

Experimenteren met het nieuwe samenspel van overheid en samenleving

Vijf experimenten met storytelling bij gemeenten in beweging

maart 2015

Experimenteren met het nieuwe samenspel van overheid en samenleving

Vijf experimenten met storytelling bij gemeenten in beweging

Kirsten Notten

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Het verhaal van Zwolle: De Torteltuin	6
Inleiding	8
Doel	8
De experimenten	8
Opbouw verslag en leeswijzer	9
Het verhaal van Kampen: Stokrozen	11
Deel I : Pionieren in vijf experimenten	12
Inleiding	12
Zwolle: Tijdelijk anders gebruik gronden (TAG) en verhalend evalueren	12
Kampen: Lerend Netwerk en een initiatievendiner met storytelling	13
Olst-Wijhe: Overheidsparticipatie met een corporate story	14
Dalfsen: Co-creatie als leerweg	15
Enschede: Storytelling voor gebiedsontwikkeling door inwoners en andere rolraad	17
Conclusie	18
Het verhaal van Olst-Wijhe: Mooier aan de IJssel	19
Deel II: Een nieuw verhaal voor het veranderende samenspel gemeente en samenleving	22
Drie benaderingen van de gemeente: Legitimiteit, markt en samenleving	22
Kanteling van de systeemwereld naar de leefwereld	23
Grondbeginselen van de benadering van de samenleving	25
Conclusie	29
Het verhaal van Dalfsen: Cittaslow	30
Deel III: Consequenties voor de overheid	32
Samen ontdekken: een exploratieve strategie	32
Als uitvoerend professional werken met de mogelijkheden van de situatie	34
Meedoen in de samenleving: overheidsparticipatie	35
Leervermogen organisaties vergroten	36
Bewegen in de rollen binnen de gemeente	38
Verhalen vertellen	40
Conclusie	42
Het verhaal van Enschede: De Beek die omhoog stroomt	43
Eindconclusie	45
Nawoord	46
Bijlage: De kernteams bij de experimenten	47
Bijlage: Literatuur	48

“Als je echt iets wilt begrijpen, probeer het dan te veranderen”.

Kurt Lewin

Onze hartenkreet is: “Gemeente, durf het een beetje los te laten. Houd er mee op om krampachtig in economische termen te denken. Het kan nooit echt mis gaan. Misschien komen er andere dingen dan je als gemeente wilt, maar is dat erg als de buurt er gelukkig mee is?”

Initiatiefnemers Torteltuif

Voorwoord

Het optekenen van het verhaal van de Torteltuyn was het eerste resultaat van vijf experimenten over het veranderende samenspel tussen gemeente en samenleving die Waterschrijver in opdracht van de provincie Overijssel heeft uitgevoerd.

De gemeente Zwolle was aan het pionieren met tijdelijk anders gebruiken (TAG) van braakliggende stukjes grond. Het verhaal van de Torteltuyn is gebaseerd op de ervaringen van vijf medewerkers van de gemeente en vijf betrokken bewoners bij het aanleggen van een natuurbelevingsplek. Op het moment dat de interviews gaande waren, hebben de inwoners hun tuin aangelegd en brak een emotionele discussie los in het stads-kantoor. De hoog oplopende emoties maakten mij duidelijk dat er iets ingrijpends aan het gebeuren was. Het aanleggen van vier moestuinbakken, een hut van wilgentenen en twee klimbomen kon deze emoties niet verklaren. Ik moest deze crisis op een andere manier zien te duiden.

Daarvoor heb ik gebruik gemaakt van het narratieve raamwerk dat het werk van Joseph Campbell biedt. Hij heeft talloze mythen en sprookjes over de hele wereld bestudeerd en daarin terugkerende thema's gevonden, die de Reis van de Held vormen. Bekende helden en heldinnen als Frodo, Odysseus, de molenaarsdochter uit Repelsteeltje en Harry Potter hebben deze reis afgelegd. Deze verhalen vertellen over talenten en dromen, over hoe je het verschil kunt maken door je verlangen vorm te geven, over persoonlijke ontwikkeling. Tegelijkertijd zijn deze verhalen ook symbolen voor veranderingsprocessen in de samenleving en in organisaties. Het hoogtepunt van de reis bestaat uit het moment dat de held een nieuwe wereld is betreden, obstakels heeft overwonnen en haar successen viert. Maar dan breekt er een crisis uit. De nieuwe vaardigheden van de held blijken niet afdoende te zijn. Ze kan enkel aanvaarden dat ze uiteindelijk de gang van zaken niet onder controle heeft en moet zich overgeven aan de stroom van het leven. Daar leert ze waar het werkelijk om gaat.

De gemeente Zwolle is met het pionieren rond tijdelijk anders gebruiken (TAG) de Reis van de Held aangegaan. Op het hoogtepunt breekt er crisis uit. Inwoners richten een tuin in zonder op toestemming van de gemeente te wachten. Deze actie raakte de gemeente in het hart van haar cultuur en vanzelfsprekendheid. Slim opereren binnen het gemeentelijk systeem is niet afdoende om deze kwestie het hoofd te bieden. Het enige wat de gemeente kan doen is aanvaarden dat ze ontwikkelingen in de samenleving niet onder controle heeft. De gemeente moest haar vanzelfsprekende regierol loslaten.

Dit is het verslag van vijf experimenten die zich afspelen in de dynamiek van de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving. Ik begin dit verhaal met de avonturen rond de Torteltuyn. Het geheel is een verhaal over gemeenten die hun regierol en neiging tot controle loslaten en vorm geven aan een open gesprek met de samenleving, een exploratieve beleidspraktijk en co-creatie met partners.

Kirsten Notten

Het verhaal van Zwolle: De Torteltuिन

Hoe het begon

De gemeente Zwolle is al jaren bezig met de ondersteuning van initiatieven van inwoners. In de jaren '80 begonnen ze met nutstuinen in parken waar mensen zelf groente verbouwen. Nu werkt de gemeente met het programma "Samen maken we de stad" en een ideeënmakelaar die initiatieven uit de samenleving ondersteunt. Naast de Meanderhof, een project voor mens en milieuvriendelijk wonen, ligt een stukje grond braak. Door de crisis is de woningbouwontwikkeling stop gezet. Er zit puin in de grond, er ligt zwerfafval en mensen dumpen er de slakken uit hun tuin. Het veldje heet in de volksmond dan ook het Slakkenveld. In een strenge winter bevriest het water dat door het puin op het veld bleef staan. Kinderen schaatsen op het spontane ijsbaan en de buurt heeft het gezellig. De bewoners van de Meanderhof verzinnen ter plekke om van het Slakkenveld een speelplek te maken.

Ze gaan naar de ideeënmakelaar van de gemeente Zwolle die enthousiast op het plan reageert. Er is net een regeling "Tijdelijk Anders Grondgebruik" van kracht waar dit prima bij past. TAG is een open plan proces, een experiment zodat inwoners braakliggende grond anders kunnen gebruiken dan voor de bestemming die de grond heeft. De gemeente wil graag initiatieven ondersteunen, maar weet niet precies wat hiervoor nodig is. Ze gaat dus pionieren om al doende te leren wat wel en wat niet werkt. Wel heeft de gemeenteraad besloten dat dit kostenneutraal moet gebeuren. Dit is exploratief werken. De ideeënmakelaar gaat enthousiast met het plan naar de afdelingen vastgoed en projectontwikkeling.

Van regels naar afstemmen

Maar dan blijkt dat op het stukje grond een claim ligt van een ontwikkelaar. De gemeente zegt dat dit stukje grond niet tijdelijk gebruikt kan worden. Juridisch past het niet in de regeling tijdelijk anders gebruiken (TAG). Het plan ligt stil. Er komt een nieuwe medewerker bij projectontwikkeling die het ook echt een leuk plan vindt en slimme manieren zoekt om het mogelijk te maken. Ze belt met de projectontwikkelaar om te vragen welke plannen ze hebben voor woningbouw. "Voorlopig geen." Wat ze er van zouden vinden als de buurt een tijdelijke speelplek in zou richten? "Helemaal goed!" Het plan kan nu verder uitgewerkt worden.

Van geld naar waarde

De gemeente vraagt de inwoners om huur te betalen voor het gebruiken van de grond. De gemeente maakt kosten voor de grond en wil met de opbrengsten van TAG de rentelasten dekken. Bovendien moeten ambtenaren bij de afdelingen Vastgoed en Projectontwikkeling hun uren verdienen uit de inkomsten van projecten. Dat kan misschien wel bij grote woningbouwontwikkelingen maar niet via de ontwikkeling van stadslandbouw of speelplekken. Toch was het de opdracht van de gemeenteraad dat TAG kostenneutraal zou zijn.

Inwoners zijn onthutst. Ze doen al het werk vrijwillig, kopen zelf speeltoestellen in, maken van een vervuild en onveilig stukje grond iets moois en zouden de gemeente hier dan ook nog voor moeten betalen.

De ambtenaar bij projectontwikkeling regelt vervolgens dat ze haar inzet voor de nieuwe speelplek op haar uren voor de woningbouwontwikkeling in die wijk kan schrijven. Samen met de ideeënmakelaar gaan ze naar de wethouder en maken een raadsvoorstel dat speelplekken binnen TAG geen huur voor de grond hoeven te betalen. De inwoners kunnen weer verder met hun plan.

Een dienstbare overheid: beginnen zonder toestemming

De inwoners hebben ondertussen via een fonds geld voor klimbomen gekregen en prikken de dag van NL Doet om met de buurt het veld in te richten.

De afdeling Vastgoed van de gemeente wil het tijdelijk gebruik goed regelen met afspraken op papier, onder meer dat mensen geen bomen mogen planten en zelf aansprakelijk zijn als kinderen van een speelobject vallen.

De inwoners schrikken als ze het concept contract van 28 pagina's krijgen. Ze lezen dat ze de grond bouwrijp op moeten leveren, terwijl er puin in de grond zit waar zij niet verantwoordelijk voor zijn. Dit contract weigeren ze te tekenen en de inwoners reageren met aanpassingen op het contract. De gemeente laat hierop niks van zich weten. De inwoners mailen dat ze over twee weken gaan beginnen, en horen niks. Het is een mooie lente dag als de hele buurt het Slakkenveld omtovert tot de Torteltuिन. Ze maken moestuinbakken en een hut van wilgentenen. Op het moment dat de klimboom er ligt, zitten er al 10 kinderen bovenop.

De gemeente merkt op dat de Torteltuin is ingericht en is hier niet blij mee. De inwoners zijn begonnen zonder toestemming. Bovendien is de Torteltuin niet enkel een natuurspeelplek geworden, zoals afgesproken, maar ook een moestuin. De volgende dag schrikken de inwoners als ze horen dat er mogelijk ontruiming dreigt. Binnen het gemeentehuis is het crisis, medewerkers zijn boos en voeren felle discussies. Dan stelt iemand de gewetensvraag: "Waar gaat het nu om? Willen we echt de politie erop af sturen?". De interne dialoog over handhaving of het gesprek aangaan helpt. De ideeënmakelaar belt met de inwoners. In overleg maken ze een aangepast contract dat lichter is en waarin de inwoners wel een kleine bijdrage betalen aan de gemeente voor de moestuinen.

Initiatiefrijk Zwolle

De Torteltuin is prachtig geworden. Aardbeien en andijvie zijn rijkelijk geoogst. Tussen het riet en wilgenhut spelen de kinderen verstopperijtje. Een vrouw, die als vluchteling in Nederland is gekomen, leert de taal boven de moestuinbakken en is nu onderdeel van de buurt. De inwoners maken alweer de volgende plannen en willen energie-producerende huizen bij de Torteltuin realiseren. Een nieuw verhaal dient zich aan.

De gemeente heeft hiervan geleerd. De ondersteuning van andere initiatieven gaat sneller. De uitkomsten verankert de gemeente in het nieuwe programma 'Initiatiefrijk Zwolle'. Zwolle is tijdens de ontknopning van de Torteltuin met een waarderende en lerende dialoog bezig, gebaseerd op "Appreciative Inquiry". Het doel hiervan is om te leren van inspirerende ervaringen hoe de gemeente Zwolle een bijdrage kan leveren aan de stad Zwolle. Via deze dialoog zijn de verhalen over de Torteltuin opgetekend.

De gemeente Zwolle toont zich als een lerende organisatie, die exploratief werkt en aandacht geeft aan de ervaringen die groei ondersteunen. Ze durft experimenten aan te gaan, onderweg te struikelen, weer op te staan en te groeien in de nieuwe verhoudingen van overheid en samenleving. Dat levert de mooiste verhalen, nieuwe verbindingen en hoopvolle leerervaringen op.

Inleiding

De provincie Overijssel wil met het programma Overijssels Bestuur 20XX de kracht van de samenleving en een duurzame kwaliteit van het openbaar bestuur in en voor Overijssel versterken. Actief burgerschap staat al geruime tijd hoog op de politieke en bestuurlijke agenda, ook in Overijssel. Er bestaat een brede waardering voor initiatieven van inwoners. Bij de herijking van de positie van de overheid is het van belang dat de overheid menskracht en middelen anders aan moet wenden om de eigen kracht van de samenleving te versterken en benutten. De provincie Overijssel wil eigen initiatieven van haar inwoners de ruimte geven en de kans op succesvolle initiatieven vergroten.

Als onderdeel van het programma Overijssels Bestuur 20XX heeft de Universiteit Twente onderzoek gedaan naar initiatieven van inwoners. Het onderzoek laat zien dat het eerste contact van inwoners met gemeenten meestal prima verloopt, maar dat inwoners problemen ontmoeten als ze dieper in de organisatie moeten zijn.

Uit de collegeakkoorden van 2014 blijkt dat participatie van groot belang is voor de komende bestuursperiode voor gemeenten. Een provinciale analyse laat zien dat de veranderende rol van de overheid hét thema in alle akkoorden is. Tegelijk laten deze collegeakkoorden ook zien dat gemeentes op zoek zijn naar de invulling van hun nieuwe rol. Ontwikkelingen rond de decentralisaties van zorg en participatie, een nieuwe invulling van de taken van raadsleden, co-creatie met ondernemers en maatschappelijke partners, en gebiedsontwikkeling samen met inwoners en ondernemers zijn andere aanknopingspunten voor de veranderende rol van de overheid.

Gemeenten realiseren zich ten volle dat initiatieven uit de samenleving van groot belang zijn en zijn op zoek naar nieuwe visies en werkwijzen om de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving vorm te geven.

Doel

Doel van dit project was om te experimenteren met nieuwe relaties tussen overheid en samenleving. Deze experimenten hadden als inzet om te pionieren met andere werkvormen, nieuwe visies te formuleren en om inspiratie en kennis over het nieuwe samenspel te verzamelen en te delen.

Doelstellingen waren:

- Op verschillende beleidsterreinen experimenteren met de verschillende verhoudingen van overheid, inwoners en partners.
- Nieuwe werkwijzen, processen, producten of projecten ontwikkelen die de veranderende rollen van inwoners en overheid ondersteunen.
- Nieuwe visies en verhalen over nieuwe verhoudingen van overheid en samenleving presenteren die uitnodigen tot gesprek en gezamenlijke ontwikkeling.
- Kennis en inspiratie over het veranderende samenspel van overheid en samenleving delen en vermenigvuldigen.

De experimenten

Vijf gemeenten in Overijssel waren bereid om mee te werken aan experimenten over het veranderende samenspel tussen overheid en samenleving. De eerste drie experimenten in Zwolle, Olst-Wijhe en Kampen richtten zich primair op de veranderingen bij gemeenten door de initiatieven die inwoners nemen. De veranderingen in het samenspel gaan echter veel verder dan een nieuwe verhouding tot bewonersinitiatieven. Er zijn nog twee experimenten vorm gegeven om het werkterrein te verbreden naar andere dimensies van de veranderende rol van de gemeente. In Enschede hebben raadsleden het initiatief genomen om de samenwerking tussen gemeenten en inwoners bij gebiedsontwikkeling te verbeteren. In Dalfsen wil de gemeente een nieuwe samenwerking met ondernemers en initiatiefnemers uit de vrijetijdseconomie aangaan.

Concreet was er in Zwolle behoefte aan een inhoudelijke evaluatie voor het pionieren met het gebruiken van braakliggende grond door inwoners. Het Lerend Netwerk in Kampen wilde inwoners bij haar leerproces betrekken. In Olst-Wijhe wilde de gemeente met de kernen de overgang maken van dorpsontwikkelingsplannen naar overheidsparticipatie. In Dalfsen liep de samenwerking tussen gemeente en ondernemers in de recreatiesector lastig en zocht de gemeente hier een nieuwe impuls voor. Raadsleden in Enschede hoorden een verhaal over gebiedsontwikkeling door inwoners die niet gerealiseerd was. Ze wilden verkennen hoe hun eigen rol als hoeder van het perspectief van inwoners anders vorm te geven.

Werkwijze

Bij de experimenten is gewerkt met storytelling omdat verhalen verbinding, vertrouwen en co-creatie ondersteunen en daarmee aansluiten bij de transitie van de overheid.

De basis voor het werken met storytelling in de experimenten vormen narratief onderzoek en appreciative inquiry.

In het sociaal en literatuur wetenschappelijk onderzoek wordt sinds de jaren 1960 het vertellen van verhalen en de inhoud van verhalen onderzocht. Juist de eigen, persoonlijke verhalen van mensen blijken relevante bronnen om een samenleving of een gemeenschap te begrijpen. Verhalen geven inzicht hoe mensen de werkelijkheid ervaren en er betekenis aan geven. Met narratieve analyses kunnen uit de individuele verhalen algemene principes geabstraheerd worden.

Appreciative Inquiry of de waarderende benadering is ruim 30 jaar geleden ontwikkeld door David Cooperrider en Suresh Srivastava in de organisatiekunde aan de Case Western Reserve University. Het is een participerende en systeembrede benadering om de krachten te herkennen die leven geven zodat een organisatie of een systeem op z'n best kan functioneren. Het heeft z'n wortels in action research. Deze benadering begint met het vertellen van verhalen. Mensen verbinden zich met het vertellen en de verhalen bieden relevante informatie om veranderingsprocessen vorm te geven.

Sinds een aantal jaren is storytelling met name in marketing & communicatie populair omdat het menselijkheid centraal zet. Verhalen bevatten obstakels die overwonnen worden, of misschien juist niet. Ze laten mensen van vlees en bloed zien, met verlangens, onvermogen, emoties, bereidheid om te leren en doorzettingsvermogen. De veranderingen in de samenleving vragen om meer menselijke maat bij de overheid. Werken met verhalen biedt vele aanknopingspunten om de transitie te ondersteunen. Binnen de overheid wordt al met de waarderende benadering gewerkt, maar dan vooral voor organisatieontwikkeling en minder voor participatie, co-creatie of beleidsontwikkeling. Ook narratief onderzoek is bekend bij de overheid en dan vooral voor beleidsonderzoek en minder voor participatie of co-creatie. Deze experimenten verkennen meteen bredere toepassingsgebieden en benaderingen voor storytelling bij de overheid.

De experimenten in cijfers

De verkenningen voor de experimenten zijn in januari 2014 begonnen. Het eerste experiment in Zwolle is in februari 2014 gestart, het laatste experiment in Enschede is in februari 2014 afgerond. Het werk waar de experimenten een impuls aan hebben gegeven, gaat verder. In het voorjaar 2015 zijn de resultaten van de experimenten gepresenteerd met drie algemene bijeenkomsten in de provincie, een film en dit verslag.

In deze vijf experimenten waren er 15 contactpersonen binnen de gemeenten, variërend van contactambtenaren, een stadsdeelmanager, beleidsmedewerkers, een organisatieontwikkelaar, een strateeg, een griffier, een raadslid en een wethouder. Een overzicht hiervan staat in de bijlage. Er zijn 11 interviews, negen werkbijeenkomsten en drie presentaties van de resultaten gehouden. In totaal hebben zo'n honderd mensen meegewerkt aan deze experimenten, waarvan 31 medewerkers van gemeenten, twee bestuurders, 10 raadsleden, 31 inwoners, 8 ondernemers en 16 medewerkers van maatschappelijke partners.

Opbouw verslag en leeswijzer

De verhalen, resultaten en inzichten uit de vijf experimenten kennen terugkerende thema's en ontwikkelingen. Deze zijn in dit verslag uitgewerkt. Dit verslag kent naast deze inleiding drie inhoudelijke delen, afgewisseld met wake-up stories uit de experimenten.

¹ Bold (2011)

² Magruder Watkins (2011)

³ Deze driedeling (de benadering van de legitimiteit, markt en samenleving) is gebaseerd op de onderverdeling die Evelien Tonkens (2008) maakt tussen de benaderingen of de logica van de bureaucratie, de markt en de professionals. Annemarie Mol (2004) zoekt naar de eigen logica van het zorgen, los van de logica van de markt en de politiek. Niet het debatteren maar het delen van ervaringen, het vertellen van verhalen en luisteren zijn noodzakelijk om samen aan een beter leven te werken. In de logica van het zorgen staan relaties centraal, in tegenstelling tot de producten en klanten uit de logica van de markt.

Opbouw verslag

Het verslag begint met het verhaal van de Torteltuin in Zwolle, als exemplarisch voorbeeld hoe de samenspel tussen overheid en samenleving verandert.

Daarna volgt een introductie op het programma Overijssels Bestuur 20XX en de opzet van de vijf experimenten. Deel I schets een overzicht van de experimenten. Deel II bevat een nieuwe visie en een nieuw verhaal voor het veranderende samenspel tussen gemeente en samenleving. In deel III gaat over de dynamiek van het nieuwe samenspel en hoe de gemeenten dit vorm geven.

Fragmenten van de verhalen die zijn opgetekend tijdens de experimenten zijn opgenomen in de tekst, ter ondersteuning van de inhoudelijke duiding. Ook is gebruik gemaakt van de literatuur over de veranderingen die gaande zijn in de samenleving.

Wake-up stories als intermezzo's

Elke gemeente heeft een opmerkelijke ervaring die illustreert waar de gemeente mee bezig is en dat gemeenten heeft geïnspireerd om op een andere manier te gaan werken. Het zijn wake-up stories. Deze verhalen zijn als intermezzo's te lezen. Ze bevatten zowel de prikkelende ervaring van de gemeente die duidelijk maakt dat er iets moet veranderen, als een beeld hoe deze verandering eruit zou kunnen zien en de manier waarop deze ervaringen een vervolg kregen in het experiment. Mocht een verwijzing in dit verslag naar gebeurtenissen in die gemeente nieuwsgierig maken, kun je het verhaal van die gemeente erop na slaan.

Het verhaal van Kampen: Stokrozen

De wijkvereniging binnenstad had in 2013 het idee om stokrozen voor de gevels van woningen te planten. Het leek heel simpel. Inwoners vroegen aan de gemeente om de stokrozen te betalen, de bewoners zouden de rozen zelf planten en onderhouden. De ambtenaren die met de wijkvereniging contact hadden, vonden het een sympathiek initiatief dat ze graag wilden ondersteunen.

Maar wat bleek toen zij intern overleg hadden over dit plan? Er moesten stoeptegels uit het trottoir gehaald worden om de stokrozen te kunnen planten. Dan ontstaat een geveltuin, want het planten gebeurt op grond van de gemeente. Als een kind struikelt omdat er een tegel uit is, zou de gemeente verantwoordelijk zijn. Er waren meer zaken die speelden bij de geveltuinen. En dus wilden de medewerkers dat er nieuw beleid zou komen. Emails gingen heen en weer van juridische zaken naar ruimtelijke ordening naar het beheer openbare ruimte.

De wijkvereniging had ondertussen een praktisch probleem. Ze moesten de stokrozen op een bepaalde tijd planten, anders zou het een jaar duren voordat het weer zou kunnen. De afdeling groen van de gemeente kon deze rozen goedkoop inkopen. De wijkvereniging moest echter wachten tot het nieuwe geveltuinenbeleid werd vastgesteld. Er waren ondertussen acht verschillende afdelingen betrokken bij deze kwestie. De medewerkers uit de verschillende afdelingen kwamen er niet uit. De wijkvereniging en de afdeling groen zeiden: "Het moet nu, anders kan het niet meer."

De stokrozen zijn vervolgens opgeschaald naar het MT (managementteam). Het MT was verbouwereerd dat zij dit kleine en positieve initiatief kreeg voorgelegd. Het management zei: "We doen het gewoon. En dan zijn wij verantwoordelijk." Een paar maanden later is alsnog de APV (algemene plaatselijke verordening) aangepast en een adviesnota geveltuinenbeleid vastgesteld, waarmee de procedures rond dit soort initiatieven versimpeld zijn.

De stokrozen zijn binnen de gemeentelijke organisatie een exemplarisch voorbeeld geworden voor de nieuwe rol van de overheid. Het was opmerkelijk dat voor zo'n eenvoudige actie zoveel ambtelijke discussie en een MT besluit nodig was en het lang duurde voordat de gemeente akkoord kon gaan met het sympathieke plan.

Omdat de gemeente Kampen de initiatieven van inwoners wil ondersteunen, stelde zij op 1 juli 2013 een verandermanager Kamper Kracht in Actie aan. Bij aanvang van haar werk wilde deze verandermanager weten hoe de gemeente initiatieven ondersteunt. Mensen vertelden haar het verhaal van de stokrozen ter illustratie hoe moeilijk de gemeente het heeft met de kanteling naar ondersteuning van initiatieven uit de samenleving. De stokrozen werden een wake up call voor de gemeente dat er echt iets moet veranderen.

De verandermanager heeft vervolgens een Lerend Netwerk in het leven geroepen. In dit netwerk zitten medewerkers van de verschillende afdelingen die dit een interessant thema vinden en hier graag verder over door willen denken. Het doel van dit netwerk is om met elkaar te leren over de nieuwe rol van de overheid om vanuit de kracht van de samenleving te werken.

Met het experiment is hierin een vervolgstap gemaakt door naar de verhalen van inwoners te luisteren en een gesprek aan te gaan over wat initiatieven van de gemeente nodig hebben. Het Lerend Netwerk kon nu ook vanuit de leefwereld van inwoners leren.

De stokrozen hebben mooi gebloeid. De mensen van de wijkvereniging zijn alle zaadjes aan het opkweken. Ze bieden aan om de hele wijk stokrozen te geven. De betrokken jurist is gaan kijken naar de stokrozen. Hij was verrast hoe kleinschalig de ingreep in de openbare ruimte was. Hij realiseerde zich dat we initiatieven en mogelijke problemen in ons hoofd vaak veel groter maken dan ze zijn.

Deel I: Pionieren in vijf experimenten

Inleiding

Vijf gemeenten waren bereid om hun eigen ontwikkeling in het nieuwe samenspel te delen en er samen met de provincie een experiment van te maken. De wijze waarop de experimenten zijn vormgegeven bleek achteraf een illustratie wat het nieuwe samenspel tussen overheid en samenleving betekent. Samen werken, afstemmen en openheid stonden centraal.

Het was de bedoeling van de experimenten dat gemeenten iets nieuws zouden proberen. Door te luisteren en af te stemmen konden de experimenten aansluiten bij opgaves waar een gemeente zelf mee bezig waren en waar ze ondersteuning bij kon gebruiken. Elke gemeente had wel een proces rond het samenspel dat een impuls kon gebruiken.

We hielden er rekening mee dat een experiment vroegtijdig beëindigd kon worden. Bij dit soort vernieuwende trajecten kunnen er allerlei onverwachte obstakels opduiken. Ook het stopzetten van een experiment zou een betekenisvol en leerzaam resultaat zijn. Deze open houding maakte dat de verschillende betrokken partijen uit de gemeenten en de samenleving bereid waren om mee te werken.

Dit deel bevat een overzicht van de vijf experimenten.

Zwolle: Tijdelijk anders gebruik gronden (TAG) en verhalend (e)valueren

De gemeente Zwolle werkt zelf met een storytelling methode, namelijk het waardierend veranderen of appreciative inquiry. Er was een waarderende dialoog binnen de organisatie gaande over de vraag hoe de gemeente Zwolle kan bijdragen aan wat de stad Zwolle nodig heeft. Bovendien evalueert de gemeente op het moment van het experiment de regeling voor tijdelijk anders gebruik gronden (TAG), een regeling waarmee de gemeente pioniert voor het gebruik van braakliggende grond voor bewonersinitiatieven. Uit deze evaluatie blijkt dat de rol van ideeënmakelaar, de contactpersoon voor bewonersinitiatieven, verschuift van het aanjagen en ondersteunen van initiatieven in de samenleving naar de interne werkwijze van de gemeente. Gedurende het experiment verscheen het nieuwe coalitieakkoord voor de gemeente Zwolle. Eén van de grondtonen in dit akkoord is om initiatieven uit de samenleving te waarderen en ondersteunen.

Doel

Het doel van dit experiment is om inzicht te krijgen in de veranderende rol van de gemeente bij bewonersinitiatieven en mogelijkheden te verkennen om deze veranderende rol verder invulling te geven.

Werkwijze: Verhalen ophalen als onderdeel van een waarderende dialoog

De centrale vraag voor dit experiment en de waarderende dialoog luidt: "Wat heeft de stad nodig en wat is onze toegevoegde waarde als organisatie?" Vijf medewerkers uit verschillende afdelingen van de gemeentelijke organisatie zijn geïnterviewd met de waarderende gesprekmethode over de veranderende rol van de gemeente bij bewonersinitiatieven, bij TAG en dan met name bij het initiatief voor de Torteltuin. Om het beeld van ontwikkeling van de Torteltuin compleet te maken, zijn de initiatiefnemers ook om hun verhaal gevraagd. Het verhaal van de Torteltuin is te lezen op p.5. Het experiment is een combinatie van de waarderende dialoog en storytelling geworden. Een verhalende evaluatie of in termen van het waardierend werken: een verhalende evaluatie.

Resultaten

Verhalende (e)valuatie

Het verhaal van de Torteltuin bleek de centrale kanteling te bevatten voor een nieuw samenspel tussen overheid en samenleving, namelijk dat de gemeente de vanzelfsprekendheid van haar regierol mag loslaten. Ook liet dit project de drie benaderingen van de gemeente zien: werken met regels, met geld en met relaties.

Hiermee is een nieuw verhaal over het samenspel tussen overheid en samenleving verteld. Er zijn daarnaast een aantal concrete mogelijkheden gegeven om binnen de gemeente te werken met relaties in plaats van te sturen op geld of regels. Tijdelijk anders gebruiken (TAG) of pauzelandschappen zijn een goede manier om inwoners een eigen rol te geven in gebiedsontwikkeling. Deze verhalende (e)valuatie heeft een rijke oogst gegeven.

Organische verbinding met lopende processen

Op het moment dat de verhalende (e)valuatie bijna klaar was, waren er twee interne bijeenkomsten. De kerngroep van de waarderende organisatiedialoog, met de gemeentesecretaris, hield een sessie om rode draden in de vele gesprekken te trekken. De nieuwe wethouder voor het programma 'Initiatiefrijk Zwolle' hield een sessie om zich te laten informeren over initiatieven in de stad. Het verhaal van de Torteltuin en het werken met relaties is op deze manier heel natuurlijk opgenomen in de lopende processen van de gemeente.

Kampen: Lerend Netwerk en een initiatievendiner met storytelling

Omdat de gemeente Kampen de initiatieven van inwoners wil ondersteunen, stelde zij een verandermanager Kamper Kracht in Actie aan. Bij aanvang van haar werk wilde deze verandermanager weten hoe de gemeente initiatieven ondersteunt. Mensen vertelden haar het verhaal van de stokrozen. Dit verhaal was een wake up call voor de gemeente dat er echt iets moet veranderen. Het is te lezen op p. 10. In het begin was het werk van de verandermanager vooral gericht op het ondersteunen van initiatieven. De verandermanager heeft vervolgens een Lerend Netwerk in het leven geroepen. In dit netwerk zitten medewerkers van verschillende afdelingen die dit een interessant thema vinden en hier graag verder over door willen denken. Het doel van dit netwerk is om met elkaar te leren over de nieuwe rol van de overheid om vanuit de kracht van de samenleving te werken.

Doel

Het doel van het experiment is dat overheid en samenleving naar elkaars ervaringen luisteren, om elkaar beter leren kennen zodat samenwerken makkelijker wordt, en om als overheid en samenleving gezamenlijk te leren over het nieuwe samenspel tussen overheid en samenleving. Het experiment ondersteunt de verandermanager om op het niveau van organisatieverandering te kunnen werken in plaats van individuele initiatieven te helpen.

Werkwijze: luisteren naar verhalen bij een initiatievendiner

Tijdens een initiatievendiner hebben deelnemers elkaar verhalen verteld over sprekende momenten van samenwerking tussen overheid en samenleving, zowel positieve als vervelende. Met het delen van de verhalen leren de aanwezigen elkaar kennen en kunnen ze samen leren over het nieuwe samenspel. Deze onderlinge betrokkenheid maakt het mogelijk dat deelnemers actief met elkaar aan de slag gaan met een concreet knelpunt, kans of kwestie die speelt. Dit initiatievendiner is een speelse vorm van co-creatie waar deelnemers samen leren en elkaar helpen.

Op het initiatievendiner zijn initiatiefnemers en actieve vertegenwoordigers van dorpsbelangen en wijkverenigingen, betrokken raadsleden en de leden van het Lerend Netwerk uitgenodigd.

Resultaten

Het initiatievendiner

Er waren 22 mensen aanwezig bij het initiatievendiner, waarvan vijf medewerkers van de gemeente. Het gesprek bruisde en inspireerde, zodat de deelnemers elkaar vaker willen treffen om van elkaar te leren en elkaar te helpen. De ontmoeting heeft nieuwe verhalen, succesfactoren & leerpunten voor de gemeente opgeleverd. Er is ondertussen een tweede initiatievendiner geweest over aansprakelijkheid, dat gezamenlijk is voorbereid door gemeente en initiatiefnemers. Een aantal initiatieven zijn geholpen om concrete stappen te zetten, zoals het vormen van een stichting voor de Weggeefschuur.

Verbinding met het Lerend Netwerk en het werk van de verandermanager

Het Lerend Netwerk heeft op basis van eigen leerpunten en de uitkomsten van het initiatievendiner drie leerpunten geformuleerd:

- Communiceer voldoende, helder en zorgvuldig richting initiatiefnemers.
- Werk integraal samen binnen de gemeentelijke organisatie en zorg voor één aanspreekpunt per initiatief.
- Bepaal van tevoren wat je rol is en draag dit ook duidelijk uit.

Bovendien heeft het Lerend Netwerk na het experiment bij het management aangeklopt. Samenwerken met initiatieven vraagt menskracht en expertise. Als de gemeente daadwerkelijk initiatieven wil ondersteunen, is daar meer aandacht voor nodig binnen de organisatie. Het werk van de verandermanager is ondertussen meer verbonden met de decentralisaties in het sociale domein en meer gericht op organisatieontwikkeling.

Open gesprek met de samenleving

Medewerkers van de gemeente Kampen hebben dankzij het initiatievendiner nieuwe inspiratie gekregen met het besef dat het hier echt om gaat: het gesprek samen met inwoners. De betrokkenen zijn tevreden over het resultaat dat een gesprek vanuit een waarderende benadering oplevert. Met het initiatievendiner is een mooie basis gelegd voor een open samenwerking van de gemeente met initiatieven uit de samenleving, wijkraden en dorpsbelangen. Het college van B&W is blij met dit resultaat. De gemeente kan nu oprecht zeggen dat ze een open gesprek wil met de samenleving. Het lukt misschien niet altijd, maar ze is wel op de goede weg.

Olst-Wijhe: Overheidsparticipatie met een corporate story

Vanaf 2001 is de gemeente Olst-Wijhe in gesprek met plaatselijk belang van de kernen en haar inwoners volgens de gesprekscyclus van buurtschouw – directieoverleg – kernenbezoek. De afgelopen zeven jaar hebben de kernen dorpsontwikkelingsplannen opgesteld en activiteiten vorm gegeven met ondersteuning van de gemeente. In dat proces heeft de gemeente steeds meer verantwoordelijkheid los kunnen laten, dankzij de kracht die in de kernen aanwezig is.

Op het moment dat het experiment van start ging was in bijna alle kernen een dorpsagenda opgesteld en de uitvoering afgerond. De gemeente Olst-Wijhe wil de nieuwe verhoudingen met de kernen als overheidsparticipatie vorm geven, waarbij zij initiatieven uit de samenleving ondersteunt. De gemeente ziet dit als een voortzetting van het proces dat zij in 2001 is gestart. Steeds meer luistert de gemeente naar de verhalen van de inwoners die op onderdelen meepraten en soms een hoofdrol kunnen hebben. Ze moet wel rekening houden met het dienen van het algemeen belang en dat er minder geld beschikbaar is. De burgemeester noemt dit: "Ruimte voor avontuur".

Er lagen drie uitdagingen voor deze overstap naar overheidsparticipatie. Het is belangrijk bij overheidsparticipatie om niet alleen het contact te onderhouden met Plaatselijk Belang maar breed contact met de samenleving te hebben. Als samenwerking geen afgesproken regels, protocollen en rollen kent, zoals bij dorpsontwikkelingsplannen (DOP's), dan is er iets anders nodig om samenwerking soepel te laten verlopen. Tenslotte, niet alle initiatieven lopen goed af, zoals de aanpassing van de kruising in Herxen die afketste bij de gemeenteraad. Er is ruimte nodig om fouten te maken en ervan te leren om initiatieven niet te frustreren.

Doel

Het doel van het experiment was om een nieuwe samenwerking tussen samenleving en gemeente als overheidsparticipatie vorm te geven.

Werkwijze: de waarderende benadering voor een gedeelde droom en plannen

De basis voor het experiment is het waarderend werken of appreciative inquiry, met de nadruk op het delen van ervaringen en formuleren van gedeelde dromen.

Er zijn drie bijeenkomsten gehouden. In de eerste twee bijeenkomsten zijn ervaringen, succesfactoren en dromen gedeeld. De ene bijeenkomst was met vertegenwoordigers van plaatselijk belang en medewerkers van de gemeente, de ander met maatschappelijke partners en de gemeente. In de derde bijeenkomst waren alle partijen uitgenodigd, zijn de resultaten gedeeld en zijn er vervolgstappen afgesproken.

Er is gekozen om raadsleden nog niet te betrekken bij deze bijeenkomsten om eerst een veilige en laagdrempelige ontmoeting tussen gemeentelijke organisatie en samenleving mogelijk te maken. De politieke dimensie van de raad zou het gesprek nog complexer kunnen maken. Later is de raad wel betrokken bij deze ontwikkeling.

Resultaten

Een corporate story

Uit de gedeelde verhalen blijkt dat mensen van Plaatselijke Belangen, professionals en de gemeente gemeenschappelijke dromen hebben over kernen waarin mensen graag willen leven. Deze dromen gaan voorbij aan meetbare doelstellingen die afgevinkt kunnen worden als ze gerealiseerd zijn. Ze helpen om, als mensen met elkaar bezig zijn, te blijven afstemmen en checken of ze nog op de goede weg zijn. Het is een stip op de horizon die mensen in beweging brengt en verbindt. Op basis van de ervaringen en dromen zijn ook succesfactoren of principes benoemd die een bijdrage leveren aan het nieuwe samenspel tussen overheid en samenleving. Deze principes bieden houvast om activiteiten vorm te geven. De verhalen, de dromen en succesfactoren vormen tezamen een corporate story voor een nieuwe samenwerking. Deze corporate story is te lezen aan het eind van dit deel in de intermezzo over Olst-Wijhe op p. 19.

Juist de persoonlijke verhalen zijn van belang omdat ze abstracte doelen en algemene principes concreet maken en een gevoel geven bij de bedoeling van de nieuwe samenwerking. Het geheel biedt een doorleefde en gevulde houvast voor het open proces dat gemeente en samenleving met elkaar aangaan.

Dit is niet werken met meerjarenprogramma's en smart doelstellingen om grip te krijgen op de complexiteit van de samenwerking. Dit is exploratief werken waarbij het proces en de uitkomsten open zijn. De betrokkenen hebben wel een gemeenschappelijk verhaal waar ze op terug kunnen vallen, dat als gids dient en dat aangevuld en bijgesteld kan worden.

Talenten en bumpingplaces

Drie medewerkers van de gemeente hebben tijdens de activiteiten van het experiment een cursus gevolgd over communitybuilding volgens de abcd-methode: Asset Based Community Development. Het waarderende werken had hier ook een plek in. Dit gaf weer extra energie en inspiratie binnen de gemeente om overheidsparticipatie vorm te geven. De nieuwe inzichten hebben meteen een plek gekregen in het experiment. In de tweede bijeenkomst met de sleutelpersonen kwam er extra aandacht voor de talenten van de betrokkenen. Bovendien zijn we sinds die bijeenkomst alert op bumpingplaces: plekken waar mensen komen en waar je je werk bij aan kunt sluiten, zoals voetbalkantines, het schoolplein of een goed bezochte lokale vergadering.

Nota overheidsparticipatie

De resultaten van de drie bijeenkomsten gebruikt de gemeente nu voor een nota over overheidsparticipatie en voor haar samenwerking met de kernen. De gemeente laat de werkwijze van buurtschouw - directieoverleg - kernenbezoek los. Per kern en situatie zal bekeken worden hoe overleg en ondersteuning het beste kan plaatsvinden.

Dalfsen: co-creatie als leerweg

Drie ondernemers uit de toeristische stimuleringsgroep Dalfsen hadden het initiatief genomen om Dalfsen aan te sluiten bij Cittaslow, een netwerk voor steden en dorpen waar het leven goed is. Zij vroegen of de gemeente zich wilde aanmelden als Cittaslow gemeente, waarbij de kosten om toe te treden tot Cittaslow voor rekening van de gemeente zijn. Het college van B&W besloot om dat niet te doen. De drie ondernemers waren hierover teleurgesteld en haakten af bij de toeristische stimuleringsgroep. In die periode hadden ondernemers ook commentaar op initiatieven van de gemeente zoals het realiseren van camperplaatsen. Het verhaal over Cittaslow is te lezen op p.30.

De gemeente wilde van deze ervaringen leren en verder gaan met het ondersteunen van de recreatiesector, maar dan met een andere en heldere rolverdeling met de ondernemers. De gemeente wil meer aansluiten bij de initiatieven uit de samenleving en zelf minder initiatieven nemen. Het werd het begin voor een experiment over het veranderende samenspel tussen gemeente en samenleving als onderdeel van het project Overrijssels Bestuur 20XX.

Doel

Het doel van dit experiment was om uit te proberen of co-creatie een bijdrage levert aan een ander samenspel tussen gemeente en ondernemers/ initiatiefnemers, waarbij de energie van de samenleving leidend en de rolverdeling helder is. De gemeente had hierbij de volgende doelstellingen:

- Onderzoeken of er behoefte is aan samenwerking binnen de vrijetijdseconomie.
- Alle betrokkenen hetzelfde niveau van informatie en betrokkenheid bieden.
- Het profiel van Dalfsen verder uitwerken.
- De samenwerking opnieuw vorm geven waarbij helderheid komt over de rolverdeling tussen betrokken partijen.
- Doorbreken van patronen in de interactie.

Werkwijze: Co-creatie met de waarderende benadering

Voor het experiment is gekozen om de nieuwe samenwerking met co-creatie vorm te geven. Er is gewerkt met de waarderende benadering. De eerste avond had als doel om te verbinden, en samen het profiel van Dalfsen, het doel van de samenwerking en de rolverdeling te verkennen. Het vervolg had als doel om plannen te maken voor concrete acties en afspraken te maken over de nieuwe samenwerking.

Co-creatie met de waarderende benadering biedt de kans om gevoelige relaties te verstevigen en om op basis van positieve ervaringen een nieuwe samenwerking vorm te geven. De gemeente laat met co-creatie de regie los. Zij bepaalt niet meer alleen wat haar rol en beleid is, maar doet dat in samenspraak. In de aanloop naar de eerste co-creatie avond was de betrokkenheid van ondernemers niet groot genoeg om ze een rol in de voorbereiding te geven. Het doel van de avond was tevens om het vervolg wel samen met de sector vorm te geven. Naast de recreatieondernemers zijn ook sleutelpersonen uit de cultuursector, de trekkers van de evenementen van Dalfsen en de stichting Dalfsen Promotie uitgenodigd. Dat maakt de samenwerking inhoudelijk sterker en biedt de kans interactie patronen te doorbreken.

Resultaten

Gezamenlijk leren over een nieuw samenspel bij co-creatie

Ondernemers en initiatiefnemers bleken op de eerste avond veel te verwachten van de gemeente: van klankbord tot initiatief nemen en financieren. De wethouder spiegelde de ondernemers dat dit echt niet de bedoeling is en dat de gemeente een ondersteunende rol wil nemen. Ondernemers beaamden vervolgens dat zij de aanjagers en initiatiefnemers behoren te zijn en dat zij hun eigen samenwerking moeten organiseren. Co-creatie maakt het mogelijk om samen te leren en te groeien in nieuwe rollen.

Vervolgens hebben twee ondernemers samen met de cultuurmakelaar en de gemeente de structuur van samenwerken en de vervolgbijeenkomst vorm gegeven. Deze gemixte samenstelling werkte goed om de co-creatie voort te zetten en alle betrokkenen mede verantwoordelijk te maken voor het eindresultaat.

Scherp zijn op verwachtingen bij een divers gezelschap

De eerste avond was van belang om iedereen op hetzelfde informatie en verwachtingsniveau te krijgen. Voor de vervolgstap was een concrete uitwerking gepland. De diverse samenstelling van de groep maakte dat voor een aantal deelnemers het resultaat van de avond niet concreet genoeg was. Het resultaat van de avond was goed, maar de beleving van het resultaat was minder. Het is de vraag of co-creatie met de waarderende benadering voor deze groep van ondernemers de meest geschikte werkvorm was. We hebben geleerd hoe belangrijk het is om scherp te zijn op verwachtingen bij een divers gezelschap met verschillende niveaus van informatie en achtergronden.

Het doorbreken van een cultuur en interactie patronen vraagt tijd

Op de tweede avond zijn het profiel van Dalfsen en de nieuwe werkwijze vastgesteld door de aanwezigen. Er komen vier werkgroepen en een stuurgroep die coördineert en het overzicht houdt. De wethouder wordt supporter van de stuurgroep en komt langs als de stuurgroep hem uitnodigt. Deze avond kende een beperkte opkomst en er konden ter plekke geen werkgroepen gevormd worden. Vier ondernemers en initiatiefnemers gaan zelf mensen bellen om hun werkgroep in het leven te roepen. Daarna volgt een overleg van de stuurgroep in oprichting.

De inhoudelijke doelen van de gemeente voor dit experiment zijn gerealiseerd. In de werkwijze en de vorm van samenwerken heeft de gemeente de regie losgelaten. Het initiatief ligt nu bij de ondernemers en initiatiefnemers. Het is echter de vraag of het uiteindelijke doel van het experiment, het doorbreken van de interactiepatronen, bereikt is. Informeel is het nog steeds de gemeente die het proces voedt en stimuleert. Een lokale cultuur van samenwerken, waarbij de gemeente voor continuïteit zorgt en ondernemers en initiatiefnemers afwachten en reageren op de tekortkomingen van de gemeente, is hardnekkig.

Het doorbreken van een cultuur en interactie patronen vraagt tijd. Gemeente en samenleving zijn beide aan het leren hoe het nieuwe samenspel vorm te geven. De openheid waarmee het experiment gestart is, blijft. De gemeente is bereid te accepteren dat er geen georganiseerde samenwerking in de sector komt. Ondernemers en initiatiefnemers vinden elkaar ook nu via de eigen netwerken. Die openheid van de gemeente helpt om niet opnieuw verantwoordelijk te worden voor het resultaat van samenwerken. Ook dat is regie loslaten: niet altijd een interventie plegen maar de samenleving haar eigen ontwikkeling laten. Dat vier ondernemers en initiatiefnemers de vervolgstappen zetten, is positief.

Enschede: storytelling voor gebiedsontwikkeling door inwoners en andere rol raad

Een aantal (nieuwe) raadsleden van de gemeente Enschede willen dat de gemeente zich ontwikkelt tot een dienstbare overheid die open staat voor initiatieven en belangen van inwoners. De wederopbouw na de vuurwerkramp is definitief voorbij, het grondbedrijf is arm, blauwdrukplanning werkt niet. Er is een meer participatieve vormen van gemeentelijk bestuur rond de ontwikkeling, inrichting en beheer van ruimte nodig. Duurzame betrokkenheid van eigenaren, beheerders en gebruikers is daarbij essentieel. Raadsleden willen deze cultuuromslag en andere werkwijze binnen de gemeente aanjagen. Kern van hun functie in deze ontwikkeling is samenbinden én nieuwe perspectieven bieden.

Bewoners van het gebied Vaneker e.o. hebben lang niet altijd positieve ervaringen met participatie aan gemeentelijke planvorming in hun directe buurt. Inwoners hadden een tracé voor een fietspad bedacht dat paste in het landschap en de historie. Het is echter niet gerealiseerd. Dit verhaal is te lezen op p.43. Desondanks blijven ze diep betrokken bij het gebied en willen ze met de gemeente meedenken over de ontwikkeling van Enschede Noord. Ze zeggen: "Die grond is van ons, generaties wonen er al". Het was het begin voor een experiment over het veranderende samenspel tussen gemeente en samenleving als onderdeel van het project Overijssels Bestuur 20XX.

Doel

- Het experiment verkent gebiedsontwikkeling vanuit de inwoners.
- Raadsleden willen een nieuwe invulling geven aan hun rol als hoeders van het perspectief van inwoners. Het experiment verkent het nieuwe samenspel tussen inwoners, raadsleden en de gemeentelijke organisatie.

Werkwijze

Deze avonden is gewerkt met de waarderende benadering of appreciative inquiry, aangevuld met een wake up story. De bewoner van het gebied, die aan de bel had getrokken over het vastlopen van inwoners, heeft zijn ervaringen ingebracht. Een aantal inwoners van het gebied, raadsleden, medewerkers van de gemeente, waaronder de stadsdeelmanager Noord, en twee medewerkers van Vitens hebben meegedaan aan de storytellingbijeenkomsten. Vitens is bezig met de ontwikkeling van haar gebied omdat ze stopt met wateronttrekking en de waterbekkens in het gebied Vaneker e.o. vrijkomen. Het stadsdeel Noord wil vanuit het perspectief van inwoners werken en participeren in de stad. Er waren in totaal 20 inwoners, raadsleden en professionals aanwezig.

Resultaten

Het gesprek van de samenleving

Wat ontstond was het gesprek van de samenleving. Missers, successen en verwachtingen kwamen op tafel. Het programma van de avond werd veranderd om het verhaal van de inwoners helemaal te kunnen doorgronden. Mensen pleegden interventies, brachten visies in en konden doorvragen. Inwoners voelden zich gehoord. Het gesprek over de ervaringen was intens. De verschillende aanwezigen werden een groep met een gemeenschappelijk beeld van succesfactoren en commitment om hiermee verder te gaan. Een gesprek van de samenleving gaat over sprekende inhoud, tussen mensen die gelijkwaardige relaties hebben los van hun rol in de samenleving, en bevat successen, tekortkomingen, onzekerheid, de wens om te leren en het plezier van nieuwe initiatieven nemen.

Laat het verhaal van inwoners niet vermalen in het gemeentelijk systeem

Het vormgeven van een ander samenspel raad, inwoners en organisatie vraagt om een ander platform dan de gebruikelijke commissies en procedures. Het was na één gesprek te vroeg om het vormgeven van een nieuw samenspel over te hevelen naar bestaande structuren. Een belangrijk leerpunt van de verhalen van de inwoners luidt dat de urgente en indringende boodschap van de inwoners makkelijk vermalen wordt in het systeem. Er is dan ook een tweede avond gepland om alsnog het geplande programma door te werken en ook tot concrete plannen en acties te komen.

Storytelling maakt ruimte voor verschillende perspectieven op ontwikkelingen

Raadsleden wilden de ervaringen van betrokken ambtenaren over de ontwikkelingen in Vaneker e.o. weten, om ook de andere kant van het verhaal te horen. Deze verhalen maakten heel scherp dat er twee verschillende perspectieven op de ontwikkeling van het gebied bestaan. Deze verhalen zijn nodig om een proces te duiden en ervan te leren. Deze verhalen zijn niet gericht op het vinden van waarheid of iemand in het gelijk te stellen. Dat de ervaring van inwoners en medewerkers zo verschilde, maakten dat de deelnemers door wilden pakken om uit gebruikelijke processen te stappen en een nieuwe manier van werken vorm te geven.

Organisch werken

De verhalen van de inwoners laten zien hoe rijk de kennis over het gebied is en welke mooie plannen daar uit kunnen voortkomen. Het is voor de gemeente van groot belang om te luisteren en om inwoners met hun verhalen & kennis te ondersteunen. Op de avonden hebben de deelnemers daadwerkelijk oude manieren van werken doorbroken en een eigen wijze van organisch werken vorm gegeven:

- Inwoners hebben het initiatief
- Ambtenaren en raadsleden helpen waar nodig
- Besef dat plannen nooit af komen
- Leg kaarten en belangen open op tafel
- Zorg voor goede procesbegeleiding die iedereen ruimte geeft
- Maak gebruik van kansen
- Laat realisatie organisch verlopen en vier dan feest

Nieuwe invulling rol raadsleden

Raadsleden willen hun rol anders invullen. Raadsleden weten wat er speelt in een gebied. Ze zijn een brug tussen inwoners en gemeentelijke organisatie en stellen een eigen agenda op.

Inwoners als gebiedsontwikkelaars

In Enschede Noord gaat het niet om inwoners die een klein stukje braakliggende grond of lege plekken invullen. Vanaf 1999 zijn inwoners in gesprek over de ontwikkeling van het noordelijk buitengebied. In eerste instantie pakten de inwoners de rol van insprekende, soms protesterende burger. Hun rol is veranderd tot initiatiefnemer en gebiedsontwikkelaar. Omdat ze het gebied goed kennen, kunnen ze waarde en betekenis geven, zoals het behoud van een theehuis uit het textielverleden. Het vertellen van verhalen over een gebied geeft een narratieve gebiedsontwikkeling, die vanuit de identiteit van het gebied werkt. Het voorbeeld van het fietspad en de uitkomsten van het experiment laten zien dat inwoners in staat zijn tot volwaardige gebiedsontwikkeling.

Conclusie

De vijf gemeente zijn aan het pionieren met het nieuwe samenspel tussen overheid en samenleving. In de gemeenten vertellen mensen verhalen over zaken om trots op te zijn en missers die tot nadenken en actie aanzetten. Om de hectiek van het dagelijks werk in deze veranderingen wat te relativiseren, zijn we het nieuwe samenspel met de contactpersonen bij de gemeenten glunderen en blunderen gaan noemen.

De experimenten waren veelzijdig met betrokkenheid van inwoners, ondernemers, maatschappelijke partners, ambtenaren, bestuurders en raadsleden. Ze hadden diverse inhoudelijke thema's met tijdelijk anders grond gebruiken, gebiedsontwikkeling, kernenaanpak, ondersteuning initiatieven en vrijetijdseconomie. De werkwijze van de experimenten sloot deels aan bij lopende processen in de gemeenten, zoals een Lerend Netwerk en de overgang naar overheidsparticipatie. Op andere momenten was het experiment de start voor een nieuw proces waar de gemeente al op liep te broeden, zoals de veranderende rol van raadsleden en de samenwerking met ondernemers.

De inbreng voor het experiment waren diverse vormen van storytelling die paste bij de doelstellingen en uitdagingen van die gemeente. De resultaten variëren van een andere visie of verhaal, nieuwe samenwerking, prikkelende persoonlijke verhalen, andere principes, leerpunten tot concrete acties. Overal gaat het proces om een nieuw samenspel vorm te geven verder.

De grote verscheidenheid in de experimenten illustreert meteen een terugkerend thema bij het nieuwe samenspel. Elke situatie vraagt om een eigen aanpak. In die grote verscheidenheid aan situaties, betrokkenen, onderwerpen, werkwijzen en resultaten komen meer thema's terug. Deze rode draden zijn in de volgende hoofdstukken uitgewerkt.

Het verhaal van Olst-Wijhe: Mooier aan de IJssel

In het experiment van Olst-Wijhe zijn veel verschillende verhalen gedeeld uit de verschillende kernen over sociale, fysieke en veiligheidsaspecten, omdat het om de overstap van dorpsontwikkelingsplannen naar overheidsparticipatie ging. Deze verhalen lieten per domein de droom of de stip op de horizon zien voor de nieuwe kernenaanpak. De verschillende verhalen geven de stip op de horizon betekenis. Een aantal van de verhalen met de stip op de horizon zijn hier samengebracht als een corporate story.

In Olst-Wijhe was er geen eenduidig wake up story die de gemeente in actie had gebracht of die als een inspiratiebron verteld werd. Het verhaal van Oma Chill fungeerde als een inspirerend voorbeeld wat met overheidsparticipatie mogelijk is. Het verhaal over de kruising in Herxen laat zien waar een uitdaging ligt. Op deze plek daarom geen wake up story maar een corporate story.

De stip op de horizon

Stel je voor dat ...

... mensen echt meedoen en meetellen, en samen een gemeenschap zijn.

... onze leefomgeving gewoon fijn is.

... we met een gerust hart in de kernen kunnen leven.

... de samenleving initiatieven neemt en de gemeente die dan ondersteunt.

Sociaal: Stel je voor dat mensen echt meedoen en meetellen, samen een gemeenschap zijn...

Het gaat om het gevoel dat we het echt samen doen en dat we echt meedoen en meetellen. Dat we elkaar voor vol aanzien en onze bijdrage van belang is. Maar ook dat we om hulp mogen vragen. Als mensen elkaar ontmoeten en samenwerken is er veel meer mogelijk. Er ontstaat gemeenschap.

Oma Chill

Een oude mevrouw uit Wijhe had er genoeg van dat rondhangende jongeren voor overlast in de straat zorgden. Zij heeft ze aangesproken en uitgenodigd om bij haar ranja te komen drinken. Hier ontspon zich een verrassende leuke relatie. De jongeren voelden zich thuis bij haar, kwamen geregeld langs en noemden haar Oma Chill. De overlast op straat is verdwenen.

Met de marktbus toch naar de markt in Olst kunnen

In Boskamp hadden we het plan opgevat om met een bus naar de markt in Olst te rijden voor mensen die anders niet naar de markt kunnen gaan. Wekelijks gaan 3 mensen op en neer naar de markt. Juist vanwege deze marktbus heeft de markt in Olst het predikaat van de mooiste kleine markt van Nederland gekregen. Het was een idee uit het dorpsontwikkelingsplan. Ik ben de taxichauffeur van die marktbus. Bij de voorbereidingen liepen we tegen de vraag aan wie er aansprakelijk zou zijn als ik een ongeluk zou veroorzaken. Ik wilde dat risico niet op me nemen. Nu is die aansprakelijkheid via de gemeente verzekerd. Het is echt heel fijn dat de gemeente dit heeft geregeld, anders was de marktbus er niet gekomen.

Nu je een gezicht erbij hebt, kan je makkelijk bellen

Er was een bijeenkomst over energie in Zwolle. Ik had geen idee wat het voor onze middelbare school in Wijhe op zou leveren, maar ik vind duurzaamheid wel belangrijk. Duurzaamheid speelt trouwens gewoon bij de jeugd. Dat bepalen ze zelf, dat hoeven wij niet aan te dragen. Op die bijeenkomst leerde ik iemand kennen van een bedrijf dat een installatie met biogas heeft. Ik heb hem later gebeld of hij een keer over zijn bedrijf wilde vertellen op school. Hij bood meteen aan om een rondleiding te geven. Hij vond het leuk dat de kinderen langs zouden komen. Nu je een gezicht erbij hebt, kan je makkelijk bellen. Het is dus van belang om ontmoetingen te regelen en centraal te stellen.

Fysiek: Stel je voor dat onze leefomgeving gewoon fijn is....

Mensen willen een prettige leefomgeving. Inwoners zien zelf kansen en mogelijkheden. We kunnen veel voor elkaar krijgen omdat we elkaar kennen en betrokken zijn. Er is veel talent aanwezig in de kernen dat ingezet kan worden voor de fysieke leefomgeving.

Olst mooier aan de IJssel: zelf aan de slag om de IJssel met het dorp te verbinden

In Olst hebben we het project "Olst mooier aan de IJssel". In 2005 heeft Olst een nieuw centrum gekregen. Wij hadden de wens om daarbij een betere verbinding met de IJssel te leggen, maar dat was toen niet mogelijk. Begin vorig jaar hebben we dat idee weer opgepakt. We willen meer recreatiemogelijkheden bij het pontje, met een visvijver, camperplaats, picknickbanken en een aanlegsteiger. De oversteek over de Rijksstraatweg moet veiliger worden. Er komt een routing van het station naar de pont en aansluiting op de winkelstraat. En we willen nieuwe wandelpaden langs de IJssel, richting Deventer en richting Fortmont.

Het is nogal een ambitieus project waar veel partijen en instanties bij betrokken zijn. Vanuit de gemeente hebben we één contactpersoon gekregen die projectleider is voor dit project. Dat werkt geweldig. Er zijn korte lijnen, we krijgen snel informatie en ze verwijst ons door naar de goede personen bij de provincie of Rijkswaterstaat. Inmiddels hebben we dankzij de ondersteuning van de gemeente een subsidie voor de definitieve ontwerpfase.

Ik kom uit het bedrijfsleven en de samenwerking met de gemeente valt me mee. In het bedrijfsleven moet je snel besluiten kunnen nemen en ik dacht dat dit bij de overheid heel traag zou gaan. Maar de samenwerking loopt heel goed waarbij we snel kunnen schakelen. De gemeente zegt tegen ons dat het er niet om gaat dat zij het plan goed- of afkeuren. Ze zeggen dat we verder moeten gaan. Ze faciliteren ons.

Soms gaat het mis: met elkaar leren hoe de nieuwe samenwerking vorm krijgt

Herxen wilde een rotonde op Rijksstraatweg omdat er een onveilige kruising was. Als gemeentesecretaris vind ik het belangrijk dat we een nieuwe rol oppakken. We hebben de initiatiefnemers doorverwezen naar provincie. Het lukte ze om er een projectplan voor te maken en de medewerking van de provincie te krijgen. Dat was een mooie verrassing. Nu was de vraag of de gemeente ook voor €60.000 wilde co-financieren. Wij hadden ingeschat dat de gemeenteraad daar dan wel budget voor vrij wilde maken. Maar zij hield vast aan haar eerder vastgestelde investeringsplan voor verkeersveiligheid waar deze kruising niet in was opgenomen. Dus is de aanpassing niet doorgegaan. Dat was een grote teleurstelling voor de initiatiefnemers.

Ik vraag me dan af of we dit als gemeente nu goed hebben gedaan. We hebben de reactie van de raad verkeerd ingeschat. De mensen uit Herxen hebben voor niks veel werk verzet. Maar tegelijkertijd hebben we er wel van geleerd. Het is die mensen toch maar mooi gelukt om een goed plan te maken en de medewerking van de provincie te krijgen. De hobbel bleek op een hele andere plek te liggen, namelijk bij de gemeenteraad. Soms moet je ook iets uitproberen. Ik wil hier open en eerlijk over zijn. We zijn met elkaar aan het leren hoe je die nieuwe samenwerking tussen samenleving en gemeente vorm moet geven.

Veiligheid: Stel je voor dat we met een gerust hart in de kernen kunnen leven...

Veiligheid is van belang om ontspannen met elkaar te kunnen wonen, werken en leuke dingen doen. We zijn er samen verantwoordelijk voor dat we met een gerust hart in de kernen kunnen leven.

Een hoge steile brug. Hoe ga je om met risico's?

Herxen is een dorp van doeners. De ijsclub wilde graag een tocht bij Tichelgaten kunnen rijden, als er ijs ligt. Dat is een terrein van Staatsbosbeheer. We moesten altijd een stukje klunen tussen twee meren, dus hebben we voorgesteld om die meren met elkaar te verbinden en er een bruggetje overheen te leggen. Het is een hoge steile brug, zodat je er goed onderdoor kan schaatsen. 's Winters is die brug glad. Staatsbosbeheer wilde met ons een garantstelling voor bruikleen regelen. Of ik als voorzitter van plaatselijk belang even wilde tekenen dat wij verantwoordelijk waren als er een ongeluk op de brug zou gebeuren. Dat deed ik dus niet. We zijn in gesprek gegaan met gemeente hoe dit goed op te lossen. Nu is de schaatsclub zelf een rechtspersoon geworden die voor de garantstelling kon tekenen. Ook weten we nu hoe een logboek over het onderhoud bij te houden. Dat zijn gegevens die de aansprakelijkheidsverzekering nodig heeft.

Keurmerk Veilig Ondernemen Olst

Op het bedrijventerrein De Meenthe in Olst was veel criminaliteit. Oostblokchauffeurs gingen gewoon in de struiken zitten voor hun behoeftes. Het verantwoordelijke mannetje wilde niks regelen. We zijn toen met een paar man naar de gemeente gegaan. Dat lukte niet zo. Een ondernemer heeft vervolgens via plaatselijk belang Den Nul de burgemeester informeel aangesproken. Dat hielp, hij heeft toen tijd voor ons gemaakt.

We hebben ze niet gevraagd wat de gemeente voor ons kan doen, maar gevraagd wat de gemeente van ons verwacht zodat we het veilig en goed krijgen op ons bedrijventerrein. Dit was het begin van een KVO-team, Keurmerk Veilig Ondernemen, met iemand van de brandweer, politie, gemeente en ondernemers. Dat groepje heeft het traject geregeld en is nu bezig met de certificering. De criminaliteit is minder geworden maar het is ook netter geworden. Het was belangrijk dat alle partijen de noodzaak van samenwerking zagen. Je krijgt de vraag wie gaat betalen. De gemeente heeft de certificering betaald. Ondernemers hebben hun eigen deel op orde gemaakt en iemand ingehuurd. Dus je investeert samen tijd en geld. Nu betaalt de gemeente niet meer maar investeert wel in tijd en meedenken.

Aan beide kanten hebben we een andere rol gepakt. Je kon niet eigen rechter spelen, daar zijn we als ondernemers mee opgehouden. Nu regelen we met elkaar ook het bermonderhoud. Wij waren eigenlijk niet georganiseerd en nu zijn we op verzoek van de gemeente toegetreden tot de ondernemersvereniging van Olst.

De wijze van samenwerken: Stel je voor dat de gemeenschap initiatieven neemt en de gemeente die dan ondersteunt...

In alle verhalen en bijdrages klinkt een terugkerend thema door. Mensen willen dingen samen doen en zijn dan blij als de gemeente daarbij kan helpen. Het initiatief ligt bij de mensen.

Deel II: Een nieuw verhaal voor het veranderende samenspel gemeente en samenleving

Drie benaderingen van de gemeente: legitimiteit, markt en samenleving

Uit de ervaringen van de verschillende experimenten toont zich een nieuw verhaal over het samenspel van de gemeente en de samenleving. Er zijn drie rollen, werkwijzen of benaderingen van de gemeente in het samenspel met de samenleving: de benadering van de legitimiteit, de markt en de samenleving.³ Deze drie benaderingen zijn vaak tegelijk aanwezig in het werk van een gemeente. De Torteltuin is een exemplarisch voorbeeld hoe de benaderingen van de gemeente veranderen. Bij aanvang van het project is de benadering van de gemeente vooral juridische en marktgericht, volgens de benadering van de legitimiteit en de markt. De vele gesprekken die gevoerd zijn, zowel intern als met de projectontwikkelaar en de bewoners, hebben voor doorbraken gezorgd. De benadering van de legitimiteit en de markt van de overheid schoten te kort om de obstakels rond de Torteltuin op te lossen. Een nieuwe benadering voor de gemeente heeft zich laten zien waarin vooral de relaties en ontmoetingen van belang zijn: de benadering van de samenleving. De Torteltuin is hiermee een voorbeeld dat de veranderende rol van de overheid al aanwezig is. De uitdaging is om deze rol explicieter te maken, te waarderen en uit te bouwen.

De benadering van de legitimiteit

De benadering van de legitimiteit houdt in dat de gemeente beleid of regels opstelt waarmee ze kaders stelt voor activiteiten in de samenleving en deze controleert. De gemeente behandelt mensen in deze benadering op gelijke wijze. Iedere inwoner kan een paspoort of identiteitskaart krijgen. Iedereen die ingeschreven staat bij de gemeente heeft stemrecht.

Met de vuurwerkramp in Enschede, de brand in Volendam en de moord op Savanna zijn er meer regels en voorschriften gemaakt. De media vragen wie er verantwoordelijk is en hoe dit heeft kunnen gebeuren. Bestuurders willen met daadkracht laten zien dat ze de problemen serieus nemen en aan pakken. Dat maakt dat er meer nadruk is komen te liggen op het correct volgen van procedures.

De rol van inwoners is die van burger. Kernwaardes zijn legitimiteit, gelijkheid en rechtszekerheid. Deze benadering van de legitimiteit is de basis voor een betrouwbare overheid. De bureaucratie is een product van deze benadering. Het zorgt ervoor dat de overheid een robuust instituut is.

De benadering van de markt

De bedrijfsmatige en marktgerichte benadering is binnen de overheid vanaf de jaren 1980 sterker geworden. Marktwerking zou kostenbesparing en kwaliteitsverbetering met zich meebrengen. Publieke diensten zijn geprivatiseerd. Het idee was dat marktwerking beter geschikt is om publieke diensten te organiseren dan de overheid die volgende benadering van de legitimiteit moet werken. De keuzevrijheid voor ziektekostenverzekeringen is een voorbeeld van deze benadering.

De overheid is zichzelf steeds meer als een bedrijf gaan zien met nadruk op kostenbesparingen en efficiency. De stroomlijning van de afgifte van identiteitsdocumenten is een voorbeeld hoe deze benadering de bedrijfsvoering van de gemeente heeft veranderd. Gemeenten wilden meer kostendekkend gaan werken. Interne uren en kosten werden doorberekend in de kosten voor inwoners en bedrijven, zoals de legeskosten voor een vergunning. De taken van de gemeente werden onderdeel van marktwerking. De stormachtige ontwikkelingen van de vastgoed en grondsector zorgde voor grote prijsstijgingen. Gemeenten zijn een actief grond- en vastgoed beleid gaan voeren dat ook gericht was op het verdienen van geld. Woningbouwcoöperaties werden in die tijd semi-marktpartijen.

Inwoners zijn in deze benadering klanten die waar voor hun geld mogen verwachten. Het meten van klanttevredenheid de manier om te bepalen of de overheid het goed doet. Kernwaardes zijn efficiëntie, rendement en keuzevrijheid. De benadering van de markt maakt dat de overheid scherp let op kostenbesparing en efficiëntie.



Figuur 1:
De benadering van
de legitimiteit



Figuur 2:
De benadering
van de markt

³ Deze driedeling (de benadering van de legitimiteit, markt en samenleving) is gebaseerd de onderverdeling die Evelien Tonkens (2008) maakt tussen de benaderingen of de logica van de bureaucratie, de markt en de professionals. Annemarie Mol (2004) zoekt naar de eigen logica van het zorgen, los van de logica van de markt en de politiek. Niet het debatteren maar het delen van ervaringen, het vertellen van verhalen en luisteren zijn noodzakelijk om samen aan een beter leven te werken. In de logica van het zorgen staan relaties centraal, in tegenstelling tot de producten en klanten uit de logica van de markt. Deze drievoudige benadering komt overeen met drie soorten partijen: markt, inwoners/civil society en overheid, zoals bv. Boutellier (2012) en het Instituut voor Publieke Waarden (<http://publiekewaarden.nl>) die hanteren. Het gaat in dit verslag om drie verschillende soorten logica's of benaderingen die de overheid hanteert in contact met andere spelers in de samenleving.

De benadering van de samenleving

De leefwereld van mensen is binnen de benadering van de samenleving het vertrekpunt voor handelen. Inwoners dan wel de overheid willen iets om het leven beter te maken. In de benadering van de samenleving gaat het om een inhoudelijk doel of een maatschappelijke opgave, zoals prettig leven, een veilig kruispunt, duurzaamheid of meer verbinding in de buurt. De relaties van mensen staan centraal. Mensen gaan met elkaar aan de slag om een doel te bereiken. Het zijn doelen die de gemeenschap versterken. Mensen doen dit niet planmatig, maar werken organisch, stap voor stap door kansen te benutten. Ze nemen het risico om iets uit te proberen.



Figuur 3:
De benadering van
de samenleving

De gemeente is in deze benadering het georganiseerde deel van de samenleving. Zij verbindt gemeenschappen en netwerken met elkaar en werkt samen met inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Inwoners zijn nu geen burgers of klanten maar mensen. Kernwaarden in de benadering van de samenleving zijn een inhoudelijk doel, verbinding en openheid. De benadering van de samenleving laat de overheid een bijdrage leveren aan maatschappelijke opgaves. Hier gaat het erom of de overheid de goede dingen doet.

Kanteling van de systeemwereld naar de leefwereld

Verschuiving van de interactie tussen deze benaderingen

De samenleving is in beweging. Mensen zijn op zoek naar andere economische benaderingen met een lokale, circulaire en deel economie als antwoord op de problemen van de financiële instituten. De kredietcrisis en het inzakken van de vastgoedmarkt zijn een katalysator geweest. Met de klimaatveranderingen, de schaarste van schoon drinkwater en het opraken van fossiele brandstoffen is duurzaamheid urgenter dan ooit. Een nieuwe behoefte aan gemeenschapszin is aan het ontstaan als reactie op de individualisering en eenzaamheid van de afgelopen decennia.

Nieuwe maatschappelijke kwesties die momenteel spelen kunnen niet in de oude verhalen opgepakt worden. Sinds een aantal jaren knelt de interactie tussen de drie benaderingen. Inwoners hebben het heft in eigen handen genomen om initiatieven te nemen die door de legitimiteitsbenadering van de gemeente te lang duurde, door marktwerking ongrijpbaar werden of door de bedrijfsmatige benadering te duur waren. De benaderingen van legitimiteit en markt zijn dominant in het taalgebruik en de werkwijze van de overheid. De kracht en groei van de benadering van markt en legitimiteit hebben de benadering van de samenleving onder druk gezet. Mensen haken af bij de huidige werkwijze van de overheid.

De Raad voor het Openbaar Bestuur benadrukt dan ook de urgentie voor overheden om te veranderen en mee te bewegen met de transitie. Zij onderscheidt drie sturingsmogelijkheden van de overheid: geld, regels en communicatie. Deze onderverdeling lijkt op die van de benadering van legitimiteit, markt en samenleving. Regels en geld zijn de meest gebruikte sturingsinstrumenten geweest van de overheid, maar nu is er een andere manier van communicatie nodig.⁴

Gemeenten pakken deze veranderingen actief op. Kampen heeft bijvoorbeeld een Lerend Netwerk opgericht dat samenwerkt met initiatieven uit de stad. Daarnaast heeft ze in co-creatie met inwoners de transitie in het sociale domein vorm gegeven en zoekt ze samen met inwoners en partners naar een nieuwe ruimtelijke invulling van het oude stationsgebouw/ en gebied. De gemeente Zwolle pioniert onder andere met het programma "Samen maken we de stad" en het experiment met tijdelijk anders gebruiken (TAG). Olst-Wijhe heeft een aantal accountmanagers voor initiatieven uit de samenleving die rechtstreeks onder de gemeentesecretaris werken. In de veranderingen lopen gemeenten tegen de oude manier van werken aan. Stap voor stap stemmen ze de gemeentelijke systemen opnieuw af op de dynamiek van de samenleving.

In het verhaal van de Torteltuin is de benadering van de legitimiteit een aantal keer een obstakel. Er lag een claim van een ontwikkelaar op het stukje grond en daarmee paste het niet in de regels en afspraken rond TAG. De gemeente stuurde de inwoners een contract van 28 pagina's met verregaande verplichtingen om zaken te regelen. Op het moment dat inwoners zonder toestemming van de gemeente waren begonnen, was de eerste neiging van de gemeente om te handhaven.

⁴ Raad voor het Openbaar Bestuur (2012)

Ook de benadering van de markt was een obstakel. De gemeente wilde haar eigen kosten voor grond en medewerkers doorberekenen aan inwoners, omdat ze de opdracht had van de gemeenteraad voor tijdelijk anders gebruiken (TAG) om kostenneutraal te werken.

De benadering van de samenleving gaf de start van het project. Inwoners hadden een inhoudelijk doel en wilden iets moois maken van hun leefomgeving. De gemeente wilde initiatieven van inwoners ondersteunen o.a. met TAG. Ook zorgde de benadering van de samenleving voor doorbraken in het project. Contact zoeken met de projectontwikkelaar, op basis van de inhoud een nieuw raadsvoorstel maken zodat inwoners geen huur voor de speelplek meer hoefde te betalen, contact zoeken op het moment dat inwoners zonder toestemming van de gemeente beginnen.

Het gaat er in het nieuwe samenspel tussen overheid en samenleving niet om dat de benadering van legitimiteit en markt overbodig zijn. Alle drie deze benaderingen zijn van belang voor een goed functionerende overheid. Samen zorgen ze voor een betrouwbare en mensgerichte overheid die zo goedkoop mogelijk functioneert om een bijdrage te leveren aan maatschappelijke opgaves. De benadering van de samenleving vraagt nu meer nadruk. Een andere verhouding tussen de drie benaderingen is nodig. Er is behoefte aan een nieuw verhaal om de veranderende rollen van overheid en inwoners te kunnen begrijpen en verder vorm te geven.



Figuur 4: De drie benaderingen voor een goed functionerende overheid.

Kanteling van systeemwereld naar leefwereld

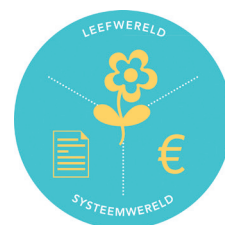
De verschuiving van nadruk van de benadering van de legitimiteit en de markt naar de benadering van de samenleving is nog scherper te maken. De benadering van de legitimiteit en de markt vormen samen de systeemwereld die binnen organisaties ontstaat om zaken goed te organiseren. Taken worden verdeeld, plannen en afspraken gemaakt, begrotingen opgesteld, voortgang gerapporteerd en resultaten gemonitord. Deze systeemwereld is van grote waarde om complexe organisaties zoals een gemeente te laten functioneren.

De benadering van de samenleving gaat uit van de leefwereld van mensen en heeft een andere dynamiek. Mensen beginnen met een verlangen en een inhoudelijk doel, werken organisch samen, maken fouten en leren en veranderen onderweg van richting als dat nodig is.

De systeemwereld van de gemeente is leidend geworden over de leefwereld van mensen. De regels en budgetten bepalen hoe plannen en contact eruit zou moeten zien. De stokrozen in Kampen pasten niet in het beleid van de gemeente. De Torteltuin zou de gemeente geld op moeten leveren. In Enschede had de gemeente al een eigen tracé voor een fietspad getekend en geen behoefte aan het plan van de inwoners. Via haar systeemwereld hebben gemeenten regie over ontwikkelingen in de leefwereld.



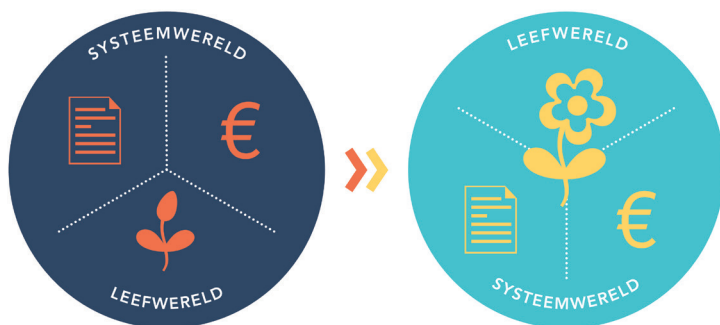
Figuur 5: De systeemwereld is leidend over de leefwereld.



Figuur 6: De systeemwereld ondersteunt de leefwereld

De grote kanteling of transitie die momenteel speelt, is dat niet langer de systeemwereld maar de leefwereld leidend is voor het werk van de overheid. Op het hoogtepunt in de ontwikkeling van de Torteltuin wil de gemeente in eerste instantie de controle houden maar ondersteunt ze uiteindelijk de leefwereld van de inwoners. Ze is verbijsterd dat inwoners zonder toestemming zijn begonnen. Even voelt de gemeente hoe machteloos ze is als inwoners zonder een getekend contract hun tuin inrichten. De eerste reactie was om de controle terug te pakken en te handhaven. Maar de gemeente kon een pas op de plaats maken en een gesprek voeren over mogelijke reacties. Ze stopte met haar benadering van de legitimiteit en stapte over naar de benadering van de samenleving. Niet handhaven maar het gesprek aangaan. Dat maakte mogelijk dat de inwoners van hun tuin konden blijven genieten en met de gemeente een aangepast contract afsloten. De systeemwereld kantelde naar de leefwereld.

De kanteling van systeemwereld naar leefwereld vraagt aan de gemeente dat ze de controle en regie loslaat.⁵ Na tientallen jaren waarin de benadering van legitimiteit en markt controle suggereerden en dominant waren, valt dat niet mee. Herman Tjeenk Willink merkt op dat de combinatie van een bureaucratisch en bedrijfsmatige logica uniformierend, disciplinerend en standaardiserend is en de ruimte voor creativiteit en eigen verantwoordelijkheid beperkt.⁶



Figuur 7: Kanteling van systeemwereld naar leefwereld

Zowel inwoners als gemeenten geven impulsen om deze kanteling mogelijk te maken. Inwoners eisen de benadering van de samenleving op en vragen aan de overheid om hier dienstbaar aan te zijn. Dat inwoners actie ondernemen zonder op toestemming te wachten, komt niet alleen in Zwolle voor. In Olst-Wijhe hebben mensen zelf een fietsoversteek veiliger gemaakt. In Enschede heeft een bewonersinitiatief een leeg schoolgebouw, dat gepland stond om te slopen, in gebruik genomen.

Gemeenten willen zelf ook dienstbaar zijn aan de samenleving. In Zwolle is er een nieuw programma ter ondersteuning van initiatieven met de naam: "Dienstbare en initiatiefrijke overheid". In Enschede willen raadsleden dat de gemeentelijke organisatie dienstbaar is aan de inwoners. Dankzij de verschillende ontwikkelingen vanuit de overheid en vanuit de samenleving lukt het om stap voor stap de dominantie van de systeemwereld te openen en de benadering van de samenleving leidend te laten zijn.

Grondbeginselen van de benadering van de samenleving

Het nieuwe verhaal van een kanteling van systeem- naar leefwereld vraagt om meer aandacht voor de grondbeginselen van de benadering van de samenleving: werken met een inhoudelijk doel, relaties centraal zetten en kwetsbaarheid aanvaarden. Deze kwaliteiten helpen om de benadering van de samenleving te versterken en de kanteling te ondersteunen.

Het inhoudelijke doel brengt beweging, samenwerking en verandering

Mensen willen een bijdrage leveren aan hun leefomgeving en gemeenschap. Initiatieven van inwoners of ondernemers hebben een inhoudelijk doel dat ze met een project of actie willen realiseren. Het inhoudelijke doel maakt dat ze actie ondernemen en samenwerken.⁷

Inwoners snappen heel goed dat regels en geld van belang zijn om iets tot stand te brengen. Maar ze begrijpen niet hoe een gemeente een juridisch of procedureel antwoord kan geven op een inhoudelijke plan. De benadering van de markt en legitimiteit kunnen de inhoudelijke inbreng onzichtbaar maken en de energie en betrokkenheid van de samenleving laten weglekken. De benadering van de samenleving zet juist de inhoud centraal wat beweging en betrokkenheid geeft.

⁵ Wouter Hart (2013). Dit boek heeft dezelfde analyse over de centrale opgave van deze tijd. Waar ik het over kanteling heb, spreekt Hart over de omkering van de pijl. Nu sturen organisaties vaak via de systeemwereld de leefwereld en de bedoeling aan. Hij pleit voor het omkeren van de pijl zodat de systeemwereld ondersteunend is aan de leefwereld. Bij Hart bestaat de systeemwereld uit de benadering van de legitimiteit, het geheel aan regels, afspraken en procedures. Ik heb bij de systeemwereld een onderscheid gemaakt tussen de benadering van de legitimiteit en de benadering van de markt. Hart maakt dat onderscheid niet.

⁶ Raad van State, 2005 & 2009

⁷ Wouter Hart (2013) noemt dit inhoudelijke doel 'de bedoeling'. Organisaties functioneren volgens hem beter als ze bij obstakels hun aandacht richten en terugkeren naar de oorspronkelijke bedoeling van een taak of project. Hans Boutellier (2011) heeft het over de inhoudelijke kern rond instituties, die een zwaartepunt vormen in afstemmingsprocessen.

In Enschede maakten inwoners bezwaar tegen het plan voor het fietspad van de gemeente, met een uitgewerkt alternatief tracé dat beter in het landschap paste, historische paden zou herstellen en vele malen goedkoper was. De commissie voor bezwaar en beroep had begrip voor hun bezwaren en inhoudelijke ideeën, en waardering voor hun betrokkenheid en inzet. Desalniettemin had de commissie enkel de opdracht om te toetsen of het plan op de juridisch juiste wijze tot stand gekomen was. Niet of het inhoudelijk correct was. De inwoners snaptten zo'n antwoord niet.

De benadering van de samenleving heeft als vraag: "Hoe krijgen we dit voor elkaar?". Deze vraag nodigt uit om hulp te vragen, te experimenteren en innoveren. De vraag uit de benadering van de legitimiteit luidt: "Mag dit?" De vraag uit de benadering van de markt is: "Is hier geld voor?" Deze beide vragen monden makkelijk uit in een ontkenning en het stopzetten van initiatief. Het inhoudelijke doel centraal zetten maakt ruimte in de systeemwereld van geld en regels.

Mochten regels, geld en controle obstakels zijn, dan zorgt het inhoudelijk doel ervoor dat mensen nieuwe oplossingen kunnen bedenken. De realisatie van de Torteltuin kende talloze haperingen. De manier waarop de inwoners en medewerkers steeds het doel voor ogen hielden en nieuwe werkwijzen of listen verzonnen, maakte dat het project kon slagen. Focus op het inhoudelijk doel maakt verandering mogelijk.

Het gaat om relaties

In de benadering van de legitimiteit en markt creëert de overheid een scheiding tussen zichzelf en haar inwoners. De overheid stelt regels en controleert ze, mensen ondergaan deze regels. In de marktgerichte benadering levert een gemeente een product dat haar klanten kunnen afnemen. Het gaat om afgebakende transacties. In de benadering van de samenleving gaat het juist om de verbinding en gelijkwaardigheid van overheid en samenleving. Relaties staan hier centraal. Er is voortdurende wisselwerking. In de onderlinge relaties ontstaan afstemming, nieuwe ideeën en mogelijkheden.

Annemarie Mol legt dit principe uit in haar onderzoek naar zorgpraktijken, waar relaties leidend zijn. Een zorgrelatie kan niet opgeknipt kan worden in kleine stukjes, maar is een voortdurende wisselwerking tussen betrokkenen. Mensen zijn wederzijds afhankelijk van elkaar. Een zorgverlener moet het verhaal van de zorgvrager kennen om te weten wat nodig is en hoe gekozen oplossingen uitpakken. De zorgvrager heeft de inhoudelijke expertise van zorgverleners en hun betrokken nuchterheid dat niet alles oplosbaar is nodig om met een kwaal te kunnen leven. Er is geen zorg buiten de relaties tussen een zorgverlener en zorgvrager om. In de relaties stemmen mensen met elkaar af waar het om gaat en wat wenselijk en mogelijk is.⁸ Dat relaties centraal staan, geldt niet alleen in de zorg, maar ook in het onderwijs en bij het samenspel tussen overheid en samenleving. Er is geen samenleving buiten de relaties om.

Relaties zijn niet efficiënt, maar vragen aandacht. Relaties volgen geen regels maar zijn bij iedereen anders. De benadering van de markt en legitimiteit kunnen relaties verstoren en daarmee de kracht van de samenleving verzwakken. Soms ontstaat er dan een verstoorde relatie tussen de gemeente en haar inwoners. Dat de wethouder in Dalfsen ondernemers onmiddellijk een mailtje stuurde om ze op de hoogte te brengen dat hun voorstel niet doorging, was uitermate efficiënt. Achteraf realiseerde hij zich heel goed dat het voor de relaties beter was geweest als hij had gebeld.

Als inwoners iets anders willen, kan een gemeente dit positioneren in de tegenstelling tussen eigen belang van een individu of groep en het algemeen belang vanuit de benadering van de legitimiteit. Een gemeente dient het algemene belang dient, terwijl inwoners als Nimby's (not in my back yard) slechts met hun eigen belang bezig zijn. In Zwolle keek de gemeente naar inwoners als idealisten die hun groene plek willen behouden en woningbouw tegen willen gaan. In Enschede was er in het gemeentehuis wrevel over de jarenlange stroom aan bezwaren van inwoners uit Enschede-Noord.

De inwoners zagen het juist andersom. Ze vonden dat de gemeente uit eigen belang en vanuit de benadering van de markt handelt, zoals geld verdienen met grond om politieke beloftes te kunnen financieren of om begrotingstekorten te kunnen dekken. De jarenlange, soms generatielange betrokkenheid bij de grond van inwoners, maakt dat zij vaak beter weten hoe de situatie in elkaar zit, wat de mogelijkheden en kansen zijn.

⁸ Mol (2004)

In de benadering van de samenleving gaat het om het herstellen van verbroken verbindingen en het voeden van relaties.⁹ Dat geeft verbinding, samenleving en vertrouwen. In Enschede en Dalfsen zijn de relaties met inwoners en ondernemers verbeterd door het gesprek met elkaar aan te gaan. Een verhalende en waarderende dialoog, waarbij mensen hun ervaringen delen en naar elkaar luisteren, helpt om relaties te herstellen. Als er wederzijds vertrouwen is, kan de gemeente makkelijker haar regierol loslaten, zodat een nieuw samenspel tussen overheid en samenleving kan ontstaan.

Voor een deel is de relatie tussen overheid en samenleving onverzoeuibaar, aangezien de overheid het monopolie heeft op geweld en belastingheffing. Het verzet en weerstand van inwoners dient de overheid dan ook te aanvaarden als een scherp verzoek om bescheidenheid. Zoals Paul Frissen zegt: "Een modern heerser heeft een mate van opstandigheid en weerstand nodig."¹⁰

Gemeenten zijn volop bezig betere relaties te onderhouden en een ander samenspel vorm te geven. In Kampen vertelde een vertegenwoordiger van de wijkvereniging binnenstad dat de wethouder hem belde om uit te leggen waarom een geplande herbestrating later plaats zou vinden. Zijn mond viel open. Dat de wethouder belt en naar zijn inzichten vraagt. Vroeger zouden ze een mailtje met een mededeling hebben gekregen. Dit persoonlijke contact heeft de relaties versterkt. De vertegenwoordiger van de wijkvereniging is heel tevreden over het proces dat een aantal jaren bezig is, waarin de gemeente wil sparren en samenwerken.

Een ondernemer uit Olst vertelde dat hij ervan uitging dat de gemeente traag zou reageren op het initiatief waar hij mee bezig was om Olst met de IJssel te verbinden. Tot zijn verrassing reageerde de gemeente snel en kreeg het project een accountmanager die hielp om de juiste contacten te leggen. Hij heeft meer vertrouwen in de overheid gekregen. De gemeentesecretaris reageerde op zijn verhaal dat de gemeente ook bezig is om meer vertrouwen in inwoners te krijgen.

Relaties centraal zetten werpt zijn vruchten af. Juridisch konden inwoners in Zwolle geen speelplek maken van het braakliggende terrein, omdat er een claim van een projectontwikkelaar op lag. Een medewerker heeft met de projectontwikkelaar gebeld. In hun contact bleek dat de projectontwikkelaar mee wilde werken aan de speelplek. In het contact keken ze wat er mogelijk was zodat de juridische belemmering verdween.

Een overheid die vanuit de benadering van de samenleving en relaties werkt, krijgt dingen voor elkaar die anders niet gelukt waren. Het onderlinge vertrouwen groeit, tegenvallers kunnen soepeler opgevangen worden en mensen weten samen slimmere dingen te bedenken. Tegelijkertijd zal er altijd spanning blijven bestaan tussen de samenleving en een overheid die kan ingrijpen in het leven van mensen. Over de prudentie van een overheid gaat het volgende grondbeginsel.

Tragiek en kwetsbaarheid aanvaarden

De benaderingen van legitimiteit en markt suggereren controle, maakbaarheid en volledigheid van oplossingen. De neiging bestaat om te streven naar nooit meer een vuurwerkcramp, een Volendambrand of een moord op een klein meisje. Bij bewonersinitiatieven spelen vragen over aansprakelijkheid. Wat als er iemand struikelt of een kind uit een speeltoestel valt? Deze benadering geeft meer regels en procedures, een zoektocht naar mensen die verantwoordelijk gesteld kunnen worden en een juridisering van omgangsvormen.

Het besef dat het bestaan onvolmaakt en vol tegenstrijdigheden is, maakt een andere benadering van de overheid mogelijk. Paul Frissen pleit voor het accepteren van de tragiek van het bestaan door de overheid en het besef dat elke interventie onverwachte effecten heeft. De overheid wordt gevaarlijk als zij de suggestie wekt tragiek op te kunnen lossen. Hij vraagt waardering voor het compromis, afstand, voortmodderen, bescheidenheid en elegantie. Uitgangspunt voor de overheid is om compassie met kwetsbaarheid te hebben. Het gaat om een houding waarbij een gemeente een zeker risico accepteert en niet alles probeert voor te zijn met regels. De overheid mag haar neiging tot planmatig werken om met gerichte interventies gestelde doelen te bereiken relativeren. Beleidsmatig voortmodderen is een gewenst repertoire.

⁹ Deze kreet 'herstellen van verbroken verbindingen' gebruikt Jan Rotmans (2012)

¹⁰ Frissen (2013)

¹¹ Frissen (2013)

In Kampen gingen acht verschillende afdelingen aan de slag over het beleid van geveltuinen. Iemand zou kunnen struikelen omdat een stoeptegel uit het trottoir werd gehaald om de stokrozen te kunnen planten. Het management besloot het risico te nemen. De inwoners mochten de stokrozen planten terwijl de gemeente aansprakelijk zou zijn voor eventuele schadeclaims. Het is een keuze die past bij het aanvaarden van het onvermijdelijk tekort van interventies. Niet alles hoeft dichtgeregeld te worden.

Soms is luisteren naar elkaar en aandacht geven aan elkaar een belangrijke taak van de overheid. Dat koningin Beatrix de slachtoffers van de vuurwerkramp en het rampgebied heeft bezocht, heeft betrokkenen en Enschede goed gedaan. Aandacht geven aan tragiek is een waardevolle bijdrage aan de samenleving. De overheid heeft haar rituelen nodig.

Sinds Brené Brown in 2009 de TEDtalk over haar onderzoek naar kwetsbaarheid heeft gehouden, krijgt het onderwerp veel aandacht. Haar definitie luidt: "Kwetsbaarheid is onzekerheden trotseren, risico's nemen en je emotioneel blootgeven. Deze kwetsbaarheid is de oorsprong van liefde, verbondenheid, geluk, moed, empathie en creativiteit."¹²

Deze elementen van kwetsbaarheid zijn onderdeel van de benadering van de samenleving en het nieuwe samenspel tussen overheid en samenleving. De wethouder in Kampen die belde dat de herbestrating langer zou duren dan gepland, gaf zijn kwetsbaarheid toe en liet zien dat hij niet alles onder controle heeft. Juist dat gebaar maakte een betere relatie met de wijkvereniging mogelijk.

De medewerker van de gemeente Dalfsen realiseerde zich dat haar voorstel voor een structuur voor samenwerking met de recreatiesector maakte dat de ondernemers afhaakten. Door samen een structuur te maken en de onzekerheid toe te staan die bij samenwerken hoort, ontstond juist verbinding en creativiteit.

De gemeentesecretaris van Olst-Wijhe baalde ervan dat inwoners wel in staat waren geweest om co-financiering te regelen voor een nieuw kruispunt maar de gemeenteraad er vervolgens geen geld voor vrij wilde maken. Hij had een risico genomen en maakte van het onvermogen een leerervaring om uit te zoeken hoe de gemeente initiatieven beter zou kunnen ondersteunen.

Bij de gemeente Zwolle werd een medewerker boos en gaf zich emotioneel bloot. Collega's zagen deze boosheid als een vorm van betrokkenheid in plaats van die emotie te veroordelen. Dat maakte dat overleg mogelijk werd en een andere oplossing gezocht kon worden.

Initiatieven van inwoners laten nog een andere kracht van kwetsbaarheid zien. Het ontstaan van de Torteltuin had niet gepland kunnen worden. Het initiatief ontstond toen inwoners genoten van de samenhang van een spontane ijsbaan. Onzekerheid en lokale verschillen toestaan en plannen laten ontstaan door te pionieren, geeft verrassende resultaten. Het is geen keurige, parkachtige tuin geworden maar een gezellige tuin waar kinderen graag spelen. De rommeligheid van het leven weerspiegelt zich in de initiatieven van de samenleving. Goed genoeg is eigenlijk best goed.

In het landelijke speeltuin beleid zijn allerlei voorwaarden voor toestellen opgenomen om de veiligheid van kinderen te waarborgen. Een gemeente denkt meteen aan aansprakelijkheid wanneer een kind van de klimboom zou vallen. Voor inwoners hoort vallen bij het risico van spelen en is het niet iets dat geregeld zou moeten worden.

Kwetsbaarheid in het gemeentelijke werk is een weg van pionieren, leren en voortmodderen, van genoeg nemen met goed genoeg en emoties een plek geven. Kwetsbaarheid toestaan maakt het mogelijk om verbindingen aan te gaan en het veranderende samenspel vorm te geven. Tekortkomingen en de tragiek van het bestaan horen bij het leven. In de benadering van de samenleving gaat de gemeente niet buiten de onvolmaaktheid van het leven staan met de belofte deze op te lossen, maar is ze onderdeel van de gemeenschap inclusief haar beperkingen. In de benadering van de samenleving hoeft een gemeente niet alles onder controle te hebben, maar kan ze de tragiek en kwetsbaarheid van het bestaan aanvaarden.

¹² Brené Brown (2013)

Conclusie

De overheid heeft drie benaderingen in haar relatie met de samenleving: de benadering van de legitimiteit, markt en samenleving. Oftewel, de overheid werkt met regels, met geld of met relaties. De combinatie van de benadering van de markt en legitimiteit is de systeemwereld van de overheid. De benadering van de samenleving werkt met de leefwereld van inwoners.

De afgelopen decennia zijn de benadering van markt en legitimiteit dominant geworden binnen de overheid. De neiging bestaat om met de systeemwereld regie en controle te hebben. Daarmee is de benadering van de samenleving onder druk komen te staan. Initiatieven uit de samenleving lopen vast op de systeemwereld van de overheid.

De experimenten in de vijf gemeenten laten zien dat de lokale overheid volop bezig is met het versterken van de benadering van de samenleving en met de kanteling van systeem- naar leefwereld. Er ontstaat een nieuw verhaal over het samenspel tussen overheid en samenleving, waarvan de Torteltuinen een exemplarisch voorbeeld is. De benadering van de samenleving kan de overheid versterken door samen te werken rond een inhoudelijk doel, goede relaties aan te gaan en te onderhouden en kwetsbaarheid te aanvaarden.

Een nieuw verhaal vertellen over het kantelende samenspel tussen overheid en samenleving is van belang omdat het ons helpt kansen en problemen te herkennen en te duiden. Bovendien kleuren verhalen de wereld. Ze laten zien wat van waarde is, zodat dit verder kan groeien. In de volgende deel gaat het over de consequenties van het nieuwe samenspel voor gemeenten. Hoe kunnen gemeenten een nieuw samenspel vormgeven?

Het verhaal van Dalfsen: Cittaslow

Hoe het begon

In 2004 is in Dalfsen een Toeristische Klankbordgroep van start gegaan waarin recreatieondernemers en de gemeente zitting hadden, met een onafhankelijke voorzitter.

Ze bespraken in dit platform oa. hoe ze Dalfsen beter op de kaart konden zetten en formuleerden ingrediënten voor een sterkere positionering van Dalfsen. Kernwoorden hierbij zijn rust, bewust genieten, natuur en kwaliteit.

In 2011 wordt de Toeristische Klankbordgroep omgevormd naar een naar een toeristische stimuleringsgroep (TSG) met als doel: het stimuleren van recreatie en toerisme in de gemeente Dalfsen. De toeristische stimuleringsgroep is een verbinder, aanjager en houdt de vinger aan de pols.

Enthusiasme en teleurstelling over Cittaslow*

In 2013 bracht één van de leden van de TSG het onderwerp Cittaslow ter sprake.

Omdat de kernwaarden van het concept Cittaslow overeenkomen met die van Dalfsen besloot de stimuleringsgroep te verkennen of Dalfsen zich hierbij zou kunnen aansluiten. De TSG bracht een werkbezoek aan Borger-Odoorn, een Cittaslow-gemeente.

De leden voelden zich gesterkt door de uitspraak van de burgemeester dat de gemeente dit concept zou ondersteunen als 20 "supporters" hieraan mee wilden doen.

Drie leden van de Toeristische Stimuleringsgroep namen het voortouw, gingen enthousiast aan de slag en timmerden aan de weg voor het keurmerk. Deze leden vonden 20 supporters die mee wilden werken aan Cittaslow. Vanuit de Toeristische Stimuleringsgroep werd dan ook geadviseerd om als gemeente Dalfsen aan te sluiten bij Cittaslow. Dit bracht de wethouder in bij het college van B&W.

Het college beseftte naar aanleiding van het werkbezoek en het voorstel dat dit concept niet voldeed aan hun verwachtingen over een merk waarmee Dalfsen op de kaart gezet werd. Bovendien vroeg Cittaslow een structurele financiële bijdrage van de gemeente. Cittaslow is een mooi concept, maar paste niet goed bij de wensen van Dalfsen. Het college besloot dan ook om niet mee te werken aan Cittaslow. Om de ondernemers onmiddellijk hierover te informeren, zodat ze het nieuws niet via de pers zouden horen, stuurde de wethouder een email naar de leden van de Toeristische Stimuleringsgroep. De leden die zich hadden ingespannen voor Cittaslow en de voorzitter reageerden teleurgesteld en boos. De wethouder vernam hun geluiden van onvrede en heeft vervolgens een gesprek gearrangeerd om de gang van zaken te bespreken.

In die periode had de gemeente een aantal initiatieven genomen, zoals het aanleggen van camperplaatsen, die door de recreatiesector niet gewaardeerd werden. Dalfsen was tot het groenste dorp van Nederland gekozen. Het lukte de gemeente en ondernemers niet om hier vorm aan te geven en dit te benutten om het profiel van Dalfsen te versterken. De inspiratie van de stimuleringsgroep zakte weg, mede door deze perikelen.

De gemeente zocht naar een nieuwe vorm van samenwerking tussen de Toeristische Stimuleringsgroep, de Stichting Gemeentepromotie en de Stichting Cultuurplatform. Vanuit deze partijen was er behoefte aan meer verbinding en deze nieuwe samenwerking zou nieuwe inspiratie kunnen geven. Hiervoor heeft de gemeente in het document 'Recreatie Toerisme en Cultuur – samenwerking en verbinding' een nieuwe structuur voorgesteld. Deze is in het voorjaar van 2014 aan de betrokken partijen gepresenteerd. Betrokken partijen hadden duidelijk belangstelling, maar door de onrust rond Cittaslow is dit niet verder uitgewerkt.

Evaluatie van het proces rond Cittaslow*

De betrokken ondernemers en de gemeente hebben het proces rond Cittaslow in april 2014 besproken. Dit was de start van het experiment van het project Overijssels Bestuur 20XX. De aanwezigen waarden de inhoud van het concept Cittaslow en de betrokkenheid van de ondernemers. Dat de wethouder via de mail had gemeld dat het college van B&W niet akkoord ging, was onhandig. De gemeente had zelf een nieuwe structuur voor de sector vormgegeven om een nieuwe impuls te geven. Dat was niet wat de trekkers van Cittaslow nodig hadden. De ondernemers hadden de opmerking van de burgemeester dat de gemeente bereid was mee te werken als een toezegging gezien. Betrokken partijen waren niet helder genoeg over hun rollen. Het was niet duidelijk dat een college- en raadsbesluit nodig is als een activiteit een structurele bijdrage van de gemeente vraagt.

De ondernemers waardeerden de evaluerende gesprekken met de gemeente. Een ondernemer had zich al terug getrokken van de stimuleringsgroep, de ander besloot later om ermee op te houden. Het was tijd voor een nieuwe uitdaging. Het stimuleringsplatform recreatie en toerisme hield op te bestaan.

Het experiment

De ervaring met Cittaslow is voor de gemeente Dalfsen een aanleiding om naar zichzelf en samenwerking met de sector te kijken. Het was niet de bedoeling van de gemeente dat zij het initiatief van ondernemers in de kiem smoort. De gemeente wil van deze ervaring leren. Ook wil de gemeente verder met het ondersteunen van de recreatiesector, maar dan met een vernieuwde samenwerking met de ondernemers. Het werd een experiment over het veranderende samenspel tussen gemeente en samenleving bij samenwerking met ondernemers en initiatiefnemers. Het is in Dalfsen de wethouder die de uitdaging oppakt om te leren en met een nieuwe manier van werken wil experimenteren.

*** Cittaslow: een internationaal netwerk van gemeenten waar het leven goed is**

In deze tijden van urbanisatie en veralgemenisering is het voor authentieke gebieden belangrijk de lokale identiteit te bewaken, te versterken en verder uit te dragen. In een Cittaslow kunnen inwoners en bezoekers op een plezierige, gastvrije manier en op een menselijk tempo genieten. Het bewaken en bevorderen van de kwaliteit van de leefomgeving is het allerbelangrijkst voor een Cittaslow.

Bron: www.cittaslow-nederland.nl

Deel III: Consequenties voor de overheid

De experimenten laten een nieuw verhaal over het samenspel tussen overheid en samenleving zien. De ervaringen van de gemeenten laten ook zien hoe dit in de praktijk vorm te geven. Deel III vertelt dan ook over de dynamiek bij het nieuwe samenspel tussen overheid en samenleving en de consequenties voor een overheidsorganisatie. Het geeft een antwoord op de vraag hoe gemeenten het nieuwe samenspel in de praktijk vorm kunnen geven.

De grondbeginselen van de benadering van de samenleving komen in verschillende gedaantes terug: de inhoud en een maatschappelijk doel, werken met relaties, tekortschieten aanvaarden en kwetsbaar durven zijn door onzekerheden toe te staan en te blijven leren. Deze grondbeginselen vragen om andere processen, beleidspraktijken en rolneming. Het geeft een dynamisch samenspel dat niet toewerkt naar de uiteindelijke inlossing van een belofte, maar voortdurend in beweging is met aftasten, uitproberen en voortmodderen.

Dit deel over de dynamiek van een gemeentelijke organisatie heeft de volgende onderdelen.

- Samen ontdekken: een exploratieve strategie
- Als uitvoerend professional werken met de mogelijkheden van de situatie
- Meedoen aan de samenleving: overheidsparticipatie
- Het lerend vermogen vergroten
- Bewegen in de rollen binnen de gemeente
- Verhalen vertellen

Samen ontdekken: een exploratieve strategie

Programmatische en exploratieve strategie

Pieter Jan van Delden en Hans Boutellier hanteren de term 'exploratief werken' voor een nieuwe manier van samenwerken waarin afstemmen centraal staat.¹³ In deze veranderende tijden kan de overheid steeds minder met geld en regelgeving sturen en is communicatie de belangrijkste vorm van samenwerking met de samenleving.¹⁴ Het exploratieve werken combineert het belang van samenwerken, afstemmen en visie en is zich tegelijkertijd bewust dat de samenleving niet maakbaar maar voortdurend in beweging is.

De afgelopen decennia is binnen gemeenten veel met programmamanagement gewerkt, waarbij de gemeente heldere doelen stelt, een plan maakt, belanghebbenden om een reactie vraagt en tot een uitvoeringsprogramma komt. SMART doelstellingen worden met prestatie-indicatoren gevolgd. Programmatisch werken is echter ontoereikend voor het nieuwe samenspel tussen overheid en samenleving, waar complexiteit groeit, impulsen uit de samenleving komen en relaties centraal staan. Daarnaast is het sowieso van belang om bescheiden om te gaan met planmatig programmatisch werken om niet in de valkuil van de maakbaarheid te stappen.

De exploratieve strategie is gericht op interactie tussen partijen, waarbij de situatie of context leidend is. Partijen zijn hierbij voortdurend bezig om ontwikkelingen en belangen op elkaar af te stemmen. Dit moet op verschillende niveaus gebeuren, bestuurlijk, strategisch en uitvoerend. Er is bovendien een verbindende impuls nodig die ruimte maakt voor openheid en kwetsbaarheid. Exploratief werken vraagt om de controle los te laten. Het wil zeggen dat partijen samen het risico nemen onbekend terrein te betreden en samen uit te zoeken wat nodig is en te leren. Het is de kunst van voortmodderen. Deze strategie kan veel effect hebben en er kunnen lokale verschillen ontstaan.¹⁵

In de experimenten verzochten de contactpersonen bij de gemeenten dat ze moeite hadden om uit te leggen waar ze mee bezig waren. In de experimenten hebben we gepioneerd en met open processen gewerkt waarin we steeds afstemming zochten met de samenleving. De gemeentelijke organisatie als geheel is nog ingesteld op het programmatisch werken. Vanuit het perspectief van de systeemwereld is het exploratieve werken onbegrijpelijk. De medewerkers en bestuurders die exploratief werken krijgen dus vragen waarbij de antwoorden die ze geven voor de organisatie onbevredigend zijn.

¹³ Boutellier, 2012; Van Delden, 2009

¹⁴ ROB, 2012

¹⁵ Boutellier, 2012; Van Delden, 2009. Frissen, 2013, pleit ervoor dat deze manier van werken een prudent antwoord op maatschappelijke vragen dient te geven.

Gedeelde verhalen die verbinden en richting geven

Bij exploratief werken staan kerntaken en de inhoud centraal. Het gaat om de doelen waar inwoners dan wel maatschappelijke partners enthousiast over zijn. De focus op inhoud die verbindt delen programmamanagement en exploratief werken met elkaar. Bij programmamanagement wordt dat vaak in een helder doel of eenduidige visie verwoordt. Bij exploratief werken houdt je ruimte voor ontwikkeling van deze inhoud. Het doel krijgt de vorm van een mogelijkheid en een verlangen of van een gezamenlijk verhaal waarin diverse perspectieven aanwezig zijn.

In Olst-Wijhe is een corporate story gemaakt om een ijkpunt te creëren in een nieuwe samenwerking. Inwoners, partners en de gemeente hebben dit verhaal gezamenlijk gemaakt. Dit gemeenschappelijk verhaal biedt inhoudelijke doelen en principes om mee te werken, die met persoonlijke ervaringen geïllustreerd en geladen zijn. Het verhaal is niet af. Nieuwe werkzaamheden en acties geven weer nieuwe ervaringen, die het gemeenschappelijke verhaal kunnen en moeten bijstellen.

Plannen blijven onaf

Bij exploratief werken is het niet mogelijk om aan het begin van het proces een plan te maken en dat dan vervolgens uit te voeren. Plannen moeten in de situatie steeds bijgesteld worden. Er is ruimte nodig om de relevante inhoud te laten ontstaan in het proces. Het werk dat echt nodig is, moet nog uitgevonden worden. In Olst-Wijhe wilde de directie met de overgang van dorpsontwikkelingsplannen (DOP's) naar overheidsparticipatie met een bestuursopdracht werken. Deze bestuursopdracht veranderende steeds van inhoud en is nooit vastgesteld. In Enschede zijn raadsleden en inwoners samen bezig met gebiedsontwikkeling waarbij ze kijken waar kansen liggen en ervan uitgaan dat het gebied nooit af komt.

Botsingen over de goede dingen koesteren

Een samenleving is pluriform met een diversiteit aan perspectieven. Dat er nog steeds inwoners zijn die bezwaar maken of zonder toestemming van de overheid beginnen, mogen gemeenten als een geschenk aanvaarden. Botsingen over de goede dingen, namelijk de inhoudelijke kwesties en maatschappelijke uitdagingen, vragen om de pluriformiteit meer ruimte te geven.

In Enschede vertellen de inwoners over de ontwikkeling van het fietspad een volstrekt anders verhaal dan de medewerkers van de gemeente, zowel over de inhoudelijke mogelijkheden als over de manier waarop het proces verlopen heeft. Juist door deze beide perspectieven te aanvaarden, konden raadsleden, inwoners en ambtenaren nieuwe stappen zetten.

Co-creatie gericht inzetten

Co-creatie is een vorm van samenwerken waarbij betrokken partijen als gelijkwaardige partners het proces en de inhoud vormgeven. De uitkomst van het proces is open. Om dit mogelijk te maken is er een common ground, dialoog, vertrouwen en wederkerigheid nodig. In de experimenten is met de waarderende benadering gewerkt als een vorm van co-creatie waar het gemeenschappelijke doel en de verhalen voor common ground en dialoog zorgen.

De co-creatie in Dalfsen maakte dat verschillende partijen niet alleen de inhoud maar ook de agenda en de voortgang van het proces vormgaven. Het was voortdurend meebewegen met impulsen uit de groep. Deze werkwijze vraagt van de gemeente om haar vertrouwde regierol los te laten en tegelijk actief ruimte te maken om de andere partners een sturende rol te geven, zoals een voorbereidingsgroep vormen samen met de ondernemers. Het blijft open hoe de nieuwe samenwerking eruit zal zien.

In de verantwoording schakelen tussen cijfers en verhalen

Programmamanagement blijft van belang binnen de logica van legitimiteit en markt, als een hulpmiddel achter de coulissen. Dit moet niet in de beleidsontwikkeling of de uitvoering domineren. Het is mooi om tussen programmamanagement en exploratief werken te kunnen schakelen. Het is afhankelijk van de context wanneer welke benadering het beste past. In de bestaande verantwoordingsarena helpt programmamanagement bijvoorbeeld om over de resultaten van werkzaamheden een gesprek aan te gaan. Het vraagt een open blik op de waarde van indicatoren, waar organisaties vaak geen invloed op hebben. Ze zijn een beginpunt voor een gesprek in plaats van een eindpunt voor beoordeling. Het gaat over verhaal achter de cijfers. Het verhaal van de Torteltuin in Zwolle is een verhalende evaluatie die een andere kijk geeft op tijdelijk anders grond gebruiken (TAG), dan bijvoorbeeld de cijfers over het aantal initiatieven. Dit verhaal heeft dan ook andere gesprekken en bewegingen gegeven.

In het kort: Samen ontdekken, een exploratieve strategie

- Gedeelde verhalen die verbinden en richting geven
- Plannen blijven die onaf
- Botsingen over de goede dingen koesteren
- Co-creatie gericht inzetten
- In de verantwoording schakelen tussen cijfers en verhalen

Als uitvoerend professional werken met de mogelijkheden van de situatie

Contextgebonden werken biedt een manier om de benadering van de samenleving op het uitvoerende niveau vorm te geven. Bij context gebonden of context gedreven werken is de omgeving (inwoners, samenwerkingspartners, de situatie) leidend voor de manier waarop uitvoerende professionals hun werk organiseren. Wie wil ingrijpen moet altijd rekening houden met de geschiedenis, bestaande praktijken en het fragiele weefsel van de samenleving.¹⁶ Doelen stellen gebeurt met inwoners en partners, vanuit een gedeeld toekomstbeeld zodat de inhoud centraal staat. In de relaties met inwoners en partners kunnen zo passende oplossingen tot stand komen. Binnen gemeenten gaat het bijvoorbeeld om contactambtenaren, wijkbeheerders, sociale wijkteams en consultants.

Minder regels en procedures, meer afstemmen en slim zijn

Professionals kunnen in de praktijk samen met inwoners de beste oplossingen vinden. Vanuit vakmanschap werken ze aan de gewenste situatie en zijn ze minder tijd kwijt aan regelgeving en procedures. Ze maken gebruik van hun discretionaire bevoegdheid of beslissingsvrijheid. Deze manier van werken biedt maatwerk. In Zwolle vertelde een wijkbeheerder hoe hij per situatie bekijkt wat mogelijk is om initiatieven van inwoners te ondersteunen. Een nieuw collectief-woonproject bevat een plan voor een boomgaard in de openbare ruimte tussen dit project en de rest van de wijk. Bewoners hebben advies gevraagd aan een oude fruitteler over oude soorten voor een hoogstamboomgaard. Mensen hebben deze hoogstamboomgaard vervolgens samen gepland. Andere bewoners van buiten het project konden nu kijken en meedoen. Het beheer gebeurt samen met de wijk. Voor de gemeente is het te duur om zo'n boomgaard te onderhouden. Als bewoners het zelf doen, kan het wel. Mochten ze er mee ophouden gaat de gemeente deze bomen weer als parkbomen onderhouden. Ze geven dan minder vruchten, maar het blijven leuke bomen.

Vertrouwen op professionals en inwoners

Vertrouwen is bij contextgebonden werken van groot belang. Vertrouwen van organisaties in het vakmanschap van hun professionals, vertrouwen in de bereidheid en goede intenties van inwoners, maar ook vertrouwen van inwoners in de overheid en publieke instituten. In Olst-Wijhe ondersteunen accountmanagers initiatieven uit de samenleving en zoeken naar mogelijkheden om de initiatieven te helpen. Ze kunnen, indien nodig, snel schakelen met de gemeentesecretaris. Tijdens een vertelsessie vertelde een ondernemer dat zijn vertrouwen in de overheid door de ondersteuning in het project 'Olst mooier aan de IJssel' gegroeid is. De gemeentesecretaris reageerde hierop dat het vertrouwen van de gemeente in inwoners ook moest groeien. Samenwerken in initiatieven en hier ervaringen over delen voedt het wederzijdse vertrouwen.

De situatie leren kennen door naar de verhalen te luisteren

Context gebonden werken vraagt om luisteren en vertellen. Er zijn meer details nodig om te begrijpen hoe slimme oplossingen in de praktijk gevonden worden. Professionals moeten het verhaal van de mensen en hun situatie leren kennen. Als het verhaal bekend is, dan kun je met elkaar de beste oplossingen vinden. Dankzij zijn kennis van de situatie kon de wijkbeheerder in Zwolle het plan voor de hoogstamboomgaard ondersteunen.

In het kort: werken met de mogelijkheden van de situatie

- Minder regels en procedures, meer afstemmen en slim zijn
- Vertrouwen op professionals en inwoners
- De situatie leren kennen door naar de verhalen te luisteren

¹⁶ Brunninkhuis (2012), Frissen (2013).

Meedoen in de samenleving: overheidsparticipatie

Hoe is het om de gemeente of de stad als een systeem te zien waar inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en de gemeente onderdeel van zijn? Het nieuwe samenspel tussen samenleving en overheid prikkelt met deze gedachte dat de overheid meedoet aan de samenleving. Het vergroten van de externe oriëntatie van de bureaucratie is een oude bekende in overheidsland, maar krijgt nu een andere wending. De ROB, de Raad voor het Openbaar Bestuur, introduceerde het begrip overheidsparticipatie om te laten zien dat bij initiatieven de overheid participeert in de samenleving, in plaats van dat burgers participeren bij overheidsbeleid.¹⁷ De trap van overheidsparticipatie kent vijf treden waarbij de rol van de overheid steeds groter wordt.

- Loslaten betekent dat de overheid bij een initiatief zowel in het proces als inhoudelijk geen rol heeft.
- Faciliteren wil zeggen dat de overheid een initiatief van elders mogelijk maakt en ondersteunt.
- Stimuleren wil zeggen dat de overheid wel iets wil, maar de realisatie aan anderen overlaat. Ze zoekt naar manieren om die anderen in beweging te krijgen.
- Regisseren betekent dat andere partijen een rol hebben, maar de overheid kiest om de regie in handen te houden.
- Regulering is het zwaarste instrument van de overheid met wet- en regelgeving.

De centrale opgave voor de overheid is om haar vanzelfsprekende regierol los te laten en vaker samen te werken, te ondersteunen of los te laten. In een aantal situaties blijft een regisserende of regulerende rol natuurlijk nodig. Het uitgangspunt voor het nieuwe samenspel is de samenleving met haar inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties. De rol van de gemeente is dan vooral samenwerken/ co-creatie, faciliteren/ondersteunen en loslaten. Het is de overheid die meedoet aan de samenleving.

Verandering van samenspel overheid - samenleving als een gezamenlijke leerweg

De verandering van rol en de overstap maken naar meedoen aan de samenleving bij gemeenten gaat stap voor stap. Zowel gemeenten als de samenleving zijn gewend aan de regierol van de gemeente. Het vraagt tijd, samenwerking en lerend vermogen.

In Olst-Wijhe wilde de gemeente overheidsparticipatie vormgeven in de kernenaanpak. Ze heeft dit gedaan door een open gesprek te organiseren met de samenleving, en samen doelen, succesfactoren en acties te formuleren. Ze laat de werkwijze van buurtschouw – directieoverleg – kernenbezoek los. Per kern en situatie zal bekeken worden hoe overleg en ondersteuning het beste kan plaatsvinden.

In Dalfsen is de rolverandering van de gemeente expliciet doel van het experiment met co-creatie. Co-creatie geeft een ontmoeting van betrokken partijen als gelijkwaardige partners. Zo konden de wethouder en een ondernemer naar elkaar luisteren en elkaar eerlijk aanspreken op hun verwachtingen over elkaars rollen. Het helpt als deelnemers elkaar kunnen aanspreken op hun rollen om hardnekkige patronen te doorbreken.

Vasthoudende inwoners en inwoners die zonder toestemming van de gemeente met een initiatief beginnen, zoals bij de experimenten in Enschede en Zwolle, zijn lastig. Maar ze dagen de gemeente wel uit om bloedeerlijk naar zichzelf te kijken. Zonder wrijving geen glans krijgt in deze situaties een nieuwe betekenis. De verandering van rollen is dan ook een gezamenlijke leerweg van samenleving en gemeente.

Meedoen aan het gesprek van de samenleving: verhalen delen, luisteren, eerlijk zijn over belangen en bereid zijn om te leren.

Voor overheidsparticipatie is het nodig dat de overheid meedoet aan een gesprek van de samenleving. Dat is van een andere orde dan de bekende burgerparticipatie.

De experimenten lieten zien hoe het gesprek van de samenleving eruit kan zien. Bij het initiatievendiner in Kampen en de storytellingssessie in Enschede ontstond een open gesprek waarin mensen elkaar waarderen, hun dromen, pijn en ervaringen inbrengen, eerlijk en kritisch kunnen zijn en hun betrokkenheid en emoties laten zien. In deze gesprekken is er wel een agenda, maar iedereen kan voorstellen de agenda te wijzigen. En dat gebeurt dan ook. Meningingen en standpunten helpen niet in dit gesprek. Verhalen delen, luisteren, eerlijk zijn over belangen en bereid zijn om te leren helpt wel. Mensen ontmoeten elkaar in dit gesprek allereerst als gelijkwaardige gesprekspartners en dan pas vanuit hun positie of rol in de samenleving. In open gesprekken kunnen mensen uitspreken waar het hen werkelijk om gaat en waar hun verlangens liggen. Dat versterkt verbanden en vertrouwen en maakt exploratief en contextgebonden werken mogelijk.

¹⁷ Raad voor het Openbaar Bestuur (2012)

In Olst-Wijhe leerde de gemeente het belang van bumping-places, plekken waar mensen bij elkaar komen. Het gesprek van de samenleving vindt op deze bumping places plaats: in de voetbalkantine, op het schoolplein, na afloop van de jaarvergadering van plaatselijk belang of tijdens de dorpsfeesten in Olst. In Zwolle brachten medewerkers van de gemeente dit in de praktijk door deel te nemen aan een doe-bijeenkomst van het initiatief Zwolle in Transitie waar zo'n 250 deelnemers 30 initiatieven verder hielpen.

In het kort: meedoen in de samenleving: overheidsparticipatie

- Verandering van samenspel overheid - samenleving als een gezamenlijke leerweg
- Meedoen aan het gesprek van de samenleving: verhalen delen, luisteren, eerlijk zijn over belangen en bereid zijn om te leren.

Leervermogen organisaties vergroten

Overheidsorganisaties zijn aan het leren hoe zij vanuit de benadering van de samenleving kunnen werken. Een lerende organisatie ondersteunt dat medewerkers hun kwaliteiten en talenten ontwikkelen, dat mensen leren samenwerken en dat er nieuwe denkpatronen, verhalen en ambities kunnen ontstaan.¹⁸ Regels en protocollen geven mensen houvast in een complexe werkomgeving en dynamische samenleving. Toch vraagt het nieuwe samenspel om deze houvast los te laten. Een lerende organisatie creëert een andere bedding ter ondersteuning van het nieuwe samenspel tussen overheid en samenleving. Er zijn robuuste en liefdevolle relaties nodig die mensen voeden, waar ze onhandig mogen zijn en van hun fouten kunnen leren. De vijf participerende gemeente zijn bezig om hun leervermogen te vergroten en in de vijf experimenten stond het leren over het nieuwe samenspel centraal. Wat laten de experimenten zien over hoe gemeenten het leervermogen van de organisatie kunnen verbeteren?

Wakker worden met wake-up stories

Wake-up stories zijn verhalen die prikkelen tot reflectie en verandering.¹⁹ Het vertellen van deze verhalen heeft medewerkers en bestuurders van de betrokken gemeenten wakker gemaakt. De stokrozen in Kampen en de Torteltuif in Zwolle zijn symbolen voor de veranderingen bij de overheid geworden. Deze verhalen vertellen niet alleen over de ongewenste werkwijze van een gemeente, ze laten tegelijk zien hoe een gemeente wel wil functioneren. Om van deze wake-up stories te leren is het niet voldoende om die concrete gebeurtenis op te lossen. Het gaat erom de onderliggende patronen en het systeem waarin ze plaatsvinden te herkennen.²⁰ Vandaar dat verhalen een narratieve analyse of gemeenschappelijke duiding nodig hebben. In de experimenten zijn deze verhalen verteld, hebben mensen samen duidingen gemaakt en nieuwe plannen en acties geformuleerd.

Van je eigen werk leren door ervaringen en verhalen te bespreken

In Kampen is het Lerend Netwerk een voorbeeld hoe een lerende organisatie vorm te geven. Het is een plek waar mensen op een veilige manier missers, vragen en verhalen in kunnen brengen zoals het verhaal van de stokrozen. In dit netwerk zitten medewerkers van de verschillende afdelingen. Het doel van dit netwerk is om met elkaar te leren over de nieuwe rol van de overheid om vanuit de kracht van de samenleving te werken. Ongeveer één keer per twee weken komt dit netwerk bij elkaar om een casus te bespreken en de problemen waar inwoners en medewerkers tegenaan lopen te analyseren. Er zijn zo'n 13 mensen betrokken bij het netwerk en per bijeenkomst zijn er gemiddeld 10 medewerkers aanwezig.

Met het experiment van het initiatievendiner heeft het Lerend Netwerk ook ervaringen uit de samenleving bij het leerproces van de organisatie betrokken. Bovendien werkt ze nu vaker met een waarderende benadering waarin niet enkel de problemen maar ook de positieve ervaringen aandacht krijgen.

Groeiruimte maken door goede voorbeelden te delen

De gemeente Zwolle werkt met een waarderende dialoog om binnen de organisatie de veranderingen in het nieuwe samenspel tussen gemeente en samenleving te ondersteunen. De dialoog bestaat uit een serie gesprekken tussen twee mensen. Met deze dialoog wil de gemeente de goede voorbeelden en aansprekende successen ondersteunen en waarderen, zodat medewerkers zich meer op de gewenste veranderingen richten dan op de problemen en obstakels die er onvermijdelijk zijn. Na een paar maanden waren er 40 mensen geïnterviewd. De kerngroep heeft de verslagen van de gesprekken met elkaar doorgenomen en rode draden en terugkerende thema's bepaald. De uitkomsten van deze duidingen gebruikt de gemeente voor organisatieontwikkeling en het programma Initiatiefrijke Zwolle.

¹⁸ Senge (1992)

¹⁹ Denning (2001) werkt met de inspirerende en veranderende kracht van verhalen die uitnodigen om iets anders of nieuws te gaan doen. De wake-up stories gaan verder, ze wijzen mensen zowel op de tekortkomingen van de bestaande werkwijzen als dat ze inspiratie bieden voor nieuwe mogelijkheden.

²⁰ Senge (1992) waarschuwt dat ervaringen niet voldoende zijn om te leren. Er is ook aandacht nodig voor patronen en systemen waarin deze ervaringen plaatsvinden.

Leiders die het goede voorbeeld geven

Het leervermogen van een organisatie groeit als de (informele) leiders het goede voorbeeld geven, toegeven als ze iets niet weten of fouten maken en inwoners en medewerkers uitdagen hun kwaliteiten in te brengen.

In Olst-Wijhe gaf de gemeentesecretaris toe dat hij (met de organisatie) een inschattingfout had gemaakt bij het veiliger maken van het kruispunt in Herxen. Alhoewel de inwoners in het dorp in staat waren om een plan te maken en cofinanciering bij de provincie te regelen voor een aangepast kruispunt, stemde de gemeenteraad niet met het plan in. Het was een teleurstelling voor de inwoners. Hij gaf aan niet te weten hoe te voorkomen dat dit opnieuw gebeurt.

De gemeentesecretaris laat hiermee zien dat ook hij inschattingen maakt en opent daarmee de ruimte voor inwoners en medewerkers om hier eerlijk over te zijn. Hij geeft toe dat hij ook niet precies weet hoe de knelpunten in het nieuwe samenspel op te lossen. De veranderingen zijn niet enkel een verbetering, maar soms ook lastig. Zijn houding relateert een ééndimensionaal positief denken over het nieuwe samenspel. Door het niet-weten toe te geven, krijgen andere spelers bovendien de ruimte om hun creativiteit en kwaliteiten in te brengen. Tijdens het experiment vertelde hij dit voorbeeld niet alleen aan medewerkers maar ook aan inwoners. Zo groeide het vertrouwen tussen gemeente en inwoners.

De overstap maken van incidenten oplossen naar de ontwikkeling van de organisatie

Veel gemeenten beginnen met de uitdagingen die het veranderende samenspel geeft door een nieuwe functie in het leven te roepen. Die ene persoon begint met lopende problemen oplossen. Dat is nodig, maar daarmee vindt de fundamentele verandering die nodig is niet plaats. Gemeenten maken dan ook naar verloop van tijd de overstap van incidenten oplossen naar organisatieontwikkeling.

De ideeënmakelaar in Zwolle en de verandermanager Kamper Kracht in Actie waren in het begin van hun functie vooral bezig om initiatieven te helpen. Bij een evaluatie in Zwolle bleek dat haar rol steeds meer gericht is op de interne werkwijze van de gemeente. In het verhalende evaluatie van de Torteltuin werd duidelijk dat kleinschalige initiatieven consequenties hebben voor de interne organisatie van de gemeente. In Kampen kon de verandermanager haar werk meer richten op organisatieverandering met o.a. het Lerend Netwerk en de initiatievendiners.

Die ene functie, zoals een ideeënmakelaar, kan na verloop van tijd uitgroeien naar een algemene werkwijze voor medewerkers binnen een lerende organisatie. In Zwolle zeggen ze ook wel dat het de bedoeling is dat er niet één maar honderd ideeënmakelaars werken.

Het werk vormgeven als leerproces

Het beste leren mensen als ze aan het werk zijn en dingen doen. Dan vindt er een onmiddellijke koppeling plaats tussen doen en reflecteren, tussen de theorie en de praktijk. Meedoen in de samenleving met exploratief en context gebonden werken vraagt om een groot lerend vermogen. Iedere situatie is weer anders, de volgende stap is niet te plannen. Mensen moeten dus voortdurend met elkaar afstemmen om de situatie in te schatten en de beste volgende stap te bepalen. Het vraagt om voortdurend reflexief te zijn in plaats van grote evaluaties achteraf te houden. Ook is directe feedback (geven en ontvangen) van belang om elkaar op blinde vlekken of vaste patronen te wijzen. Er zijn dus sterke relaties nodig waarin mensen kwetsbaar kunnen zijn.

In Dalfsen was het co-creatie traject meteen een leerweg voor de betrokkenen. Een medewerker leerde dat het niet werkt om binnen de gemeente een nieuwe structuur voor samenwerking te maken, maar dat het beter gaat als de partners dat samen doen. Toen de eerste co-creatiesessie morrende geluiden opleverde, is de tweede sessie anders ingestoken. Het hielp dat dit traject van meet af aan als een leerproces is neergezet.

In het kort: leervermogen vergroten

- Wakker worden met wake-up stories
- Van je eigen werk leren door ervaringen en verhalen te bespreken
- Groeiruinimte maken door goede voorbeelden te delen
- Leiders die het goede voorbeeld geven
- De overstap maken van problemen oplossen naar de ontwikkeling van de organisatie
- Het werk vormgeven als leerproces

Bewegen in de rollen binnen de gemeente

De kanteling van werken vanuit de systeemwereld naar werken vanuit de leefwereld van inwoners vraagt aan de verschillende spelers binnen een gemeente dat ze op een andere manier hun rol vervullen. Er is ook binnen de gemeente een nieuw samenspel nodig. Een kanteling van systeemgericht en hiërarchisch werken naar sturen op inhoud, relaties aangaan en kwetsbaar kunnen zijn. Wat niet gaat werken is de nieuwe taken en rollen helder omschrijven en afbakenen. Niemand staat buiten het nieuwe samenspel of kan dit vanuit een onafhankelijke positie aansturen. Waar het om gaat is dat de spelers over muurtjes heen kijken en rollen in beweging mogen zijn.

Om daar meteen een voorbeeld van te geven, in de experimenten bleek dat het steeds andere spelers binnen de gemeente waren die het voortouw voor verandering namen. In Zwolle, Kampen en Olst-Wijhe had de gemeentelijke organisatie, in Dalfsen de wethouder en in Enschede de gemeenteraad het voortouw in het experiment. De drie spelers van een gemeente, organisatie, bestuur en gemeenteraad, kunnen alle drie impulsen geven aan het veranderende samenspel met de samenleving. Impulsen voor verandering zijn niet gebonden aan een rol of een taak.

De veranderingen in het samenspel binnen de gemeente lijken op de verandering in het nieuwe samenspel met de samenleving. Wat er in de samenleving gebeurt, spiegelt zich in gemeentelijke organisaties. Deze twee ontwikkelingen gaan gelijk op en ondersteunen elkaar.

Professionals

Medewerkers van de gemeente merken al een aantal jaren dat hun werkzaamheden veranderen. Netwerken en relaties zijn belangrijker geworden. De benadering van de samenleving vraagt generalisten met een open houding in plaats van vakspecialisten. De gemeente in de experimenten zijn hier dan ook volop mee bezig.

In Zwolle maakten een paar medewerkers het verschil voor het slagen van de Torteltuin. Ze maakten contact, belden op, verzonnen slimme dingen, namen risico's, werden boos, leerden van deze ervaringen en luisterden naar de inwoners. De benadering van de samenleving vraagt andere talenten en kwaliteiten. In Enschede is de analyse gemaakt dat lange tijd medewerkers zijn aangenomen en opgeleid voor eisen van de benadering van legitimiteit en markt. Als bijvoorbeeld een jurist een vraag krijgt, geeft hij eerst een juridisch antwoord. Deze kwaliteiten voldoen echter niet voor de benadering van de samenleving met een exploratieve werkwijze waarin inhoudelijke doelen, samenwerken en kwetsbaar kunnen zijn centraal staan.

Als inwoners meer eigen initiatieven nemen en er meer zaken in co-creatie of samenwerking gerealiseerd worden, wil dat niet automatisch zeggen dat dit bezuinigingen of minder werk voor medewerkers met zich meebrengt. Het wil zeggen dat de aard van het werk voor de gemeente verandert. Het leggen en onderhouden van relaties en het faciliteren van initiatieven kost tijd.

Mogelijkheden in de rol van medewerkers

- Medewerkers werken op inhoud en in de relaties en kunnen kwetsbaar zijn.
- Ontwikkeling en het lerend vermogen van medewerkers ondersteunen. Bij vacatures gericht op zoek gaan naar exploratief ingestelde en generalistische medewerkers die werken met de logica van de samenleving.
- Medewerkers krijgen en nemen tijd om initiatieven te ondersteunen en samen te werken met de samenleving.

Bestuurders

Met de decentralisaties groeit de verantwoordelijkheden van een gemeente, met de verschillende bezuinigingen moeten gemeenten slimmer gaan werken. De samenwerkingsverbanden van een gemeenten worden steeds complexer, met de regio, maatschappelijke partners, ondernemers en inwoners. Besturen wordt steeds complexer en tegelijk vraagt de samenleving om meer menselijkheid. In de experimenten lieten de wethouders zien hoe hun rol in het nieuwe samenspel eruit kan zien.

De rol van de wethouder bij de Torteltuin in Zwolle was cruciaal. Toen de Torteltuin vastliep omdat de huur van de grond te duur was, heeft de wethouder een voorstel voor gratis gebruik van de gronden in het college van B&W gebracht. Een wethouder heeft de slagkracht om het systeem te openen en voorbij remmende krachten te gaan. Ambtenaren hebben politieke rugdekking nodig om af te wijken van afspraken en om risico's te nemen. Tegelijk blijft het een uitdaging voor de ambtelijke organisatie om ook zelf de verantwoordelijkheid te nemen bij het loslaten van regels. Het is daarom ook van belang dat bestuurders ruimte geven aan de inzichten van professionals.

In Dalfsen stond de wethouder pal voor een nieuwe samenwerking met ondernemers. Daarmee was hij een anker in het veranderingsproces. Hij was bereid te accepteren dat er geen samenwerking zou komen en nam het risico op zich.

In Kampen schoof de nieuwe wethouder aan bij een initiatievdiner. Hij nam niet het voortouw, hield geen welkomstwoord en gaf geen kaders mee. Hij luisterde naar de inwoners en zijn eigen professionals en hij bracht zijn eigen ervaringen in. Daarmee werd hij als leider mens onder de mensen en maakte hij ruimte voor inhoudelijke ontwikkeling.

Mogelijkheden in de rol van bestuurders

- Slagkracht inzetten om ruimte te maken voor de benadering van de samenleving.
- Medewerkers rugdekking geven als ze onderbouwd afwijken van het systeem.²¹
- Medewerkers ruimte geven om vanuit hun professionaliteit te handelen.
- Een anker zijn in de veranderingsprocessen en bereid zijn risico's te nemen.
- Luisteren naar de eigen inwoners en professionals en als mens verhalen delen en het gesprek aangaan. Tussen de mensen zijn als leider.

Raadsleden

Raadsleden zijn zoekende wat hun rol binnen de gemeente is, nu ambtenaren en bestuurders een steeds intensiever contact met de samenleving hebben. Vanuit de invoering van het dualisme hebben ze een kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol. Kaders stellen en controleren past goed bij programmamanagement. De benadering van de samenleving en exploratief werken vraagt echter een andere rol van raadsleden, met meer nadruk op de volksvertegenwoordigende kant van het werk, een andere communicatie en meer inhoudelijke leiding.

De raad van Zwolle wilde initiatieven ondersteunen met de regeling tijdelijk anders gebruiken (TAG). Daarbij heeft ze besloten dat TAG geen extra kosten met zich mee mocht brengen. De gemeenteraad van Zwolle had ooit vastgesteld dat de uren van vastgoed en projectontwikkeling in projecten terugverdiend moeten worden. Deze raadsbesluiten hebben in de praktijk van TAG de benadering van de markt en legitimiteit versterkt, zodat benadering van de samenleving in de knel kwam. Ondanks de sympathie van veel raadsleden voor TAG hebben bestuur en organisatie lang geworsteld met de afspraken waarmee ze te werken hadden. De inhoudelijke discussie over het belang van de initiatieven zorgde voor aangepaste raadsbesluiten, zodat een aantal initiatieven toch door konden gaan.

Er bestaat binnen gemeentelijke organisaties de angst dat de raad bestuur en organisatie afrekent op het nemen van risico's. De benadering van de samenleving is niet te plannen of te controleren, dus is het nemen van risico's onvermijdelijk. Het waren juist de momenten dat medewerkers de controle loslieten en risico's namen die voor doorbraken in het proces van de Torteltuyn zorgden. Als er dingen misgaan, is er dialoog met verhalen nodig zodat de organisatie kan leren en groeien.

Raadsleden in Kampen schoven aan bij de initiatievdiners. Ze hebben geluisterd en verteld over hun ervaringen als inwoners.

In Enschede realiseerde de raadsleden zich dat ze goed functioneren als ze weten wat er speelt in de samenleving. Raadsleden willen de inwoners verder helpen, aan andere partijen verbinden en hun plek binnen het ambtelijke en bestuurlijke proces bewaken. Raadsleden hebben het erg druk en veel te lezen, en kunnen haast niet anders dan instemmen met de voorstellen op de raadsagenda. Bovendien wordt de problematiek waar gemeenten verantwoordelijk voor zijn steeds complexer. Het is in het nieuwe samenspel van belang om een eigen agenda te voeren, in verbinding met de samenleving, die ruimte maakt voor impulsen vanuit de samenleving in de systeemwereld van de organisatie.

²¹ Hart (2013) noemt dit een hittedschild vormen.

Mogelijkheden in de rol van raadsleden:

- Een brug zijn tussen de gemeentelijke organisatie en inwoners:
 - Luisteren naar inwoners
 - Inwoners in positie brengen
 - Initiatieven adopteren
 - Kennis en betrokkenheid van inwoners waarderen en benutten
 - Op de gezamenlijkheid van inwoners letten.
- Met de samenleving een eigen agenda voeren, als aanvulling op en alternatief voor kaderstelling en controle:
 - Weten wat er speelt in de samenleving. Tijd vrijmaken om naar inwoners te luisteren of dossiers uit te diepen.
 - In een vroeg stadium van experimenten, projecten en initiatieven inhoudelijk doelen bespreken en inhoudelijk leiding geven. Contact houden met de voortgang. Besluiten bijstellen als dat nodig is.
 - Verhalende evaluaties of luistersessies houden om kwesties die in de samenleving spelen of inwoners aandragen uit te zoeken.
- Kwetsbaarheid de ruimte geven in plaats van mensen af te rekenen. Op die momenten een dialoog houden en elkaar de verhalen vertellen, zodat gemeente en samenleving elkaar begrijpen, kunnen steunen en kunnen leren.

In het kort: bewegen in de rollen binnen de gemeente

Samenspel

- Over muurtjes heen kijken en rollen in beweging laten zijn.

Medewerkers

- Op inhoud en in de relaties werken en kwetsbaar kunnen zijn.
- Ontwikkeling en het lerend vermogen van medewerkers ondersteunen.
- Medewerkers nemen en krijgen tijd om initiatieven te ondersteunen en samen te werken met de samenleving.

Bestuurders

- Slagkracht inzetten om ruimte te maken voor de benadering van de samenleving.
- Medewerkers rugdekking geven als ze onderbouwd afwijken van het systeem.
- Medewerkers ruimte geven om vanuit hun professionaliteit te handelen.
- Een anker zijn in de veranderingsprocessen en bereid zijn risico's te nemen.
- Luisteren naar de eigen inwoners en professionals. Tussen de mensen zijn als leider.

Raadsleden:

- Een brug zijn tussen de gemeentelijke organisatie en inwoners
- Met de samenleving een eigen agenda voeren
- Kwetsbaarheid de ruimte geven in plaats van mensen af te rekenen

Verhalen vertellen

De ingrediënten van de benadering van de samenleving zijn verbonden met het vertellen van verhalen.²² Contact en verbinding staan centraal. Voor goede relaties tussen mensen zijn andere communicatievaardigheden en omgangsvormen van belang. De overheid is gewend om informatie en plannen te geven en te zenden, maar de benadering van de samenleving vraagt om te luisteren naar ervaringen en ideeën. Gesprekken tussen overheid en samenleving zijn vaak discussies en debatten over meningen. Juist het delen van ervaringen ondersteunt de leefwereld. Verhalen verbinden mensen, nodigen uit tot verandering en bieden informatie over de leefwereld van mensen.

De kanteling van systeem- naar leefwereld vraagt om het weefsel van de samenleving te voeden met betere gesprekken en nieuwe vormen van samenwerken. Storytelling helpt om te luisteren, echt contact te maken en nieuwe coalities te bouwen. Storytelling vormt een taal en een manier van werken die bij uitstek geschikt is voor de dynamiek van het nieuwe samenspel tussen overheid en samenleving. Drie dimensies van storytelling wil ik toelichten.

²² Tonkens (2008) en Mol (2004) gebruiken narratief onderzoek en pleiten voor het gebruik van verhalen in de logica van de professional en de logica van het zorgen. Voor context gebonden werken is het noodzakelijk om de situatie te kennen. Dat betekent het verhaal kennen van de betrokkenen.

Afstemmen, luisteren en leren

In het nieuwe samenspel is afstemmen van belang. Concrete, echt gebeurde verhalen geven gebeurtenissen herkenbaarheid, maken verbinding mogelijk ook met mensen uit een ander vakgebied en laten de emoties en obstakels zien die nu eenmaal aanwezig zijn bij organisatie- en beleidsverandering.²³ Mensen stemmen zich automatisch op elkaar af als ze naar een verhaal luisteren.

Bij contextgebonden werken is het nodig om het verhaal van de situatie te kennen. Op basis van de achtergrond en mogelijkheden kan een passende oplossing gevonden worden. Het gesprek van de samenleving bevat een diversiteit aan ervaringen. Het nieuwe samenspel vraagt om luisteren. Storytelling gaat zowel om het vertellen van verhalen als om de kwaliteit van het luisteren.

Leren gaat op basis van ervaringen. In de waarderende dialoog in Zwolle en het Lerend Netwerk in Kampen delen mensen ervaringen zodat ze er met elkaar van kunnen leren.

Medewerkers en inwoners zijn in de experimenten uitgenodigd om hun eigen verhalen te vertellen. Het gaf verbinding, afstemming, ruimte voor een diversiteit aan perspectieven en ondersteuning om te leren.

Exploratief werken met een narratieve ordening van de Reis van de Held

Exploratief werken betekent onbekend terrein betreden en samen op avontuur gaan. Verhalen vertellen over het avontuur als je onbekend terrein betreedt. Pionieren betekent nieuwe verhalen maken. Het nieuwe samenspel is story-doing.

In Zwolle is gepioneerd met tijdelijk anders gebruiken (TAG). Het verhaal van de Torteltuin is gebaseerd op de narratieve structuur van de Reis van de Held. Dit ordent het exploratieve werken op een andere manier dan programmamanagement ordent. Het biedt markante punten waar aandacht nodig is om verder te kunnen. De Reis van de Held begint bijvoorbeeld met een verlangen of een wake up call, zoals de wens van inwoners om braakliggende grond tijdelijk te gebruiken als een speelplek voor kinderen. Ordening van een proces met de Reis van de Held gaat niet over de gebruikelijke omslagpunten in een proces zoals bijvoorbeeld besluitvorming om van ontwerp naar realisatie over te gaan. Die overgang heeft geen besluit nodig. De Reis van de Held vraagt wel aandacht voor een crisis als een moment waarop de overheid haar beperking moet aanvaarden. Narratieve ordening van processen sluit beter aan bij de leefwereld van mensen en past in het nieuwe samenspel van overheid en samenleving.

De wijsheid van verhalen gebruiken om tragiek & kwetsbaarheid te aanvaarden

Verhalen vertellen over het aanvaarden van de onvolmaaktheid van het bestaan. In de Reis van de Held gaat deze held op weg met een verlangen, maar onderweg leert de held dat de wereld niet maakbaar en overgave noodzakelijk is. De transformatie vindt plaats als de held beperkingen kan aanvaarden en in de mogelijkheden van de situatie kan werken. Dat hebben de medewerkers van de gemeente Zwolle bij de Torteltuin gedaan. Dat heeft de jurist in de gemeente Kampen gedaan, toen hij de stokrozen zag bloeien. Verhalen bieden een vorm om onvolkomenheid van het bestaan te aanvaarden.

Bij veranderen betreden mensen onbekend terrein en dat geeft kwetsbaarheid. Het is van belang om emoties te aanvaarden en waarden als cruciale ontwikkelmomenten. Veranderen gaat niet vanzelf en de emoties maken duidelijk waar dit plaatsvindt. Het vertellen van verhalen helpt om een bedding te geven voor de kwetsbaarheid die nodig is om te veranderen.

In het kort: Verhalen vertellen

- Afstemmen, luisteren en leren
- Exploratief werken met een narratieve ordening van de Reis van de Held
- De wijsheid van verhalen gebruiken om tragiek en kwetsbaarheid te aanvaarden

²³ De organisatiekundige Gabriel (2000) werkt met persoonlijke organisatieverhalen, omdat ze ons direct naar de gebeurtenissen brengen die sterke emoties oproepen. Ze geven aandacht aan het ontypische, het onverwachte, het kritische en bieden inzicht wat er achter het normale en gebruikelijke aanwezig is. Ze geven inzicht in veranderingsprocessen.

Conclusie

Het nieuwe samenspel krijgt volop vorm bij gemeenten. De grondbeginselen van de benadering van de samenleving geven een grondtoon aan een nieuwe manier van werken. Werken vanuit de inhoud, werken met de relaties en tragiek en kwetsbaarheid aanvaarden, lopen als een rode draad door een ander samenspel, nieuwe werkvormen en een andere rolgeving. Dit is een overzicht hoe gemeenten vorm kunnen geven aan de benadering van de samenleving en het ondersteunen van de leefwereld:

Samen ontdekken: een exploratieve strategie

- Gedeelde verhalen die verbinden en richting geven
- Plannen die onaf blijven
- Botsingen over de goede dingen koesteren
- Co-creatie gericht inzetten
- In de verantwoording schakelen tussen cijfers en verhalen

Werken met de mogelijkheden van de situatie

- Minder regels en procedures, meer afstemmen en slim zijn
- Vertrouwen op professionals en inwoners
- De situatie leren kennen door naar de verhalen te luisteren

Meedoen in de samenleving: overheidsparticipatie

- Verandering van samenspel overheid - samenleving als een gezamenlijke leerweg
- Meedoen aan het gesprek van de samenleving: verhalen delen, luisteren, eerlijk zijn over belangen en bereid zijn om te leren.

Het leervermogen vergroten

- Wakker worden met wake-up stories
- Van je eigen werk leren door ervaringen en verhalen te bespreken
- Groeiruimte maken door goede voorbeelden te delen
- Leiders die het goede voorbeeld geven
- De overstap maken van problemen oplossen naar de ontwikkeling van de organisatie
- Het werk vormgeven als leerproces

Bewegen in een nieuw samenspel binnen de gemeente

- Over muurtjes heen kijken en rollen in beweging laten zijn
- Op inhoud en in de relaties werken en kwetsbaar kunnen zijn. Luisteren naar inwoners en professionals.

Verhalen vertellen

- Afstemmen, luisteren en leren
- Exploratief werken met een narratieve ordening van de Reis van de Held
- De wijsheid van verhalen gebruiken om tragiek en kwetsbaarheid te aanvaarden

Het verhaal van Enschede: De beek die omhoog stroomt

De gemeente Enschede is in 1999 begonnen met een grootschalige gebiedsontwikkeling in Vaneker e.o. Zo zou ook de loop van een beek veranderd worden. Niet via de oorspronkelijke loop, maar met een ander tracé dat door de tuinen van mensen zou moeten gaan. In dit nieuwe tracé zou de beek niet van boven naar beneden stromen, maar omhoog.

De ambtenaar kwam ook bij Jan langs om te praten over de beek in zijn tuin. Jan vroeg hem wat ze met de ratten zouden doen. De ambtenaar beweerde dat er van ratten geen sprake zou zijn. Jan's familie woont al generaties op deze plek en zij weten wat er speelt. Zijn grootvader heeft ratten neergeschoten, zijn vader heeft ratten neergeschoten. Als jongetje ging hij met hem mee naar de schuur. Zijn vader had zijn buks vast en hij scheen met een lampje. Als er dan een rat in beeld kwam, ging die eraan. En nu ziet hij iedere veertien dagen iemand langs komen die de ratten vangt. Voor Jan is het alsof die ambtenaar het verhaal van een inwoner niet kon horen.

Er valt over deze gebiedsontwikkeling veel meer te vertellen, maar dit verhaal over de beek illustreert de verbondenheid van inwoners met hun gebied.

Het fietspad: oude kerkenpaden langs een theehuis versus een brede teerweg door het open landschap

Het meest recente deel van het verhaal gaat over een plan voor een fietspad dat het rondje Enschede zou aanvullen. De stadsdeelwethouder en stadsdeelmanager zijn bij Jan en andere betrokken bewoners thuis geweest. Naar aanleiding van hun verhalen over verschillende teleurstellende ervaringen met de gemeente is afgesproken dat de gemeente samen met de bewoners het proces opnieuw en open zou insteken. Dit heeft de stadsdeelwethouder als opdracht aan de projectleider meegegeven.

De gemeente had een kronkelend tracé voor het fietspad getekend dat het open gebied doorsnijdt. Een aantal inwoners is al jaren bezig met oude kerkenpaden en historische wegen. Dus hebben ze voor dat stuk fietspad een alternatief plan gemaakt. Ze grijpen iedere kans aan om de kwaliteiten van dit gebied te bewaren en mooier te maken.

Er is nog een oude half verharde weg door een laan van eikenbomen. Die loopt langs een boerderij van het oude erve 't Sprakel. Ook was daar de voormalige plek van de boerderij de Scheperij die aan het Heetveld (heideveld) lag. Zo kom je langs het voormalige theehuis van Judith Blijdenstein waar zij haar gasten ontving. Een prachtplek om verhalen over het textielverleden van Enschede te vertellen. Inwoners hebben een route gemaakt langs oude paden en over een stukje bestaande weg die amper gebruikt wordt. Deze route loopt langs de oude erfafscheidingen en past in het landschap. De inwoners hebben de wethouder en een ambtenaar meegenomen en de route laten zien. Ze vonden het prachtig. Inwoners hebben ze het plan verder uitgewerkt. Vervolgens hoort Jan van de wethouder dat hij niet om het andere plan van de medewerkers heen kon.

De inwoners hebben formeel bezwaar gemaakt tegen het gemeentelijke plan voor het fietspad. De dorpsraad Lonneker, stichting 't Vaneker natuurlijk, het Groen Beraad en Jan persoonlijk. Na een paar weken had Jan nog niks gehoord van zijn bezwaar. Hij belt op en hoort dat zijn bezwaar niet is ontvangen. Hij vertelt dat hij een bewijs van ontvangst had gekregen. Of hij het alsnog in wilde dienen. De dag voor de vergadering kreeg hij pas de uitnodiging voor de zitting. Ze moesten als een bok op de haverkist zitten om gehoord te worden.

De bezwaren van de inwoners zijn op die zitting gehoord. Vervolgens krijgen ze de reactie van de commissie. Deze had begrip voor hun bezwaren en inhoudelijke ideeën, en waardering voor onze betrokkenheid en inzet. Desalniettemin had de commissie enkel de opdracht om te toetsen of het plan op de juridisch juiste wijze tot stand gekomen was. Niet of het inhoudelijk correct was. Zo iets hadden de inwoners nog nooit meegemaakt.

De gemeente heeft een aantal beleidsrichtlijnen, waaronder een boekwerk "Buitenkans van buitengebied". Jan heeft waardering voor dat boek, het beschrijft mooi en begrijpelijk wat er wel en niet mogelijk is aan ontwikkelingen in het buitengebied. Het gebied mag niet doorsneden worden, routes moeten op afstand liggen. Voor het rondje Enschede is het de bedoeling om zoveel mogelijk gebruik te maken van bestaande wegen en paden. Het gebruik van historische en kerkenpaden heeft daarbij de voorkeur. Deze richtlijnen zijn met het plan van de gemeente op zes of zeven punten met voeten getreden.

De gemeente heeft een nieuwe asfaltweg van zo'n 2,5 meter breed met extra bermen aan laten leggen, dwars door de laatste open velden van het gebied. Er liggen nota bene vier parallelle wegen over een breedte van 500 meter. Dit nieuwe fietspad is 300 meter langer dan het plan van de inwoners, doorsnijdt over zes hectare het open veld, past niet in het landschap en is een barrière voor het wild. Hun voorstel was vele malen goedkoper, duurzamer, deels over bestaande wegen, passend in het landschap en maakte gebruik van de cultuurhistorie. Inwoners hadden al jarenlang informatie gegeven, zij waren op tijd met onze plannen. Het is gewoon genegeerd. Daarom is Jan naar de gemeenteraad gestapt om zijn verhaal te doen.

Experiment rond andere rol raadsleden en gebiedsontwikkeling vanuit inwoners

Het verhaal van Jan over het fietspad prikkelde een aantal raadsleden om hun rol anders vorm te geven. Ze hoorden vaker van initiatieven van inwoners die vastliepen in het gemeentelijk systeem. De raadsleden willen dat de gemeente zich ontwikkelt tot een dienstbare overheid die open staat voor initiatieven en belangen van inwoners. De wederopbouw van Roombeek na de vuurwerkramp is definitief voorbij, het grondbedrijf is arm, blauwdrukplanning werkt niet. Er is een andere, participatievere vorm van gemeentelijk bestuur nodig rond vraagstukken van ontwikkeling, inrichting en beheer van ruimte. Duurzame betrokkenheid van eigenaren, beheerders, gebruikers en ontwikkelaars is daarbij essentieel. Raadsleden willen deze cultuuromslag en andere werkwijze binnen de gemeente aanjagen. Kern van hun functie in deze ontwikkeling is samenbinden én nieuwe perspectieven bieden. Dit verlangen van raadsleden was het begin van het experiment in Enschede.

Het verhaal over het fietspad en de beek is afkomstig van Jan, een inwoner uit het gebied Vaneker e.o.

Eindconclusie

De provincie Overijssel wil met het programma Overijssels Bestuur 20XX de kracht van de samenleving en een duurzame kwaliteit van het openbaar bestuur in en voor Overijssel versterken. Uit de collegeakkoorden van 2014 blijkt dat participatie van groot belang is voor de komende bestuursperiode voor gemeenten. Gemeenten realiseren zich dat een nieuw samenspel met samenleving nodig is en zijn op zoek naar nieuwe visies en werkwijzen. Vijf gemeenten waren bereid om hun eigen ontwikkeling in het nieuwe samenspel te delen en er samen met de provincie experimenten van te maken.

In deze experimenten blijkt dat er een nieuw verhaal ontstaat over het veranderende samenspel tussen overheid en samenleving. De avonturen van de Torteltuyn zijn illustratief voor dit nieuwe samenspel. De overheid heeft drie benaderingen in haar relatie met de samenleving: de benadering van de legitimiteit, markt en samenleving. Oftewel, de overheid werkt met regels, met geld of met relaties. De combinatie van de benadering van de markt en legitimiteit is de systeemwereld van de overheid. De benadering van de samenleving werkt met de leefwereld van inwoners. De afgelopen decennia zijn de benadering van markt en legitimiteit dominant geworden binnen de overheid. De neiging bestaat om met de systeemwereld regie en controle te hebben. Daarmee is de benadering van de samenleving onder druk komen te staan.

De experimenten in de vijf gemeenten laten zien dat de lokale overheid volop bezig is met het versterken van de benadering van de samenleving en met de kanteling van systeem- naar leefwereld. De benadering van de samenleving kan de overheid versterken door aandacht te geven aan haar grondbeginselen: samenwerken rond een inhoudelijk doel, met relaties werken en tenslotte kwetsbaarheid en tragiek aanvaarden.

Het nieuwe samenspel krijgt volop vorm bij gemeenten. De grondbeginselen van de benadering van de samenleving geven een grondtoon aan een nieuwe manier van werken. Met kleinschalige experimenten om samen te ontdekken met een exploratieve strategie vinden de gemeenten vrije ruimte voor het nieuwe samenspel. Uitvoerend professionals kunnen in de situatie werken en maatwerk bieden met contextgebonden werken. De basishouding is meedoen aan de samenleving als overheidsparticipatie. Gemeenten zijn voortdurend aan het leren hoe op een andere manier te werken en geven vorm aan een andere dynamiek in de rollen binnen de gemeente.

De veranderingen gaan stap voor stap, glippen soms langs de formele structuren heen, geven mensen hoop en energie, lopen niet zoals verwacht en laten soms verrassende resultaten zien.

Storytelling vormt een taal en een manier van werken die bij uitstek geschikt is voor de benadering van de samenleving en de dynamiek van het nieuwe samenspel tussen overheid en samenleving. Verhalen verbinden mensen, nodigen uit tot verandering en bieden informatie over de leefwereld van mensen. De kanteling van systeem- naar leefwereld vraagt om het weefsel van de samenleving te voeden met aandacht voor de verschillende perspectieven, verlangens en het onvermijdelijke onvermogen. Storytelling helpt om te luisteren, echt contact te maken en nieuwe coalities aan te gaan.

Soms lijken de veranderingen ongelooflijk snel te gaan, als bijvoorbeeld alle coalitieakkoorden spreken over een nieuwe samenspel tussen overheid en samenleving. Soms lijken ze tergend langzaam te gaan met bijvoorbeeld een nieuwe functie als ideeënmakelaar die al vijf jaar bestaat en deze vijf experimenten waar we een jaar mee bezig zijn geweest.

Waarderend nieuwsgierig zijn nodigt ons uit om de momenten dat een organisatie leeft en sprankelt op te zoeken en te koesteren zodat de levensgevende krachten kunnen groeien. De vijf experimenten laten prachtige verhalen en prikkelende interventies zien die smaken naar meer. Laten we aandacht geven aan deze momenten van hoop voor een dienstbare overheid die de samenleving ondersteunt.

Nawoord

Een exploratieve werkwijze binnen de benadering van de samenleving vraagt moed. Bij een voorbereidend gesprek voor het experiment in Olst-Wijhe noemde Ton Strien, de burgemeester, dit proces “ruimte voor avontuur”. Tijdens het schrijven van dit verslag las ik in de Peperbus, een huis-aan-huisblad van Zwolle, dat hij in zijn Nieuwjaars speech voor “wankelmoed” pleitte. De filosofe Désanne van Brederode introduceerde het begrip wankelmoed, om toe te geven dat je iets moeilijk vindt, er geen mening over hebt of het niet weet. Ton Strien is één van de mensen in Overijssel die treffend weer kan geven waar het veranderende samenspel tussen overheid en samenleving over gaat. Ik breng het woord graag verder omdat het een centrale opgave voor de overheid mooi weergeeft: regie durven loslaten en de onzekerheid die dat met zich meebrengt aanvaarden.

Mijn dank aan de gemeenten Zwolle, Kampen, Olst-Wijhe, Dalfsen en Enschede om ruimte te maken voor avontuur en wankelmoed in de praktijk te brengen is groot. Deze gemeenten hebben hun deuren geopend, mij mee laten kijken en werken in het hart van gemeentelijke processen en toestemming gegeven de ervaringen te delen. De provincie Overijssel heeft ruimte gemaakt zodat de experimenten hun eigen weg konden vinden. Mijn dank aan de provincie om op deze manier te experimenteren is al even groot.

Voor mij was het vormgeven en uitvoeren van de experimenten eveneens een avontuur. Ook al ben ik een pionier die graag met nieuwe dingen bezig is, elk experiment blijft spannend. In Dalfsen had de werkwijze met co-creatie niet het gewenste effect. Een aantal mensen reageerden allergisch. Mijn eerste reactie was dat het aan mij lag en ik de avond niet goed had gefaciliteerd. Ik was teleurgesteld dat een aantal mensen geen goed gevoel hadden over de avond, terwijl de co-creatie wel veel resultaat had opgeleverd. Ook in open processen van co-creatie waarin alle betrokkenen verantwoordelijk zijn voor het resultaat, voel ik me makkelijk verantwoordelijk.

Ik had een paar goede gesprekken met de mensen van de gemeente nodig om mijn verwachtingen los te laten, met de impulsen van de gemeenschap mee te bewegen en de moed te hebben om zichtbaar te wankelen. Uiteindelijk is het lastig te bepalen waar een uitkomst van een avond vandaan komt. Misschien dat ondernemers meteen concrete acties nodig hebben om zich te verbinden. Misschien dat veranderingen in gedrag patronen van het samenspel tussen samenleving en overheid meer tijd nodig hebben. Interventies kunnen nu eenmaal niet altijd succesvol kunnen zijn en de weerstand van inwoners en ondernemers is nodig om bescheiden te blijven. Misschien dat de co-creatie juist goed uit gaat pakken, nu het initiatief bij de samenleving ligt. Als procesbegeleider stond ik niet buiten de veranderingsprocessen maar was er zelf onderdeel van. Ik was een lerend mens onder lerende mensen. Deze experimenten waren ook voor mij een Reis van de Held. De volgende stappen in die reis heb ik ook kunnen nemen. Bij de sessies in Enschede heb ik de verantwoordelijkheid van het resultaat bij de groep neergelegd. Het was een moment van erop of eronder. Het is natuurlijk de vraag of dit een helpende factor was, maar de sessies hadden een levendige dynamiek waarin interactiepatronen daadwerkelijk doorbroken zijn.

Het doel van dit verslag is om een nieuw verhaal te vertellen voor een overheid die kan werken met de grote uitdagingen van deze tijd. Ik hoop dat de verhalen die ik vertel mensen inspireren om nieuwe wegen te zoeken, hun kleine schreden in het nieuwe samenspel te vieren, eigen onvermogen te aanvaarden, in beweging te blijven en elkaar te verrassen met onverwachte hulp of complimenten. Om met Brené Brown te spreken: “Goed genoeg is eigenlijk heel erg goed.”

Kirsten Notten
Februari 2015, Zwolle
www.waterschrijver.nl

Bijlage: De kernteams bij de experimenten

Zwolle

Marijke Sterkenburg – ideeënmakelaar
Mara Zweers – programmacoördinator participatie
Bianca Meekers – organisatieontwikkelaar
Marnix Meijer – beleidsregisseur ruimte

Olst-Wijhe

Bianca Westerberg – projectleider participatie/ teamleider communicatie en ondersteuning
Lianne Arling – medewerker maatschappelijke ontwikkelingen
Bep Koekkoek – medewerker voorlichting en communicatie

Kampen

Meike Schrijver – verandermanager Kamper Kracht in Actie

Enschede

Jan Bult – inwoner en initiatiefnemer
Jeroen Jansen – voormalig raadslid en inwoner
Joost Nijhuis – VVD-raadslid
Wilmien Haverkamp – stadsdeelmanager Noord
Rolf Jongedijk – griffier

Dalfsen

Maurits von Martels – wethouder
Evelina Zwiers – beleidsmedewerker recreatie & toerisme en gebiedsontwikkeling
Evelien Klunder – beleidsmedewerker kunst & cultuur en maatschappelijke ontwikkelingen

Bijlage: Literatuur

Achterhuis, Hans. (2010) De utopie van de vrije markt. Rotterdam, Lemniscaat.
Barrett, Frank; Fry, Ron; Wittockx, Herman. (2010) Appreciative Inquiry; het basiswerk. Lannoo.
Brederode, Désanne van. (2013) De ziel onder de arm. Over aandachtig leven. Uitgeverij: Querido, Amsterdam
Brunninkhuis, Kim. (2012) Wijkagenten werken contextgedreven. Masterscriptie Universiteit Twente.
Bold, Christine. (2011) Using narrative in research. Sage publication.
Bouma, Mieke. (2012) De held in je eigen verhaal. Het pad van persoonlijk leiderschap. Uitgeverij Business Contact.
Boutellier, Hans. (2010) De improvisatiemaatschappij. Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld. Den Haag: Boom/Lemma.
Brown, Brené. (2013) De kracht van kwetsbaarheid. Heb de moed om niet perfect te willen zijn. Utrecht, Lev. (oorspronkelijke uitgave: Daring greatly, 2012)
Campbell, J. (1949) A hero with a thousand faces.
Czarniawska, Barbara. (1997) Narrating the Organization. Drama's of Institutional Identity. University of Chicago Press, Chicago
Denning, Stephen (2001) The springboard. How storytelling ignites action in knowledge-era organizations. Butterworth- Heinemann.
Edelenbos J. & Monnikhof R. (red) (1998) Spanning in interactie. Instituut voor Politiek en Publiek, Amsterdam.
Hart, Wouter (2012) Verdraaide organisaties. Vakmedianet
Frissen, P.H.A. (2013) De fatale staat. Over de politiek noodzakelijke verzoening met tragiek. Amsterdam: Van Gennep.
Gabriel, Y. (2000) Storytelling in organizations. Facts, fictions and fantasies. Oxford, Oxford University Press
Hendriks, Theo (2012). No story, no glory. Echte leiders vertellen een eigen verhaal, Utrecht.
Magruder Watkins, Mohr & Kelly. (2011) Appreciative Inquiry. Change at the speed of imagination. San Fransisco, Pfeiffer.
Mol, Annemarie (2004). De logica van het zorgen. Actieve patiënten en de grenzen van het kiezen. Van Gennep, Amsterdam.

Reason, Peter, Bradbury, Hilary editors. (2001) Handbook of Action Research. D.

Rotmans, Jan. (2012) In het oog van de orkaan; Nederland in transitie. Baxtel, Aeneas

Scheringa, Annet, Tesselaar, Suzanne (2008) Storytelling handboek. Organisatieverhalen voor managers, trainers en onderzoekers. Boom

Senge, Peter. (1992) De vijfde discipline. De kunst & praktijk van de lerende organisatie. Schiedam, Scriptum.

Tideman, Sander G. (2009) Mind over matter. Van zeepbelkapitalisme naar economie met een hart. Business contact.

Tonkens, Evelien (2008) Mondige burgers, getemde professionals. Marktwerking en professionaliteit in de publieke sector. Amsterdam, van Gennep. (volledig herziene en uitgebreide versie)

Van Delden, Pieter Jan. (2009) Samenwerken in publieke dienstverlening. Eburon, Delft.

Rapporten en interne documenten

Gemeente Zwolle (2014) Interviewscript organisatiedialoog "Samen zijn we de stad Zwolle".

Gemeente Zwolle (2014) Coalitieakkoord 2014–2018.

Provincie Overijssel (2013) Burgerinitiatieven in Overijssel. Een inventarisatie. Prof. Dr. Denters, Drs. Bakker, Dr. Oude Vrielink, Prof. Dr. Boogers. Zwolle.

Provincie Overijssel (2013) De financiering van burgerproductie. Een verkenning van vraag en aanbod. Joost Beunderman, Jurg van de Heyden. Zwolle.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2010) Help, een burgerinitiatief! Werkboek voor de faciliterende ambtenaar. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2013) Regel die burgerinitiatieven. Hoe gemeenten en maatschappelijke initiatieven in de openbare ruimte en publiek toegankelijke gebouwen omgaan met aansprakelijkheid. Den Haag

Raad van State. (2010) Jaarverslag 2010, deel I. De Raad in de staat– Algemene beschouwingen. H.D. Tjeenk Willink, Den Haag.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2012) Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving. Den Haag.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013) Het onbehagen voorbij. Een wenkend perspectief op onvrede en onmacht. Den Haag.

Websites

<http://netdem.nl>

<http://www.overijssel.nl/bestuur/kwaliteit-openbaar/>

<http://publiekewaarden.nl>

<http://www.raadvanstate.nl>

<http://ruimtevolk.nl>

<http://www.socialevraagstukken.nl>

<http://www.tijdelijkandersbestemmen.nl>

<http://werkenbijzwolle.nl/werken/dna>

<http://www.zwolleintransitie.nl>

Over de auteur

Kirsten Notten is filosoof en werkte jarenlang aan strategische processen bij de overheid. Nu heeft ze een eigen bedrijf als storyteller en beleidsstrateeg in de publieke sector. Ze begeleid overheden en organisaties om in de transities en veranderingen van deze tijd mensen centraal te zetten. Verhalen maken van co-creatie, organisatie- en beleidsontwikkeling inspirerende en verbindende processen.

www.waterschrijver.nl