houden van dit thema op de politieke agenda. De urgentie en belangstelling ebben in de tijd gezien langzaam weg. Dat is onder meer zichtbaar aan het feit dat er nauwelijks inhoudelijk wordt geëvalueerd. De evaluaties die in de raad verschijnen zijn schaars, vlak van aard, gaan nauwelijks in op de essentie van *andere overheid* en geven weinig tot geen informatie over de wijze waarop de betrokken organisaties en burgers in de wijken en dorpen oordelen over de gang van zaken. De raad zelf is ook niet erg alert op de wijze waarop hun belangrijkste inzet richting *andere overheid*, de motie ‘Werkwijze Wielenpölle en Schepenbuurt en pilot Big Society’ uit 2011 nader wordt vertaald. Pas later in het traject, wanneer duidelijk wordt

dat er spanning ontstaat tussen gemeente en de Wielenpölle en Schepenbuurt, neemt de aandacht weer toe. Een uitzondering op dit wegdeemsteren van de belangstelling vormt het casus Wijken en dorpen' dat in mei 2013 middels de gespreksnotitie '*De wijken en dorpen van Leeuwarden: met elkaar voor elkaar!*' wordt ingezet. Binnen dit traject wordt twee jaar lang met de raad en organisaties en burgers uit de wijken en dorpen best intensief gewerkt aan, zoals het college dat zelf ook expliciet benoemd, 'de zoektocht naar de Leeuwarder variant van Andere Overheid'. Deze zoektocht wordt daarbij ook expliciet gekoppeld aan 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. Het traject verloopt evenwel moeizaam. De inzet van de zijde van het college is duidelijk zichtbaar, al ontbreekt een bredere inkadering van het traject. De specifiek eigen aspecten van *andere overheid*, de kanteling van perspectief, meer initiatief bij de burgers in de wijken en dorpen en het relatief achteroverleunen van de overheid, worden te weinig expliciet gemaakt. Of wellicht beter geformuleerd: worden richting de raad niet voldoende op scherp gezet. Met als gevolg dat ondanks de levendige inbreng vanuit de wijken en dorpen tijdens het Politiek Forum op 28 september 2015 het traject uiteindelijk verzandt in een discussie over een toekomstbestendige democratische vertegenwoordigingsstructuur, waarbij een voorkeur voor een verenigingsmodel wordt uitgesproken.

#### *Cultuuromslag vraagt tijd*

*Andere overheid* vraagt veel van een gemeente. Het gaat daarbij niet alleen om de inhoud en vormgeving van pilots en projecten, en het samen met de raad en alle andere betrokken partijen en burgers voortdurend volgen en in gesprek gaan over het thema. Het vraagt, zoals ook in alle documenten en gesprekken wordt aangegeven, ook om een cultuuromslag binnen de gemeentelijke organisatie. En ook daar treden haperingen op. Gesprekspartners binnen de gemeente geven aan dat die verandering zeker plaatsvindt, maar dat deze te beperkt is in omvang en diepgang. En dat is ook wat de Rekenkamer heeft aangetroffen bij haar rondgang door de gemeente. Er zijn heel wat bevlogen voortrekkers van die *andere overheid*; te vinden, maar zij geven ook zelf aan dat zij, om het zo maar eens te formuleren, 'met te weinigen zijn'. En het heeft er alle schijn van dat de energie voor een *beweging richting andere overheid* wegsijpelt naarmate je verder wegkomt bij de operationele basis waar 'ander overheid' in de praktijk handen en voeten krijgt. De mate waarin de cultuuromslag vorm krijgt is ook af te lezen uit enkele andere aspecten. De *beweging richting andere overheid* lijkt vooral te gedijen in trajecten waar het praktische onderwerpen betreft zoals groenvoorziening, het schoonhouden van de wijk, alternatief vervoer, het inrichten van ontmoetingsplekken, het organiseren van activiteiten voor jongeren en ouderen en buurtpreventie.

#### *Moeizame verhouding met privédomein van burgers*

Lastiger wordt het wanneer het gaat om thema's die de privésfeer van burgers directer raken, zoals inkomen, participatie, zorg, inkomen en jeugd. Die thema's liggen gevoelig voor burgers en zijn voor hen ook van groot belang. Tegelijkertijd treedt in die domeinen wetgeving meer op de voorgrond en spelen financiële kaders een belangrijker rol. In die samenhang ontstaat spanning op vragen rond 'samen', 'werken vanuit het perspectief van burgers', 'eigen verantwoordelijkheid', 'eigen regie' en 'eigenaarschap'.

De collectieve insteek op burgers verenigd in een wijkvereniging, een wijkorganisatie of wijkbedrijf stuit ook op de individuele relaties die burgers in het kader van de Participatiewet, de Wmo of de jeugdzorg hebben met de overheid. Daar vraagt *andere overheid* feitelijk ook om nieuwe relaties en werkvormen. En dat is niet altijd, of beter, vaak niet gegeven.

*Terugtrekkende beweging bij spanning*

Daarnaast moet worden vastgesteld dat daar waar spanning op de relatie tussen gemeente aan de ene kant, en initiatieven en projecten aan de andere kant optreden, de gemeente zich toch nog vaak terugtrekt op eigen, vertrouwde bodem in plaats van de, wellicht soms moeizame, dialoog met de betrokken burgers te zoeken. Dan wordt ook de communicatie onhelder en warrig, en gaan soms ook persoonlijke verhoudingen een oplossing in de weg staan. Dan lijken eigen kaders en beoordelingscriteria te prevaleren boven het zoeken naar een gezamenlijk raamwerk. En dan wreekt zich ook het feit dat er aan het begin van trajecten te weinig is nagedacht over de manier waarop samen wordt gekeken naar doelen en resultaten van een project, hoe de uiteindelijke resultaten beoordeeld kunnen worden en de wijze waarop die beoordeling wordt vormgegeven, en hoe alle betrokkenen daar hun rol in krijgen.

*Onvoldoende kennis en betrokkenheid van de raad*

Een laatste factor, en dan vooral in de zin dat de Rekenkamer deze factor pas geheel aan het einde van het onderzoekstraject nader heeft onderzocht, betreft de rol van de raad. Uit de gesprekken met de raad blijkt dat de raad slechts een heel globaal en diffuus beeld heeft van wat *andere overheid* eigenlijk inhoudt. Er komt een hele reeks aan beelden en ervaringen bovendien die wel betrekking hebben op de context waarbinnen *andere overheid* opereert (decentralisaties in het sociale domein, het leveren van maatwerk, kloof met de dagelijkse werkelijkheid van burgers, burgers willen zelf initiatief nemen, hoe organiseer je een maatschappij waarin iedereen het gevoel heeft mee te kunnen doen, ambtenaren moeten op handen leren zitten, cultuur verandering binnen de gemeentelijke organisatie), maar echt zicht op het concept als zodanig lijkt er niet te zijn. Zelfs in de tijd dat *andere overheid* wel expliciet op de bestuurlijke en ambtelijke agenda stond, de periode 2011-2015, blijft het concept diffuus en vaag voor de raad, en lijken de projecten en experimenten zich grotendeels buiten het beeld van de raad te voltrekken. Zo nu en dan worden wel pogingen ondernomen om de raad nauwer bij *andere overheid* te betrekken, zoals in de casus Wijken en Dorpen, maar dat lijkt weinig effect te hebben. Dat beeld komt ook bovendien in de gesprekken met de gemeentesecretaris en de ambtenaren. In de periode daarna, vanaf 2015 is de belangstelling van de raad verder afgenomen, met uitzondering van de ontwikkelingen van het Big Society project in de Wielenpôlle en de Schepenbuurt. Maar de belangstelling voor dat laatste project betreft niet zozeer de inhoud van *andere overheid* als wel de disputen tussen de twee wijken en de gemeente.

*Gepolitiseerd debat in de raad*

Daarnaast speelt ook een rol de wijze waarop de raad zelf met moeilijke en ook wel enigszins omstreden thema's omgaat. In de gesprekken met de raad werd, voor een deel ook op basis van hun ervaringen met het Big Society dossier uit de Wielenpôlle en de Schepenbuurt, geconstateerd dat de neiging bestaat om vooral 'politiek te bedrijven' in plaats van een inhoudelijke discussie te voeren. Dat heeft ertoe geleid dat er geen 'gedeelde opvatting' over *andere overheid* ontwikkeld is. Er geen sprake is van 'samen'. Dat gegeven verhindert in de ogen van raadsleden ook dat bredere of meer diepgaande discussies zijn gevoerd over het thema *andere overheid*. en de verschillende projecten nooit op hun experimentele en lerende karakter zijn beoordeeld.

**Samenvattend**

Duidelijk is dat de rol van de gemeente is veranderd in die zin dat er eerste stappen in de richting van een *andere overheid* zichtbaar zijn. De politieke werkelijkheid en ambities

alsmede de wens/draagvlak vanuit de wijken, buurten en burgerinitiatieven en van individuele burgers hebben daaraan bijgedragen. Maar de *beweging richting andere overheid* lijkt te haperen om een aantal redenen. Er lijkt sprake van een wegebbende urgentie bij college en raad en de noodzakelijke cultuuromslag vraagt tijd. Wanneer het lastig wordt, er spanningen ontstaan, is er sprake van terugtrekkende bewegingen. Daarnaast stuit de *beweging richting andere overheid* soms op een moeizame verhouding met het privédo-  
mein van burgers. Tenslotte is sprake van onvoldoende kennis en betrokkenheid van de raad en lijkt een open, non-politiek, inhoudelijk debat in de raad te worden gemedend.

## **7. Welke inzichten voor de nabije toekomst kunnen worden geformuleerd?**

De vraag welke inzichten voor de nabije toekomst kunnen worden geformuleerd op basis van de eerste experimenten, ervaringen en meningen, lessen, stand van zaken en duiding van positieve en belemmerende factoren verwijst naar de conclusies en aanbevelingen. Deze worden in het volgende hoofdstuk gepresenteerd.



## 4 Conclusies en aanbevelingen

Als iets duidelijk is geworden bij het onderzoeken van het thema *andere overheid*, op basis van literatuur, notities en gesprekken, dan is het wel dat er zich een aantal belangrijke maatschappelijke uitdagingen heeft aangediend die vragen om een verdieping van de ‘gezamenlijkheid’, het samen optrekken van gemeente, de stad, wijken en dorpen, van de maatschappelijke organisaties en de burgers van Leeuwarden. De overheid kan het niet langer alleen. De uitdagingen zijn te complex: de transformatie binnen het sociale domein, de omgevingswet, de energietransitie en het klimaatbeleid, het mobiliteitsvraagstuk, en het zetten van eerste stappen naar een meer circulaire economie. Friesland, en Leeuwarden in het bijzonder, kent in dat licht een lange traditie van ‘Mienskip’. Dat Mienskip vormt een stevig fundament om het noodzakelijke vervolg, en tegelijk ook de verdieping van de *beweging richting andere overheid* te dragen. Zoals een van onze gesprekspartners het treffend uitdrukte: “Het speelkwartier van *andere overheid* is voorbij. Het wordt mensens.”

### 4.1 Conclusies

1. Vastgesteld kan worden dat de *beweging richting andere overheid* vanaf 2011 binnen Leeuwarden op gang is gekomen. Er zijn binnen en buiten de gemeente vele initiatieven genomen. Er bestaat ook veel waardering voor de rol van de gemeente. Aanvankelijk gebeurt dat met veel energie en beweging, na verloop van tijd vlakt het wat af, met soms ook wel de nodige turbulentie.

De Rekenkamer heeft in haar analyse een aantal sterke en zwakke punten opgetekend. In meer algemene zin zijn als positieve punten aan te merken:

- het feit dat de gemeente het thema *andere overheid* niet alleen programmatisch (in collegeprogramma’s) heeft opgepakt, maar dat thema ook procesmatig handen en voeten heeft gegeven via de doorbraakdossier en nog enkele nieuwe trajecten.
- met de cultuuromslag die bij *andere overheid* hoort is een aanvang genomen.
- burgers in de stad en dorpen hebben de trajecten positief omarmd als een kans om meer direct aan de slag te gaan met uitdagingen in hun directe leefomgeving.

Er zijn uiteraard ook kritische kanttekeningen te maken, wat niet vreemd is bij het inslaan van nieuwe, nog relatief onbekende wegen. Kort samengevat:



- de *beweging richting andere overheid* staat binnen de concrete experimenten en projecten toch vaak nog sterk ten dienste van de doelen van de gemeente, en lopen ook nog via de organisatieprincipes en structuren van het publieke domein;
  - de reikwijdte van de projecten in termen van thema's en hoeveelheid burgers die worden bereikt is nog relatief gering;
  - het thema *andere overheid* is te weinig zichtbaar op de politieke agenda en de resultaten worden te weinig en te weinig intensief besproken;
  - de cultuuromslag, die als noodzakelijke voorwaarde voor het slagen van een beweging richting *andere overheid* wordt genoemd, is ook naar het oordeel van direct betrokkenen binnen de organisatie nog beperkt in omvang en diepgang en wanneer de spanningen rond projecten experimenten oplopen, heeft de gemeente sterk de neiging zich terug te trekken op zijn eigen formele kaders en relatief gesloten deuren.
2. Het begrip andere overheid is een diffuus en vaag begrip gebleven. Ondanks het feit dat het begrip in diverse beleidsdocumenten (collegeprogramma's en beleidsnotities) expliciet wordt genoemd, wordt nergens helder omschreven wat *andere overheid* inhoudt, en op welke wijze een *beweging richting andere overheid* vertaald zou kunnen worden naar de fasen in de beleidscyclus (de definitie van een probleem of uitdaging, het in kaart brengen van de diverse beleidsopties, het nemen van een besluit, het uitvoeren van het genomen besluit, en het evalueren van de uitkomsten van het daadwerkelijke beleid).

Het blijkt uit het onderzoek dat partijen verschillende opvattingen hebben over de wederzijdse rollen binnen deze beleidscyclus. Partijen kijken daar heel divers tegenaan.

3. Ook uitgaande van een breder gedeelde interpretatie van het begrip, dan wel de *beweging richting andere overheid*, blijft de concrete invulling (bijvoorbeeld binnen de energietransitie of de transformatie binnen het sociale domein) situationeel. Er bestaat geen blauwdruk die binnen elke concrete context toepasbaar is. Dat gegeven vraagt om een nadere vertaling van *andere overheid* naar de uitdaging die voorligt. Dat heeft consequenties voor de invulling van de centrale beleidsstappen, als ook de specifieke toekenning van rollen en verantwoordelijkheden voor de deelnemende partners binnen een concreet beleidstraject.
4. De laatste conclusie betreft de rol en positie van de raad. Het gesprek van de Rekenkamer met de raad maakt duidelijk dat de raad geen helder en gedeeld beeld heeft over de *andere overheid*. De raad heeft de afgelopen jaren ook nauwelijks op gestructureerde wijze kennisgenomen van de resultaten van de experimenten en projecten, noch in termen van wat ging er goed, en noch in termen van wat er fout ging. Van een kaderstellende en/of controlerende rol ter zake is niet of nauwelijks sprake. De raad concludeert zelf al dat er te veel 'aan politiek gedaan wordt' rond thema's als *andere overheid*, en te veel op basis van incidentele gebeurtenissen of verhalen wordt gereageerd. Daar zou een meer gedeelde, meer op de samenleving gerichte insteek tegenover dienen te staan.

## 4.2 Aanbevelingen

Bovenstaande conclusies leiden tot de volgende aanbevelingen van de Rekenkamer:

**1a: Koester de sterke kanten, en werk intensief aan de kritische kanttekeningen.**

*Als rode draad geldt hierbij: communiceer meer, en meer op basis van gelijkheid met de burgers in de stad en dorpen, breng de centrale thema's van de toekomst sterker binnen de gezamenlijke context van gemeente, stad en dorpen en schep een open en uitnodigende context voor de discussies en meningsverschillen die zich ongetwijfeld gaan aandienen. Het gaat immers om centrale maatschappelijke vraagstukken die voor de langere termijn van levensbelang zijn voor de Leeuwarder samenleving. En bij belangrijke, centrale maatschappelijke vraagstukken hoort discours, heldere meningen en scherpe tegenargumentaties. Het gaat over een leefbare en veilige toekomst, om het 'goede leven' van de burgers van nu en van toekomstige generaties.*

**1b: Pak tegen de achtergrond van de maatschappelijke uitdagingen gemeente breed, bestuur, ambtelijke organisatie, gemeenteraad en de partners in de stad, maatschappelijke instellingen, wijken, gemeenschappen en burgers, het thema andere overheid weer met verve op en verbindt het met de genoemde uitdagingen.**

**2: Ga opnieuw in gesprek met elkaar, om te beginnen college en raad. Vraag als raad het college het debat over andere overheid te heropenen. Draag zorg voor een traject waarin alle betrokken partijen samen nadenken en spreken over het begrip *andere overheid*, dan wel een *beweging richting andere overheid*. En langs die weg tot helderheid komen over elkaars posities, en waar mogelijk tot gedeelde beelden en interpretaties.**

**3: Bij concrete projecten, die kenmerken dragen van andere overheid is het zinvol heldere afspraken te maken over ieders rol en verantwoordelijkheid binnen het project, liefst nader gespecificeerd naar de te onderscheiden fasen in de beleidscyclus.**

**4a: Gelet op de zich aandienende grote uitdagingen (transformatie sociaal domein, de omgevingswet, de energietransitie, het klimaat, de toekomst van de circulaire economie) adviseert de Rekenkamer de raad werk te maken van een algemene, en liefst ook gezamenlijk gedragen visie op andere overheid, op de vraag op welke wijze in de toekomst binnen bredere samenwerkingsverbanden gemeente, en de burgers uit de stad en dorpen samenwerken aan die grote maatschappelijke uitdagingen.**

*Daarbij verdient het aanbeveling niet louter te blijven steken bij die algemene visie, maar deze ook concreet te vertalen naar experimenten en projecten. Experimenten en projecten die de raad als het als ware ook adopteert als zijnde centrale bouwstenen voor de toekomst van de Leeuwarder samenleving.*

**4b: Zorg dat je als raad een eigenstandige en gezamenlijke rol verwerft in het heel nieuwe, zich formerende veld van andere overheid. Roep bijvoorbeeld een raads werkgroep energietransitie in het leven, een raads werkgroep omgevingswet, een werkgroep sociaal domein, een werkgroep mobiliteit. En werk vanuit die thema's, op basis van de eigen positie en rol, samen met de partners in de stad, de wijken en de dorpen. Neem contact op, ga op de initiatieven af, vraag hoe het gaat, wat nodig is, wat je als raad kunt bijdragen, waar de vragen aan de gemeente liggen. En wat je als raad zelf kunt doen in de stad, de wijken en dorpen.**

**4c: Bezin je als Raad op de invulling van de kaderstellende en controlerende rol: ontwikkel naast inhoudelijke lijnen ook een meer procesmatige insteek.**

*Kaderstelling hoeft niet altijd louter inhoudelijk te zijn. Sterker nog, inhoudelijke kaderstelling wordt moeilijker naarmate de maatschappelijke uitdagingen complexer worden en meer partijen 'aan de knoppen gaan draaien'. Wanneer meer vanuit het perspectief van andere overheid wordt gewerkt, gaan die kaders in toenemende mate een dynamisch karakter dragen, die om een grotere mate van flexibiliteit en improvisatie vragen. Dan kom je als raad vaak meer op een procesmatige insteek terecht, waarbij het voor alles gaat om timing, om eigenaarschap, om rollen, om verantwoordelijkheden, en om de wijze waarop processtappen binnen de beleidscyclus worden ingevuld. En ook de controlerende rol verandert. Met opnieuw meer aandacht voor het proces en ook voor het samenbrengen van de diverse perspectieven van waaruit wordt gecontroleerd. In het verlengde van andere overheid is het gemeentelijke perspectief immers niet langer altijd het centrale ijkpunt.*

## 6 Bestuurlijke reactie

De Rekenkamer gemeente Leeuwarden  
De heer dr. J.M. Roebroek

Onderwerp **Bestuurlijke reactie rapport Rekenkamer**  
Uw kenmerk  
Ons kenmerk **Z215224-2019**  
Dienst **Concernstaf**  
Sector **Concernstaf**  
Contact **Jurjen Weg van der, 058 233 8831**  
WhatsApp  
Bijlagen -  
Datum **4 oktober 2019**

Geachte leden van de Rekenkamer, geachte heer Roebroek,

Op 16 september zond u ons uw onderzoeksrapport “De Andere Overheid”, vergezeld van het verzoek om daarop onze reactie te geven. Hierbij ontvangt u die reactie.

Met uw rapport hebt u naar onze mening een afgewogen oordeel afgegeven over de gemeentelijke inzet op het onderwerp “Andere Overheid” van de afgelopen jaren. Of beter: over onze zoektocht op weg naar een Andere Overheid. U geeft een beeld van (enkele) projecten en trajecten, met positieve elementen, maar ook met de haken en ogen die daarmee annex waren. En u schetst een theoretisch kader waarlangs de gemeentelijke inspanningen beoordeeld dan wel geduid kunnen worden. Dat maakt uw rapport een waardevolle weergave en beoordeling van onze inspanningen van de afgelopen jaren.

De beweging naar een “Andere Overheid” is veelomvattend en wij vinden het belangrijk om die beweging te maken. Daarbij speelt echter een belangrijk element dat de opgave voor de overheid (nog) complexer maakt. De “volgende”, ook wel: faciliterende, responsieve of ondersteunende rol is niet de enige rol die een overheid in de huidige tijd geacht wordt in te vullen. In de bijlage bij uw rapport komt dat ook naar voren: de overheid heeft ook andere rollen. U haalt daarover het rapport *Sedimentatie in sturing* van de Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur (NSOB) aan. In de termen die de NSOB gebruikt: soms mag ook van de overheid verwacht worden dat ze de rechtmatige-, de presterende of de samenwerkende rol pakt. In uw rapport richt u uw aandacht vooral op de responsieve c.q. volgende rol, maar het is goed dat we ons realiseren dat ook de andere genoemde rollen relevant en actueel zijn. Hierbij zijn drie elementen van belang. Ten eerste moeten we bewust omgaan met die verschillende rollen. Ten tweede, moeten we ons realiseren dat ze

naast elkaar kunnen bestaan. En tenslotte, moeten we een doordachte keuze maken over welke rol we in specifieke situaties willen inzetten.

Uw conclusies en aanbevelingen, gevoegd bij onze constatering in de vorige alinea, maakt dat de gemeente Leeuwarden een uitdagende opgave heeft, waaraan wij de afgelopen jaren veel aandacht hebben gegeven. De gemeentelijke organisatie heeft hierin veel energie gestoken, met als gevolg (onder andere) de door u geselecteerde projecten, met hun successen én leerpunten. Hoewel Andere Overheid in Nederland inderdaad nog geen vaste vorm heeft gekregen, hechten wij er waarde aan om toch concreet aan de slag te gaan en zelf te ontdekken wat de veranderende samenleving van ons als lokale overheid vraagt: dat duldt geen uitstel.

We onderschrijven dat onze zoektocht naar Andere Overheid in Leeuwarden niet afgerond is en een nieuwe impuls kan gebruiken. In de gemeentelijke organisatie is daarom het “van buiten naar binnen” werken als één van de leidende principes in de organisatie-ontwikkeling neergezet. En we blijven de lessen die we in het verleden geleerd hebben bij onze projecten rondom Andere Overheid inzetten, bijvoorbeeld in het Platform voor Fysieke Bewonersinitiatieven, in het Mienskipfonds en het Lokaal Sport Akkoord, maar ook in het traject rondom de Omgevingsvisie, de planvorming rondom de huidige Cambuurlocatie en onze inspanningen voor de Digitale Agenda. Op die manier benutten we inderdaad de sterke kanten van onze aanpak tot nu toe, maar werken we tegelijkertijd aan de lessen die we daarbij opdeden. Uw aanbeveling om heldere afspraken te maken over ieders rol en verantwoordelijkheid nemen wij ter harte in de verschillende projecten en trajecten die wij opstarten.

We pleiten ervoor om bij een debat over Andere Overheid concrete projecten en (beleids)trajecten als basis te gebruiken. Die projecten en trajecten kunnen naar onze mening de basisingrediënten zijn van een meer omvattend programma van gesprek en debat over Andere Overheid, tussen raad en college, maar ook tussen gemeente en samenleving. Daarbij zouden belangrijke inzichten van adviesorganen als de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (bijvoorbeeld in het project Maatschappelijke Scheidslijnen) en onderzoeksinstellingen als de hierboven aangehaalde NSOB (bijvoorbeeld over de rollen van de overheid) een rol moeten spelen.

U doet in uw rapport op bladzijde 30 en 31 ook enkele aanbevelingen die specifiek gericht zijn op de gemeenteraad. Het past ons niet om daarop te reageren. Wel plaatsen we een kanttekening bij de “algemene en liefst ook breed gedragen visie op andere overheid” die u daarin noemt. De samenleving verandert en blijft veranderen, de overheid moet mee veranderen. Het streven naar een visie wekt de indruk dat u verwacht dat Andere Overheid op enig moment in een vaste, blijvende visie gegoten kan worden. Wij verwachten dat dat niet mogelijk (of verstandig) is. Het gesprek en debat zoeken, daarbij helderheid scheppen over rollen en verantwoordelijkheden en over hoe we effectief processen kunnen opstarten op het snijvlak tussen overheid en samenleving zijn wat ons betreft de passende oplossingen om te komen tot een Andere Overheid.

Op enkele kleinere punten in de bijlagen van uw rapport gaan wij in de bijlage bij deze brief in.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van Leeuwarden,

burgemeester,

secretaris,

**Bijlage: Enkele kleinere opmerkingen bij de tekst van het rapport**

In de bijlagen bij uw rapport is een weergave van een aantal gesprekken opgenomen. Bij de controleronde over die weergave is een aantal opmerkingen geplaatst over feitelijke onjuistheden. In een aantal gevallen heeft dat niet tot aanpassing geleid. We brengen de betreffende punten hieronder opnieuw onder uw aandacht:

Op bladzijde 47 staat "in de Schepenbuurt is .....". De correcte verwoording is "Door de Stichting Schepenbuurt is ....". In 2014 hebben - door omstandigheden - de activiteiten van de Stichting Schepenbuurt met name buiten de wijk plaatsgevonden.

Op bladzijde 54, in de alinea die begint met "op 16 april 2016" wordt alleen de subsidie voor participatie/re-integratie beschreven die aan Bedrijf 79 is verstrekt. Daarnaast is er in het kader van Big Society tot en met 2017 een subsidie verstrekt aan zowel de Stichting Schepenbuurt als de Stichting Wielenpolle.

Op bladzijde 55 staat "opvallend dat naarmate het project vordert, de doelstelling steeds enger wordt toegesneden". Daarbij doelt u op de subsidie voor participatie/re-integratie voor Bedrijf 79. Voor de bredere doelstelling waren de bovengenoemde Big-Society subsidies aan de beide stichtingen bedoeld.

Op bladzijde 56 staat dat er geen ruimte voor de bewoners van de Schepenbuurt en de Wielenpolle is ingeruimd bij de evaluatie. De stichtingen Wielenpolle en Schepenbuurt zijn uitgenodigd om op hun eigen manier verslag te doen van hun ervaringen en bevindingen. De stichtingen hebben ervoor gekozen dat niet te doen.



## 7 Nawoord van de Rekenkamer

De Rekenkamer is verheugd dat het College positief heeft gereageerd en de conclusies onderschrijft. De bijlage bij de reactie geeft aanleiding tot het maken van een tweetal opmerkingen.

Om te beginnen de passage betreffende de constatering dat de Rekenkamer vaststelt (op bladzijde 55: ‘opvallend dat naarmate het project vordert, de doelstelling steeds enger wordt toegesneden’. “Daarbij doelt u op de subsidie voor participatie/re-integratie voor Bedrijf 79.”

Ja, daar doelt de Rekenkamer op. Die bredere doelstelling is expliciet neergelegd in de motie ‘Big Society’ voor alle re-integratieactiviteiten van de pilot in beide wijken en wordt ook bij eerdere beoordelingen van de uitkomsten van de trajecten van Bedrijf 79 gehanteerd. Om die reden is de suggestie dat deze bredere beoordeling niet zou gelden voor de resultaten van de activiteiten van Bedrijf 79 niet valide.

“Op bladzijde 56 staat dat er geen ruimte voor de bewoners van de Schepenbuurt en de Wielenpôlle is ingeruimd bij de evaluatie. De stichtingen Wielenpôlle en Schepenbuurt zijn uitgenodigd om op hun eigen manier verslag te doen van hun ervaringen en bevindingen. De stichtingen hebben ervoor gekozen dat niet te doen.”

De Rekenkamer wil ook hier een kanttekening plaatsen. ‘Uitnodigen verslag te doen van hun ervaringen en bevindingen’ is een heel lichte variant van ruimte inruimen voor deelname aan een evaluatie van een project of pilot. ‘Andere overheid’ vraagt ook van de gemeente om een meer integrale aanpak van de diverse beleidscycli. Dat kan de fase van probleemstelling zijn, en zeker de fase van evaluatie. Wanneer burgers of burgerinitiatieven gevraagd worden een eigenstandige bijdrage te leveren aan maatschappelijke activiteiten, of daar zelfs in sterke mate eigen regie en eigen verantwoordelijkheid voor te nemen dan betekent dat in de ogen van de Rekenkamer, gedachtig de kerngedachte van ‘andere overheid’, dat die burgers of burgerinitiatieven ook een volwaardige positie dienen in te nemen binnen de beoordeling van de uitkomsten van die activiteiten. Dan is beoordeling een gezamenlijke activiteit van alle partners binnen de pilot of traject op basis van gelijkwaardigheid en op basis van de criteria die in gezamenlijkheid zijn vastgelegd. Dat verwijst ook naar de dieperliggende filosofie van ‘Big Society’ als een typisch ‘andere overheid’ project.

Opmerking 1 en 2 uit de bijlage betreffen feitelijke correcties die inmiddels zijn aangepast in het onderzoeksrapport.

## Bijlagen

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

Bijlage 2: De 6 casussen

Bijlage 3: Literatuur en geraadpleegde documenten

Bijlage 4: Overzicht gesprekspartners

## Bijlage 1: Een ‘best practice’ als nadere duiding: Zelfsturing in Peel en Maas

### Inleiding

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.<sup>3</sup> 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 beleidscategorie 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?

### Zelfsturing naast burgerparticipatie

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.” (blz. 26)

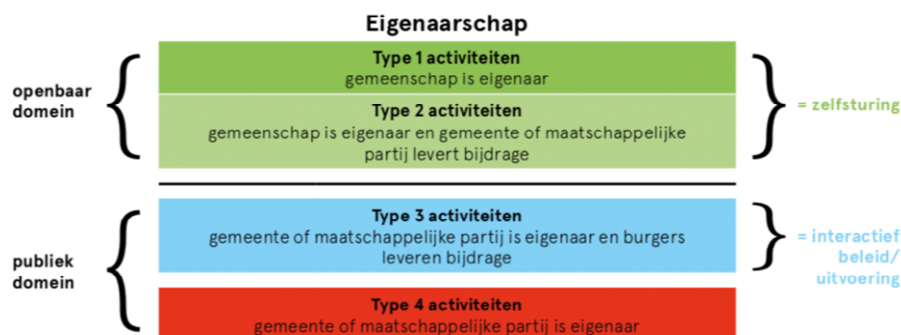
In de meningsvorming inzake *andere overheid* - een begrip dat overigens in Peel en Maas in het geheel niet opduikt - vormen ‘zelfsturing’ en ‘burgerparticipatie’, hoewel samenhangend, toch expliciet gescheiden niveaus in de relatie tussen overheid en gemeenschap/burgers. Uitgangspunt vormt de stelling 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

<sup>3</sup> *Zelfsturing 3.0. 15 jaar gemeenschapontwikkeling door zelfsturing in de gemeente Peel en Maas*, Een uitgave van de gemeente Peel en Maas, maart 2017.

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 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.” (blz. 26)

### Meervoudige overheid

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(en) 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.” (blz. 52)

	Idee	Voorbereiding	Uitvoering	Evaluatie	
<b>Type 1</b> Dorp = eigenaar	VISIE DORP		ZELFSTURING		kaders gemeente
<b>Type 2</b> Dorp = eigenaar Gemeente ondersteunt					
<b>Type 3</b> Gemeente = eigenaar			PARTICIPATIE		
<b>Type 4</b> 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.

### Ankerpunten voor gemeenschapsontwikkeling

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 *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 gemeen-

schappen 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).

### Succesfactoren

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'



## Casus 1: De overdracht van eenvoudige onderhoudswerkzaamheden in het groen

### Inleiding: oorsprong en inhoud van het project

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 elt-senien*. “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.” (blz. 18) 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 buurgemeenten, 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.” (blz. 24)

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 Hechterp/Schieringen en dat afspraken met andere wijken worden voorbereid.

De afspraken betreffen:

- de tweejarige looptijd van de proef,
- de inzet van vrijwilligers uit de buurt,
- de overdracht van eenvoudige onderhoudswerkzaamheden,
- de gemeentelijke 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, Wielenpôlle 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).

### **Toezicht op en overleg over de (kwaliteit van) werkzaamheden**

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.”

### **Eerste evaluatie 2016**

In november 2016 worden de pilots geëvalueerd. De resultaten zijn zonder meer positief. Het concrete onderhoudswerk wordt verricht door ongeveer 80 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!”

### **Bredere impact van het project**

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. Ik 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, eh!’ 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 thuiskomt, 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.”

### **Tweede evaluatie**

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 bevoegenheid 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 nog altijd groot. In leeftijd variëren zij van 20 tot 76 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 mensen 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, en zijn bewoners en uiteindelijk - in zijn meest vergaande vorm - de wijkgemeenschap 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 ‘vol-

gende 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. In dat kader wordt ook gezocht naar een koppeling tussen de onderhoudswerkzaamheden in het groen aan de ene kant, en de ‘participatiewetgeving’ (zoals dat in het betreffende document van Wijkzaken wordt genoemd). 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, maar 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. Het gaat niet alleen om het groen, maar ook om 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 en 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.

## Casus 2: ‘Big Society’

### Inleiding: oorsprong en inhoud van het project

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 stellen vorm te geven aan hun eigen leefomgeving en actief vorm te geven aan de openbare dienstverlening in overeenstemming met hun behoeften, lokale groei en lokale markten stimuleren, een cultuur bevorderen waarin zorg en deugd voorop staan, en tenslotte 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 wijken 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 breedheid 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 ontplooiën 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 subsidiërelatie tussen bewoners en gemeente wordt hiermee weggenomen en de verantwoordelijkheid komt te liggen bij de bewoners.”

### Verschillen naar wijk

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 drukbezocht 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 jeugdthonk 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 jeugdthonk 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 Samenrove 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 gedragsveranderingcampagne 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, 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 Samenrove, 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 *Wielenpôle en de Schepenbuurt* zijn in het kader van Big Society twee wijkondernemingen opgericht, de Stichting Wielenpôle en de Stichting Schepenbuurt, waarvan bewoners het bestuur vormen. De projecten van de ondernemingen richten zich op participatie en re-integratie. De wijkondernemingen organiseren maatwerkprojecten, waaronder projecten in de zorg, de groenvoorziening, het kinderwerk, een klussendienst en schoonmaakwerk voor de bewoners. 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. Door de Stichting 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 bestaat het streven 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.

### **Voortgangsrapportage en evaluatie 2015 van de gemeente Leeuwarden**

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.” (blz. 22) “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.”

### **Onderzoek Partoer**

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 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 een ander soort ondersteuning, maatwerk derhalve. Dat vraagt ook 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.

### **Terugblik vanuit de wijken:**

#### **Overall gebrek aan verbondenheid tussen de vijf pilots**

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, wijkbedrij-



ven, vrijwilligers-initiatieven en wijkondernemingen.” *Aldlân* geeft te kennen: “In de 5 wijken zijn de verschillende initiatieven een totaal ander verhaal en overall 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.”

#### **Bilgaard, na moeizame start tevredenheid over samenwerking**

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.

#### **Aldlân: geleidelijk betere afstemming en samenwerking**

Vanuit Aldlân komen wat wisselende berichten. Aldlân 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 be-

gin lekker. Een eerste investering is het tot stand brengen van een jeugdthunk. 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: te weinig draagvlak, ondersteuning en samenwerking**

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 de 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 het geval van de Zorgcoöperatie Samenrove met het 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 het realiseren van projecten kosten veel tijd, het is een 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*: “Er zijn maar een paar mensen die de kar trekken. En genoeg uitdagingen: gelijkwaardigheid vinden met de professionals in de zorg, eigen tempo erin houden en bij je eigen uitgangspunten blijven. Het voor en door de wijkbewoners komt onder druk te staan door het andere 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 gemeenteambtenaren 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 mogelijk-

heid 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, beroeps- onderwijs, 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!’.

### **Wielenpôle en de Schepenbuurt: botsende visies**

Vanuit de Wielenpôle 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 Wielenpôle bestaat een buurtteam waarin wijkbewoners participeren; de sociale en fysieke leefbaarheid verbetert aantoonbaar. Er is minder overlast, het sociaal veiligheidsgevoel stijgt aantoonbaar, er zijn minder tweedelijns hulpverleningstrajecten. Er zijn wekelijkse kinderactiviteiten begeleid door 3 vrijwilligers uit de wijk, er worden vervolgcursussen ‘positief opvoeden’ gegeven en er is een kindervertrouwenspersoon actief in de wijken. Voor jongeren is er veel verbeterd in termen van sport, een jeugdthunk, een spreekuur voor jongeren, de ondersteuning voor probleemjongeren, bijbanen en stageplekken. 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 Wielenpôle 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 Wielenpôle 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 Wielenpôle 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, de gesprekken met betrokkenen uit de wijk en de ambtelijke organisatie, alsmede de geschiedenis na 2015 maken duidelijk dat er tussen de initiatiefnemers rond Big Society in de wijken Wielenpôle 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 Wielenpôle en de Schepenbuurt schrijven in hun evaluatiepaper: “Eind 2011 dienden de wijken Wielenpôle

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 Wielenpölle 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.*

#### **Waar komt dat verschil in inzichten vandaan, een reconstructie door de Rekenkamer**

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 wijkconomie, 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 aan Bedrijf 79 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. Daarnaast is er in het kader van Big Society tot en met 2017 een subsidie verstrekt aan zowel de Stichting Schepenbuurt als de Stichting Wielenpôlle.

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 € 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.

#### **Kanttekeningen van de Rekenkamer**

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 er 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' van een bredere maatschappelijke inbedding te voorzien, en ook wat 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 wijk economie, verhogen participatiegraad, versterken van zelforganiserend vermogen, versterken van sociale samenhang, bieden van leerplekken beroepsonderwijs, en expliciet voor de pilot in de Wielenpôle en Schepenbuurt 20 uitkeringsgerechtigden die deelnemen aan een activeringstraject ), 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' zoals blijkt 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 van is, kent als belangrijk kenmerk dat de context van de gemeenschap in sterke mate meege-nomen 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 Wielenpôle 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, wijk economie, zelforganiserend vermogen, en het versterken van sociale samenhang. En daarnaast behoren zij tot een catego-

rie burgers voor wie de eis tot ‘duurzame uitstroom’ op basis van de meer algemene, wetenschappelijk getoetste resultaten van gemeentelijk re-integratiebeleid 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 Wielenpôle 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 betekend 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 gevoelen 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 afwachterende 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 gemeenteambtenaren 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, open-

baar 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.

### Casus 3: Agenda Stad en Platteland

#### Inleiding: oorsprong en inhoud van het project

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 doel 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.

#### Relatie met *andere overheid*

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."

### **Besluitvorming bij complexe samenwerking**

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 gelegenhedencoalities 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. Huizenbouw 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 be-

schikbaar 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 dichtgetimmerd. Dat leidt tot spanningen en discrepanties. 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 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 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 tweede 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. Dat dilemma openbaart zich niet alleen in dit domein, maar ook binnen andere domeinen van de Agenda Stad en Platteland. Ook zien we het terug in de andere casussen die in dit onderzoek zijn opgenomen.

## Casus 4: Wijken en dorpen

### Inleiding: oorsprong en inhoud van het project

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 bovendrijven 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.

### Gespreksnotitie Wijken en Dorpen van Leeuwarden (2013)

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 wijk- 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 kosten-dekkend 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 2013 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 oktober 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.”

#### **Leeuwarden en de wijken en dorpen: zoeken naar verbinding**

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.

### **Politiek Forum en Politieke Dialoog**

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 wordt met sprekers die zich bij een vorige bijeenkomst hebben uitgesproken, aangevuld met vertegenwoordigers uit de wijken en dorpen die zich nog aanmelden in gesprek gegaan. 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’ tot het onderhoud van de groenvoorziening in de wijk en nog wel meer. Naast veel lof voor 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 over genomen, 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 subsidie-structuur 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.

### Verhalende rapportage

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 zinsnede: “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 Mienskipfonds 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/dorpenop 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/dorps huis 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 ver-

zoekt 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?’ (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 veel-er 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 softe variant van *andere overheid*.



## Casus 5: Lab Noord

### Inleiding: oorsprong en inhoud van het project

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 jaren-zeventig-wijk 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 de eerste stappen te zetten in de transitie en transformatie 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 om 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 Ludingawaard, 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 wijk-

team 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 van 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 een overheid die meer wil 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 wijk-, 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 - 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.”

### **Reikwijdte Lab Noord**

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 gebied 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, er is 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 die 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 zoets 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. 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 te 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."

### **Blik vanuit het wijkteam**

In het gesprek met het wijkteam komt nog een aantal thema's aan de orde die in het kader van *andere overheid* van belang kunnen zijn. Bijvoorbeeld in hoeverre gebruik kan worden gemaakt van meer samenwerking en van de mogelijkheden en eigen kracht die in de wijk schuilgaan. 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 specialisten. 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 ontkom 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 de gemeenschap. Een overheid die 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 over-

heid 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 deel eigen 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 ogenschouwen genomen dan kan worden vastgesteld dat het project aansluit bij bestaande organisaties en feitelijke ontwikkelingen in de wijk. Er wordt ook intensiever samengewerkt dan voorheen, al zijn er op het gebied van het integraal werken nog wel stappen te zetten. 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 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. Ook zijn de inhoudelijke diepgang en betekenis van de activiteiten, tegen de achtergrond van de centrale doelstellingen van de transformatie, nog begrensd. Veel relaties binnen het sociale domein 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.

Bekeken vanuit de beweging naar *andere overheid* kan Lab Noord gezien worden als een voorbeeld van een project waarbij het overheidsperspectief het vertrekpunt vormt, en bewoners en maatschappelijke organisaties de ruimte krijgen tot inspraak in en het leveren van een bijdrage aan de ‘publieke zaak’. Het positioneert zich daarmee ergens halverwege op het continuüm tussen het werken als ‘traditionele overheid’ en het werken als *andere overheid* in zijn meest vergaande vorm’.

## Casus 6: De dorpsmûne van Reduzum

### Inleiding: oorsprong van de casus

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.

### Gemeente ondersteunt.....

Aangezien de aanvraag strijdig is met het bestemmingsplan (waarin alleen molens met een masthoogte tot 36 meter zijn toegestaan) heeft de gemeente door 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 mee 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 is 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.”

### **...en gaat in beroep**

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 in beroep bij uw rechtscollege 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 deze 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.

De provincie neemt uiteindelijk in 2019, vooruitlopend op een nieuwe verordening Romte, het toestaan van een dorpsmolen toch op in het provinciaal coalitie-akkoord en dat maakt het de gemeente Leeuwarden mogelijk in september 2019 de vergunning te verlenen.

## 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. Zeker wanneer die overheden tot tegengestelde oordelen komen ten aanzien van initiatieven van burgers. Dan kunnen breed gedragen initiatieven 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 oud, 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 een groot aantal onderzoeken die toetsen op functie en beleid met betrekking tot een groot aantal parameters - inclusief het provinciale beleid - waaronder stedenbouw, welstand, milieuzonering, geluid, luchtkwaliteit, externe veiligheid, archeologie, cultuurhistorie, bodem, slagschaduw, water, ecologie, 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 dat de argumentatie van gedeputeerde staten wordt gekenmerkt door een mengeling van formele argumentatie (een beroep op een verordening die dateert 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 aan de andere kant.

### Bijlage 3: Literatuur en geraadpleegde documenten

- Brief van College van B&W aan de Gemeenteraad van Leeuwarden, 'Voortgang nieuwe wijken- en dorpenbeleid', Leeuwarden, 11 september 2013.
- Brief van College van B&W aan de Gemeenteraad van Leeuwarden, 'Leeuwarden en de wijken en dorpen', Leeuwarden, 28 oktober 2014.
- Brief van College van B&W aan de Gemeenteraad van Leeuwarden, 'Windmolen Reduzum', Leeuwarden, 20 februari 2017.
- Brief van College van B&W aan de Raad van State, 'Beroep tegen weigering ontheffing Verordening Romte dorpsmolen Reduzum, tevens verzoek versnelde behandeling, Leeuwarden, 17 juli 2017.
- Brief van College van B&W aan de Raad van State, 'PRO FORMA hoger beroep tegen uitspraak rechtbank d.d. 7 september 2018', Leeuwarden, 16 oktober 2018.
- 'Evaluatie Wijkondernemingen. Wijk Achter de Hoven' Leeuwarden, oktober 2015.
- Evaluatiepaper Wielenpôle en de Schepenbuurt, bijlage bij brief van 9 november 2015.
- 'Evaluatie Pilot Big Society', Brief aan de raad, Leeuwarden, 12 november 2015.
- Gemeente Leeuwarden, *Doorpakken in nieuwe tijden! Collegeprogramma Gemeente Leeuwarden 2010-2014*, Leeuwarden, 2010.
- Gemeente Leeuwarden, 'Aanpak van de pilots *Big Society* in vijf stadswijken in Leeuwarden', Leeuwarden, 26 november 2012.
- Gemeente Leeuwarden, notitie (intern) 'De zoektocht naar de Leeuwarder variant van de nieuwe overheid. Samenwerken met de stad en regio vanuit maatschappelijke veerkracht en dynamiek', Leeuwarden, 2013.
- Gemeente Leeuwarden, Gespreksnotitie 'De wijken en dorpen van Leeuwarden: met elkaar voor elkaar!', Leeuwarden, mei 2013.
- Gemeente Leeuwarden, *Iedereen is Leeuwarden. Ljouwert is eltsenien, Collegeprogramma 2014-2018*, Leeuwarden, 2014.
- Gemeente Leeuwarden, *Koersdocument hervorming sociaal domein*, Leeuwarden, juni 2014.
- Gemeente Leeuwarden, 'Subsidieverlening 2014 inzake Big Society-Pilot Wielenpôle/Schepenbuurt 2014', Leeuwarden, 13 augustus 2014.
- Gemeente Leeuwarden, Notitie 'Leeuwarden en de wijken en dorpen. Deel 1: Informatie', Leeuwarden, september 2014.



- Gemeente Leeuwarden, Notitie 'Leeuwarden en de wijken en dorpen. Deel 2: het denkka-  
der', Leeuwarden, september 2014.
- Gemeente Leeuwarden, 'Memo S.v.z. pilots overdracht onderhoud aan bewonersbedrijf  
Heechterp/Schieringen en wijkvereniging Bilgaard', Leeuwarden, februari 2015.
- Gemeente Leeuwarden, Notitie 'Leeuwarden en de wijken en dorpen: de ontwikkelrich-  
ting', Leeuwarden, juni 2015.
- Gemeente Leeuwarden, *Lab Noord: Samen kan het anders*, Leeuwarden, juni 2015.
- Gemeente Leeuwarden, 'Subsidievaststelling 2015/0198', Leeuwarden, 19 april 2016.
- Gemeente Leeuwarden, 'Memo Big Society-participatietrajecten', Leeuwarden, 4 oktober  
2016.
- Gemeente Leeuwarden, 'Memo Evaluatie pilot overdracht eenvoudige onderhoudswerk-  
zaamheden', Leeuwarden, 7 november 2016.
- Gemeente Leeuwarden, 'Memo participatie/re-integratietrajecten Bedrijf 79 Bea Moed',  
Leeuwarden, 2 januari 2017.
- Gemeente Leeuwarden, Notitie 'Leeuwarden en de wijken en dorpen: hoe staan wij er-  
voor?', Leeuwarden, februari 2017.
- Gemeente Leeuwarden, *De kracht van samen. Bouwen aan een sociaal, vernieuwend en  
duurzaam Leeuwarden. Collegeprogramma 2018-2022*, Leeuwarden, 2018.
- Gemeente Leeuwarden, 'Memo Concept-evaluatie pilot overdracht onderhoud bewonersor-  
ganisaties', Leeuwarden, 28 september, 2018.
- Gemeente Maas en Peel, *Zelfsturing 3.0. 15 jaar gemeenschapsontwikkeling door zelfstu-  
ring in de gemeente Peel en Maas*, maart 2017.
- Gespreksnotitie 'De wijken en dorpen van Leeuwarden: met elkaar voor elkaar!', Leeuwar-  
den, mei 2013.
- Memo 'Stand van zaken Agenda Stad & Platteland (Stadsregio Leeuwarden, Streekagenda  
Noardwest Fryslân en Agenda Netwerk Noordoost (ANNO))', 1 september 2018.
- Motie 'Werkwijze Wielenpôle en Schepenbuurt en pilot Big Society', Raadsvergadering  
Leeuwarden, 10 november 2011.
- Partoer, *Eindevaluatie pilot Big Society en wijkondernemerschap in Leeuwarden. Ervarin-  
gen met de werkwijze en de rol van de gemeente Leeuwarden in drie jaar Big Society  
en wijkondernemerschap*, Leeuwarden, oktober 2015.
- Raad voor Maatschappelijke Ondersteuning, *Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoorde-  
lijkheid*, Den Haag, 2002.



Stadsregio Leeuwarden, *Plan van Aanpak Agenda Stad en Platteland Noord Fryslân*, Leeuwarden, 19 april, 2015.

Stichting Wielenpôle, Stichting Schepenbuurt, Bedrijf 79, Brief aan de gemeente Leeuwarden, 9 november 2015.

Wijkvereniging Bilgaard, ‘Big Society. Junior Up. Meester/gezel project. Verslaglegging Big Society: Junior Up en Faciliteringsfonds’, Leeuwarden, oktober 2015.

Wijkcentrum Froskenburch, Aldlân Wijkorganisatie, ‘‘Big Society’ in Aldlân. Betreft: Evaluatie van de implementatie van het concept ‘Big Society’ in de periode 2012 t/m 2015 in de wijk Aldlân in de gemeente Leeuwarden’, Leeuwarden, 14 oktober 2014.

## **Bijlage 4:      Overzicht gesprekspartners**

### **Portefeuillehouder en functionarissen**

Wethouder Van Gelder, portefeuillehouder  
Reindert Hoek, gemeentesecretaris  
Martine Diephuis, wijkmanager Noord en adviseur bewonersparticipatie  
Jurjen v.d. Weg, senior adviseur bestuur en management  
Bram Bleeker, stadsdeelbeheerder  
Hilde v.d. Iest, senior beleidsadviseur wijkzaken  
Rinze Douma, manager buitendienst  
Simeon Bruinsma, strategisch adviseur sociaal domein  
Ynze Haitsma, senior projectleider WMO  
Peter Jager, adviseur ruimtelijke ontwikkeling en inrichting  
Marianne Swart, coördinator ruimtelijke ordening  
Frouke de Vries, senior adviseur bestuur en management  
Remco Liefers, strategisch adviseur sociaal domein  
Rikki Hagen, wijkmanager  
Tineke Laverman, beleidsadviseur wijkzaken  
Anet Pruischer, voorman buitendienst  
Johannes Folkertsma, senior beleidsmedewerker sociaal domein/toegang  
Bram Louwerse, wijkmanager  
Marianne Slingerland, kwaliteitsmanager en toezichthouder sociaal domein

### **Extern betrokkenen**

Liselotte Visser, wijkteam Bilgaard  
Thomas Hessels, projectleider Right to Challenge, ministerie van Buza  
Margo Heijmans, ministerie van Buza  
Thijs van Mierlo, LSA Bewoners  
Joop Abma, secretaris Adviesraad Sociaal Domein  
Roelof de Boer, voorzitter Adviesraad Sociaal Domein  
Nynke Andringa, voormalig medewerker frontlijn team  
Bea Moed, Bedrijf 79  
Piet Kramer, casus Big Society  
Irma Boersma, casus Big Society  
Dick Bootsma, casus Lab Noord