

Co-creatie met de raad van Venlo

Hoe de raad zich met een raadsconferentie aan de voorkant van het beleidsproces positioneert en daarmee de weg effent voor een participatiesamenleving

Van Harthe centrum voor CoCreatie

Necker van Naem

April 2013. De gemeenteraad van Venlo trekt zich voor een raadsconferentie twee dagen terug in de business lounge van het lokale voetbalstadion. Samen met een vertegenwoordiging van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en ambtenaren, voert zij een dialoog over de belangrijke thema's voor de ruimtelijke ontwikkeling van Venlo. Het doel is om met elkaar tot richtinggevende uitspraken te komen voorafgaand aan de ambtelijke uitwerking van de structuurvisie. In de dialoog die leidt tot vaststelling van de nieuwe structuurvisie positioneert de raad zich als actieve en richtinggevende partner – aan de voorkant! Hij beperkt zich dus niet tot opdrachtgever en kaderstelling vooraf en controleur achteraf, zoals gebruikelijk is. Over de context en achtergronden van dit proces, de dynamiek die dit oplevert en de geleerde lessen, gaat deze 'after action review'.

Waarom co-creatie?

Participatie in de samenleving

De manier waarop overheid en samenleving elkaar beschouwen, verandert snel. De termen overheidsparticipatie, doe-democratie en participatiesamenleving refereren met verschillende bewoordingen aan deze ontwikkeling. In juni 2013 verschijnt er een nota¹ van het kabinet waarmee het de beoogde nieuwe positie in het veranderende maatschappelijke speelveld duidelijk maakt. De samenleving zal meer zelf moeten oppakken en de overheid zal meer moeten loslaten. Dat vraagt om een fundamenteel andere houding van de politieke spelers: bestuurders, ambtenaren en raad. Burgerkracht is op zichzelf niets nieuws - tenminste, niet voor de burger. Wat nieuw is, is dat de overheid burgerinitiatief en organische 'bottom-up' ontwikkelingen omarmt en relateert aan haar beleidsprocessen.

Nieuwe rollen

Deze ontwikkeling vormt een uitdaging voor samenleving en overheid, omdat de rolinvulling varieert en ze elkaar uiteindelijk nodig hebben. De samenleving pakt zelf nieuwe taken op en de overheid laat burgers toe in zijn werkzaamheden. Voorbeelden zijn er genoeg, zoals wijkoverleggen en dorpsraden die op eigen initiatief met een wijk/dorpsontwikkelingsplan komen, waarin diverse beleidsonderwerpen op vaak inventieve wijze worden aangevlogen vanuit bijdragen uit alle maatschappelijke geledingen. Het momenteel actuele burgerinitiatief "11-12-'13, 1dagniet" is een ander voorbeeld, gesteund door gemeenten, politie en media gaan zij voor één dag zonder woninginbraken.

Ook is het goed mogelijk dat de burgers de inhoud van het 'overheidsproduct' structuurvisie mee helpen ontwikkelen, het gaat immers ook over hun leefomgeving en zij hebben ideeën en kennis. In dat geval zijn doe-democratie, overheidsparticipatie en maatschappelijk initiatief alleen, onvoldoende om tot resultaten te komen. Maatschappelijk initiatief houdt de boeven niet van de straat en voorziet niet in het vaststellen van een bij wet verplichte ruimtelijke planfiguur.

Initiatief bij de raad

Het principe van een meekijkende, meedenkende en zelfs meebeslissende samenleving naast het besluitvormende, formele politieke bestel is goed denkbaar. In veel gemeenten wordt hier reeds mee geëxperimenteerd. Middels het experiment kunnen rollen, posities en verantwoordelijkheden opnieuw worden gedefinieerd en wordt inzicht verkregen in effectieve interventies die de ontwikkeling naar een participatiesamenleving kunnen ondersteunen. Veel raden en griffiers pakken dit breed gedeelde vraagstuk op om het samenspel tussen college,

De after action reviews

In een serie gesprekken met de griffiers van Venlo, Groningen en Haarlem – respectievelijk Geert van Soest, Ben Nijman en Toon Dashorst - wordt de in Venlo toegepaste aanpak geëvalueerd. Bij de bespiegelingen wordt dankbaar gebruik gemaakt van de ervaringen met co-creatie in Haarlem en in Groningen. Naast de griffiers nemen deel: Maarten Lenis, projectleider van Venlo, en de bedenker van de aanpak en facilitator van het proces, Harm van Dijk van Van Harthe centrum voor CoCreatie. Het initiatief voor de 'after action review' is genomen door onderzoeks- en adviesbureau Necker van Naem. Facilitator van deze gesprekken was Franka van Alphen, daarin bijgestaan door Jan Karens, penvoerder van dit artikel.

¹ 'De doe-democratie', kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving, 9 juli 2013

ambtenaren, raad en burger in de toekomst goed te kunnen faciliteren. Als raden aan de voorzijde van het beleidsproces zichzelf in positie brengen, en op die plek de dialoog aan gaan met burgers en de maatschappelijke partners, leveren zij een sterke bijdrage aan de realisering van de nieuwe werkelijkheid.

Comfortzone

Zo'n nieuwe rol heeft op verschillende manieren impact. Het beïnvloedt het samenspel tussen college, ambtenaren en raad onderling, én dat tussen overheid, burgers en maatschappelijke partners. In de nieuwe context zullen gemeenteraden op zoek moeten naar wat die nieuwe rol en positie inhoudt. Raadsleden zullen uit hun comfortzone moeten komen en een nieuwe invulling moeten vinden voor hun rol als volksvertegenwoordiger, kadersteller en controleur. Ze moeten kunnen loslaten; andere partijen ook de ruimte durven geven.

Co-creatie in Venlo

In Venlo durfden ze het aan om zo'n nieuwe aanpak te hanteren bij het opstellen van de structuurvisie. De kaders voor de structuurvisie werden in co-creatie opgesteld, waarbij de raad meteen aan de voorkant zelf de regie in handen nam. Dit experiment bleek zo boeiend dat wij in een aantal after action reviews het proces hebben nabesproken en op de aanpak hebben gereflecteerd

Voor een succesvolle samenwerking is het van belang dat de partners elkaar onderling vertrouwen en alle deelnemers tot mede-eigenaar van het vraagstuk worden gemaakt. De achterliggende filosofie in de gehanteerde co-creatie-aanpak² baseert zich dan ook op een transparant proces en een open en gelijkwaardige dialoog. Deze waarden zijn de kernwaarden van een horizontale wereld die Harm van Dijk, de procesbegeleider van de co-creatie in Venlo, de 'ideeënwereld' noemt.

De ideeënwereld staat naast de wereld van taken, verantwoordelijkheden en structuren waarin wij ons dagelijks ophouden, de zogenaamde 'systeemwereld'. Beide werelden staan op gespannen voet met elkaar. Taakdifferentiatie en verticale structurering impliceren ongelijkwaardigheid, waar co-creatie om gelijkwaardigheid vraagt. Het gaat om de balans tussen beide werelden. Werken met de ideeënwereld levert draagvlak en legitimiteit. Werken met de systeemwereld levert daadkracht en veiligheid. Het één kan niet zonder het ander. Maar wat het verleden ook leert: het gereedschap uit de systeemwereld werkt niet in de ideeënwereld, en het instrumentarium uit de ideeënwereld is niet inzetbaar in de systeemwereld. Om te onderzoeken hoe de twee werelden in het politieke bestel kunnen worden verenigd, zijn wij op zoek gegaan naar de 'lessons learnt' uit het Venlose co-creatie proces.

² In de aanpak is de VanHarthe aanpak gehanteerd, voor meer informatie zie www.vanharthe.nl en het kader



Het Venlose co-creatieproces

De gemeente Venlo schrijft aan een nieuwe ruimtelijke structuurvisie. Op initiatief van de gemeenteraad doet zij de kaderstelling in co-creatie met burgers en maatschappelijke partners. Het betreft een pilot, om zo ervaring met deze manier van werken op te doen. De resultaten tot nu toe zijn zeer positief. Het zijn nu niet de ambtenaren en het college die met de eerste voorstellen komen: de gemeenteraad formuleert samen met burgers en vertegenwoordigers uit de samenleving wat zij belangrijk vinden voor de toekomst van Venlo in richtinggevendende uitspraken. Na formele vaststelling in de raadsvergadering zijn deze uitspraken nu leidend voor de ambtelijke uitwerking.

Het gevolgde proces bestaat op hoofdlijnen uit de volgende stappen:

- / Raadsconferentie van twee dagen (5 en 6 april 2013) met 83 deelnemers. Tijdens de conferentie is in dialoog een gemeenschappelijke agenda bepaald. Die is uitgewerkt in werkgroepen tot ideeën en voorstellen voor projecten.
- / De gekozen ideeën en projecten zijn geclusterd op samenhang in 7 zgn. 'werkplaatsen'. De conferentiedeelnemers hebben elk gekozen om aan één werkplaats deel te nemen om de ideeën en projecten uit de conferentie te concretiseren, en om de ruimtelijke implicaties te benoemen. Elke werkplaats bestond uit gemeenteraadsleden, burgers, ambtenaren, ondernemers en maatschappelijke instellingen. Tijdens de uitwerking werd via de website verslag gedaan van de voortgang en konden burgers inbreken.
- / Aanvankelijk was het de bedoeling om een Stadconferentie te organiseren. Om budgetredenen is dat niet door gegaan. De werkplaatsen hebben hun huiswerk gepresenteerd aan de samenleving tijdens een inloopmiddag (22 juni 2013).
- / Een ambtelijk schrijfteam heeft de resultaten van de werkplaatsen uitgewerkt tot richtinggevendende uitspraken (kaders voor de structuurvisie) De werkplaatsen hebben hier akkoord op gegeven. Vervolgens zijn de uitspraken voor besluitvorming aan de raad voorgelegd, als basis voor de structuurvisie. Op dit moment werkt het schrijfteam aan de uitwerking van de uitspraken in de structuurvisie.

Lessons Learnt

De centrale vraag in onze gesprekken is wat het denken in twee werelden nu betekent voor de dagelijkse praktijk van rol en positie van de raad en de professional. We behandelen onze conclusies aan de hand van vier thema's en 'lessons learnt':

- 1 Twee werelden
- 2 Gedeeld eigenaarschap
- 3 Lid van de gemeenschap
- 4 De professional

1. Twee werelden

Als de twee werelden - de ideeënwereld van co-creatie (dromen en visualiseren) en de systeemwereld van het lokale bestel (vakmanschap en resultaat) - bij elkaar komen, ontstaat spanning. De vraag is dan bijvoorbeeld of de raad bereid is, binnen de kaders van de representatieve democratie, in een ander proces, samen met burgers de koers uit te zetten. Durft de ambtenaar, nog voor hij beleid maakt, zijn kennis en expertise te delen waardoor de gemeenschap de ruimte krijgt om mee te denken? In de interactie tussen de verschillende spelers ligt de verbinding tussen de werelden. De houding van verschillende spelers is voorwaarde voor een succesvol proces.

Het proces in Venlo was erop gericht de ideeënwereld te verbinden aan de systeemwereld. Allereerst komt dit tot uiting in het werk van het schrijfteam, dat volledig uit ambtenaren bestaat: met de ideeën uit de co-creatie-aanpak maken zij een vertaalslag naar een formele ruimtelijke structuurvisie. De schrijvers hebben met de gemeenschap ervaren hoe 'binnen' en 'buiten' het lokale bestel gedacht wordt. Zij zullen recht willen doen aan de gemeenschap. Een ander voorbeeld waaruit blijkt dat co-creatie (de ideeënwereld) niet zonder de systeemwereld kan is het feit dat de raad uiteindelijk volgens de gebruikelijke procedure de structuurvisie wettelijk vaststelt. In Venlo vraagt dit om een zorgvuldige afstemming van de twee werelden, waarbij vertrouwen het sleutelbegrip is. Alleen met co-creatie kom je er niet; die zorgt immers niet voor een vastgestelde structuurvisie. Verbinding is nodig. De uitdaging voor het schrijfteam is dat de resultaten uit de co-creatie in de structuurvisie voor een ieder herkenbaar in een ruimtelijke visie wordt vertaald.

Twee werelden: 'Vervlecht de inrichting en werking van het lokale bestel actief met de wereld van co-creatie' - Geert van Soest



In de praktijk van Venlo blijkt dat de gemeente prima mee kan gaan in de ideeënwereld. Voor raadsleden en ambtenaren biedt het een bron van inspiratie voor eigen werk en het uitzetten van een herkenbare koers. De gemeentelijke organisatie biedt aan de ideeënwereld de noodzakelijke structuur en capaciteit om de uitgezette koers van de samenleving tot werkelijkheid te maken.

2. Gedeeld eigenaarschap

Een structuurvisie wordt doorgaans in samenspel tussen organisatie en college ontwikkeld. Het resultaat wordt aan de raad voorgelegd voor een besluit en aan de bevolking voor inspraak. Vooraf heeft de raad doorgaans wel een 'nota van uitgangspunten' vastgesteld. In Venlo heeft de raad actief deelgenomen aan het proces en het vormen van de inhoud van de structuurvisie door de raadsconferentie. Dat meedoen gaat verder dan het vaststellen van beleidskaders.

Gedeeld eigenaarschap: 'Spreek af dat je gelijkwaardig bent en zorg dat diversiteit een kracht wordt' - Ben Nijman



Het traject in Venlo is gestart met een raadsconferentie, op een plek waar de gemeenteraad met externe en interne spelers aan de slag kon. Hier is het fundament voor de structuurvisie gelegd, zowel op inhoud (gedeelde thema's) als op procesaanpak (stappen tot de vastgestelde structuurvisie). De raad heeft de keuze gemaakt om actief mee te doen en daarmee laten zien dat het zijn rollen anders in kan vullen. Door deze opstelling heeft de raad het collectief in de besluitvorming betrokken. Dit collectief, bestaande uit raadsleden, ambtenaren en burgers, wordt zo mede-eigenaar van het besluitvormingsproces.

Het zoeken naar gedeeld eigenaarschap is een uitdaging. De sleutel ligt in het (h)erkennen van de verschillende rollen, en altijd met gelijkwaardigheid als basis. Tijdens de raadsconferentie aan het begin van het traject in Venlo, was ruimte voor echt samenspel. Alle deelnemers waren gelijkwaardig en vervulden een eigen rol in de co-creatie. Deze gelegde basis vormde ook het dragende principe achter de werkplaatsen waarin de verschillende thema's werden opgepakt. Het creëren van gedeeld eigenaarschap is een enerverend proces. Bij de directie, bijvoorbeeld, ontstond weerstand: het college wordt 'betaald voor leiderschap'; dát moet toch de lijnen uitzetten? Hoewel niet alle raadsleden het idee van co-creatie aanvankelijk zagen zitten, is de raad wel gezamenlijk in het co-creatieproces gestapt.



Gezamenlijk gedeelde toekomstbeelden ontstaan niet vanzelf, daar moet je aan werken. Dit inzicht levert de volgende concrete punten op:

- / Door diversiteit in de groepen te waarborgen en gelijkwaardigheid als rode draad in het proces uit te stralen, ontstond gedeeld eigenaarschap. De aanpak zag aldus toe op het faciliteren van een krachtig groepsproces. Als de groep krachtig is wil ze betekenis hebben en waarde toevoegen en is er commitment om met elkaar een goed resultaat te behalen. De werkplaatsen in Venlo (zie kader op pagina 2) lieten dit duidelijk zien.
- / Door het horen van drijfveren in plaats van belangen, wordt een basis van gelijkwaardigheid gelegd. De opzet in Venlo was om in eerste instantie de diepste drijfveren, de levende thema's en behoeften centraal te stellen. Elke idee of bijdrage werd als waardevol gezien en de groepsdynamiek bepaalt de focus. Op deze wijze zijn een aantal gemene delers (thema's als: Food, Imago & authenticiteit, Cradle to cradle en Trots op Venlo) uit het groepsproces naar voren gekomen.

3. Lid van de gemeenschap

Natuurlijk besluit aan het einde van de rit het raadslid over een structuurvisie. Het co-creatieproces laat echter zien dat het raadslid ook een apolitieke rol kan innemen. Hoewel de procesinrichting onmiskenbaar belangrijk is voor het samenwerken in een apolitieke setting, bestaat er ook zoiets als een 'onderlinge afspraak' of 'code'. Het raadslid blijft raadslid, maar is tegelijkertijd een 'gewone' procesdeelnemer, gelijkwaardig aan de andere deelnemers. Dit vraagt van het raadslid dat hij kan schakelen tussen deze verschillende rollen. In Venlo was bij verschillende raadsleden, voor de start van het proces, zorg over de autonomie van de raad in de besluitvorming. Deze raadsleden vroegen zich af of de raad nog voldoende ruimte heeft om iets over de inhoud te zeggen als burgers deze bepalen.

Lid van de gemeenschap 'Laat raadsleden hun politieke belangen overstijgen en sla bruggen naar de gemeenschap' - Toon Dashorst



Tijdens de raadsconferentie werd iedereen deelnemer van een organisch groepsproces. Een goed groepsproces tendert naar een gedeelde werkelijkheid en eigenaarschap van hetzelfde vraagstuk. Individuele en politieke belangen geraken op de achtergrond. In Venlo werden de interacties met de samenleving en de gemeenschap sterker en ontstond er een vruchtbare wisselwerking. De raadsleden konden in de co-creatie hun rol apolitiek invullen en veel van hen blikken daar goed op terug. Eén van de reacties: "Eindelijk weer eens contact met burgers over de inhoud!"

Maar verdragen politiek en co-creatie elkaar? Een vruchtbare co-creatie is open en transparant. Voor geheime agenda's is geen ruimte en als er punten onder tafel blijven, krijg je daar vroeg of laat last van. Het is niet altijd gelukt om de politiek buiten de co-creatie te houden. Zo werd, met het oog op de geplande verkiezingen, één van de thema's van de werkplaatsen door een raadsfractie benut voor het eigen partijverhaal. Daarbij kwam echter wel zelfcorrigerend vermogen van de werkplaats naar voren, de deelnemers waren van mening dat het eigenaarschap van het thema nog steeds voldoende bij de werkplaats lag. Dit heeft ervoor gezorgd dat uiteindelijk niemand met de inhoud 'aan de haal' is gegaan waardoor het proces zou zijn verstoord. Het blijft een uitdaging om in een apolitiek proces met de aanwezige politieke belangen om te kunnen gaan. Raadsleden zullen soms geneigd zijn om in een dergelijk traject de grenzen op te zoeken. In Venlo bleek het groepsproces krachtig genoeg en trok het 'politiek handelen' geen sporen. Bovendien ervoeren veel raadsleden de apolitieke setting als een verademing.

In Venlo waren in een vroeg stadium raadsleden én gemeenschap samen deelgenoot van het proces. De verwachting is daarom dat de kans klein is dat de raadsleden bij de vaststelling van de structuurvisie er heel anders over denken. Zij zijn immers actief betrokken geweest. Of de samenleving zich voldoende herkent in het resultaat, zal blijken als de structuurvisie formeel wordt bekrachtigd (raadsbesluit).

4. De professional

Behalve de raadsleden moesten ook de ambtenaren in Venlo buiten hun comfortzone komen. Voor sommige van hen was het lastig om in de nieuwe aanpak mee te gaan. Normaliter schrijven ze voorstellen die aan de raad worden voorgelegd. In dit proces kregen ze opdracht om op uiteenlopende thema's feiten te gaan verzamelen, zonder met voorstellen te komen. Deze zogeheten 'factsheets' vormden belangrijke input tijdens de raadsconferentie. Daarbij was het niet wenselijk om op voorhand al met duidingen, visies of oplossingen te komen. Voor veel ambtenaren bleek het een lastige stap om alleen sec de feiten van een bepaald beleidsterrein in beeld te brengen. Maar door zijn kennis te delen en op tafel te leggen, draagt de ambtenaar bij aan het kennisniveau van de co-creatie. Verschillende ambtenaren waren na de conferentie wel wat teleurgesteld over de in hun ogen magere inhoudelijke opbrengst en de thema's die tijdens de conferentie gekozen zijn.

De professional: 'De ambtenaar mag er zijn als man/vrouw van kennis, benut de diversiteit in specialismen' - Maarten Lenis



Een belangrijke les is om tijd in te ruimen met aandacht voor een andere rol van de ambtenaren. Daarbij is oog voor de professionaliteit en deskundigheid van ambtenaren van belang, want die reikt verder dan feiten alleen. In Venlo zijn

ambtenaren met een specifieke opdracht op pad gestuurd, terwijl ze tegelijkertijd samen met de andere deelnemers gelijkwaardig deelden in het co-creatieproces. De ambtenaar was dus evengoed deel van de gemeenschap en had de ruimte om zijn persoonlijke professie in te brengen.

Naast de informatie en inbreng vanuit de gemeentelijke organisatie kwam er ook inbreng vanuit de raad en de gemeenschap met de spelregels: alles is van gelijke waarde, en de groep bepaalt. Niet voor alle ambtenaren voelde dit voldoende veilig en comfortabel. Toch werkten zij allemaal mee. Sommigen namen plaats in de leergroep: een groep ambtenaren die samenkwam om te reflecteren en te resumeren, om op die manier zoveel mogelijk uit deze nieuwe manier van werken te leren voor de toekomst. Zij functioneren in de toekomst als ambassadeurs en borgen de geleerde ervaringen in de gemeentelijke organisatie.

En het resultaat in Venlo?

De structuurvisie zelf is nog niet vastgesteld, maar de resultaten zijn tot nu toe zeer positief. Op 25 september 2013 heeft de gemeenteraad unaniem ingestemd met het kader voor de structuurvisie, met complimenten voor de inhoud en zeker ook het proces.

De meeste fracties hebben aangegeven dat het proces "naar meer smaakt". De vastgestelde kaders worden op dit moment door het schrijfteam uitgewerkt tot de daadwerkelijke ruimtelijke structuurvisie. Omdat de kaders daarvoor zijn gedeeld, is er nog maar een zeer kleine kans dat de raad (en daarmee de gemeenschap) het resultaat uiteindelijk afwijst. Aannemelijker is, dat er in oktober een structuurvisie wordt behandeld waar alle betrokkenen hun schouders onder zetten, terugkijkend op een rijke ervaring.

After action review

In de gesprekken is op een gestructureerde wijze met elkaar gereflecteerd en geëvalueerd. De bijeenkomsten, die door Necker van Naem zijn gefaciliteerd, dragen bij aan de kennisontwikkeling in de drie betrokken gemeenten, te weten Venlo, Haarlem en Groningen. De gemeenteraad van Venlo heeft laten zien dat hij in staat is in een goed georganiseerd proces zeggenschap uit handen te kunnen geven, zonder verantwoordelijkheid voor het politieke besluit uit de weg te gaan. De geleerde lessen in dit artikel geven concrete handvatten voor de nieuwe positie die de raad steeds meer zal gaan innemen.

Auteurs:

Van Harthe centrum voor CoCreatie

T: 06 83995171

E: cocreatie@vanharthe.nl

Necker van Naem



T: 030 233 44 29

E: info@necker.nl