

PAPER

Sturing op grote projecten in gemeenten, dilemma's tussen raad en college

DOOR

MARTIJN FRIJTERS, CRIS NIELEN
EN FRANK VAN VLIET

APPM management consultants

APRIL 2021

The logo for APPM, consisting of the letters 'APPM' in a stylized, red, handwritten font.

Inleiding

Iedere gemeente kent grote projecten, zoals bijvoorbeeld de vernieuwing van het stationsgebied, of het bouwen van een nieuwe woonwijk. Voor een gemeenteraad kan het lastig zijn om sturing te geven aan dergelijke grote projecten. Dit kent een aantal redenen:

- Projecten hebben vaak een lange doorlooptijd. Daardoor is de historie van een project niet altijd duidelijk en zijn gemaakte keuzes niet zomaar onderbouwd terug te vinden.
- Kaders zijn niet altijd even duidelijk. Het is niet vanzelfsprekend helder waarop vooraf gestuurd werd, wat (achteraf) interveniëren als gemeenteraad lastig maakt.
- Vele partijen zijn betrokken, wat grote projecten onoverzichtelijk kan maken.
- De informatievoorziening aan de raad is niet altijd optimaal. En het blijkt lastig hier vooraf goede afspraken over te maken.
- Grote projecten raken vaak aan lastige, technische onderwerpen. De inhoudelijke betrokkenheid van de raad wordt daardoor bemoeilijkt.

En toch is de sturing door de raad en hun betrokkenheid bij grote projecten wél van belang. Deze projecten kennen immers veel belangen en betrokkenen: maatschappelijke spelers, inwoners en externe partijen. Oftewel, het maatschappelijk belang is vaak groot.

Het college, de raad en de organisatie willen hier graag samen invulling aan geven, gezamenlijk de gemeente besturen. Om ieders rol daarin goed te kunnen uitvoeren, is er gesprek nodig over de wederzijdse verwachtingen en de ruimte die men elkaar geeft in dit samenspel.

In dit artikel gaan we in op vragen als:

- Welke dilemma's en vragen spelen er voor raadsleden in deze context?
- Wat vraagt een groot project van de samenwerking tussen raad en college?
- Welke dilemma's zijn er ten aanzien van sturing en informatievoorziening bij grote projecten?
- Welke rol heeft de raad in dit samenspel?
- Welke mogelijkheden zijn er om de samenwerking goed vorm te geven?

**'HET MAATSCHAPPELIJK
BELANG VAN
PROJECTEN IN DE
FYSIEKE
LEEFOMGEVING IS
VAAK GROOT'**

Vraagstukken

Voor raadsleden spelen er bij grote projecten allerlei vragen. Over de inhoud, het proces, de eigen rol en de ruimte die er is om invloed uit te oefenen. Hieronder een aantal van de vragen en overwegingen die kunnen spelen. Dit geeft aan hoe lastig het speelveld van een raadslid soms kan zijn en helpt om het vraagstuk waar raadsleden voor staan beter te duiden.

Zo kun je je afvragen hoe gedetailleerd je als raadslid over informatie wilt kunnen beschikken. Er zijn raadsleden die tot op het kleinste detail alles willen weten. Maar vervul je dan nog wel je rol als raadslid op een goede manier? Zit je dan niet op de stoel van de wethouder of ambtenaar? Of is het juist noodzakelijk om je controlerende taak goed uit te voeren?

En wat doe je openbaar, en wat in beslotenheid? Bij het besturen van grotere projecten kan het heel nuttig zijn als wethouder en vertegenwoordigers van de raad achter gesloten deuren en in onbevangingheid van gedachten kunnen wisselen. Om bijvoorbeeld potentiële kansen en risico's te bespreken, zonder dat de buitenwereld meeluistert. Dikwijls zijn zulke overleggen heel behulpzaam en constructief.

Zodra je dit gesprek in de raadszaal voert gaan raadsleden politiek bedrijven en is er voor een mening-vormend gesprek tussen raad en wethouder(s) minder ruimte. Maar de vraag is: moet het allemaal achter gesloten deuren? Heeft de buitenwereld niet het recht om geïnformeerd te worden? En wat mag je als raadslid naar buiten brengen van zo'n besloten overleg?

De betrokkenheid bij het maken van keuzes varieert voor een raadslid. Krijgt de raad een uitgewerkt plan en mag hij tekenen bij het kruisje, of wordt de raad eerder betrokken bij lastige keuzes? En als dat zo is: hoe dan?

Ambtenaren vinden het fijn om in besloten sessies met de raad te praten, en vervolgens de aandachtspunten van de raad serieus mee te wegen bij de verdere uitwerking. Maar als raadslid moet je maar afwachten wat met alle opvattingen uit de sessie gebeurt. In zekere zin voer je dat gesprek dus liever in de raadszaal, openbaar. Tegelijkertijd is daar een uitgewerkt stuk voor nodig en dat is er eigenlijk nog niet.

Als een project niet lekker draait en je hebt als raadslid het idee dat het helemaal anders moet, dan zou je eigenlijk twee stappen terug willen kunnen zetten. Kies je dan "Beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald" of zeg je "We zijn een betrouwbare overheid en we houden vast aan onze gekozen lijn die we met andere partijen zijn overeengekomen". De druk om voor het tweede te kiezen is - zeker voor coalitiepartijen - heel groot.

Hoe doe je dat? Samenwerking tussen college en raad is daarbij van groot belang. Maar in die samenwerking blijken de betrokkenen iedere keer weer voor een tweetal dilemma's te staan.

**'IN BESLOTENHEID VAN
GEDACHTEN WISSELEN,
WORDT AL SNEL
BETITELD ALS
'ACHTERKAMERTJES-
POLITIEK''**

Vier vensters

Het eerste dilemma

Het eerste dilemma is de keuze tussen een openbaar debat en een besloten gesprek. Vaak heeft openbaar de voorkeur, maar soms is het van belang om zaken in een besloten gesprek aan de orde te hebben.

De vraag is natuurlijk of debat altijd de beste vorm is om tot verstandige keuzes te komen? In de praktijk blijkt van niet. Vandaar ook dat veel gemeenten een breed pallet van gezamenlijke beeldvorming, ateliers en besloten sessies kennen. Maar de overtuiging dat alles in debat moet worden besloten, is hardnekkig. Daarin speelt mee dat een besloten gesprek al snel veroordeeld wordt als 'achterkamertjes-politiek'. En dat is verdacht.

Het tweede dilemma

Het tweede dilemma is de keuze tussen het betrekken van de raad, versus het voorleggen van besluiten aan de raad. Beiden zijn van belang, maar soms prevaleert de ene, en soms de andere. Dit is afhankelijk van de context van het project. Maar ook spelen cultuurverschillen tussen gemeenten mee. Is men gewend om de wethouder te betrekken? En hoe wordt samengewerkt tussen coalitie en oppositie?

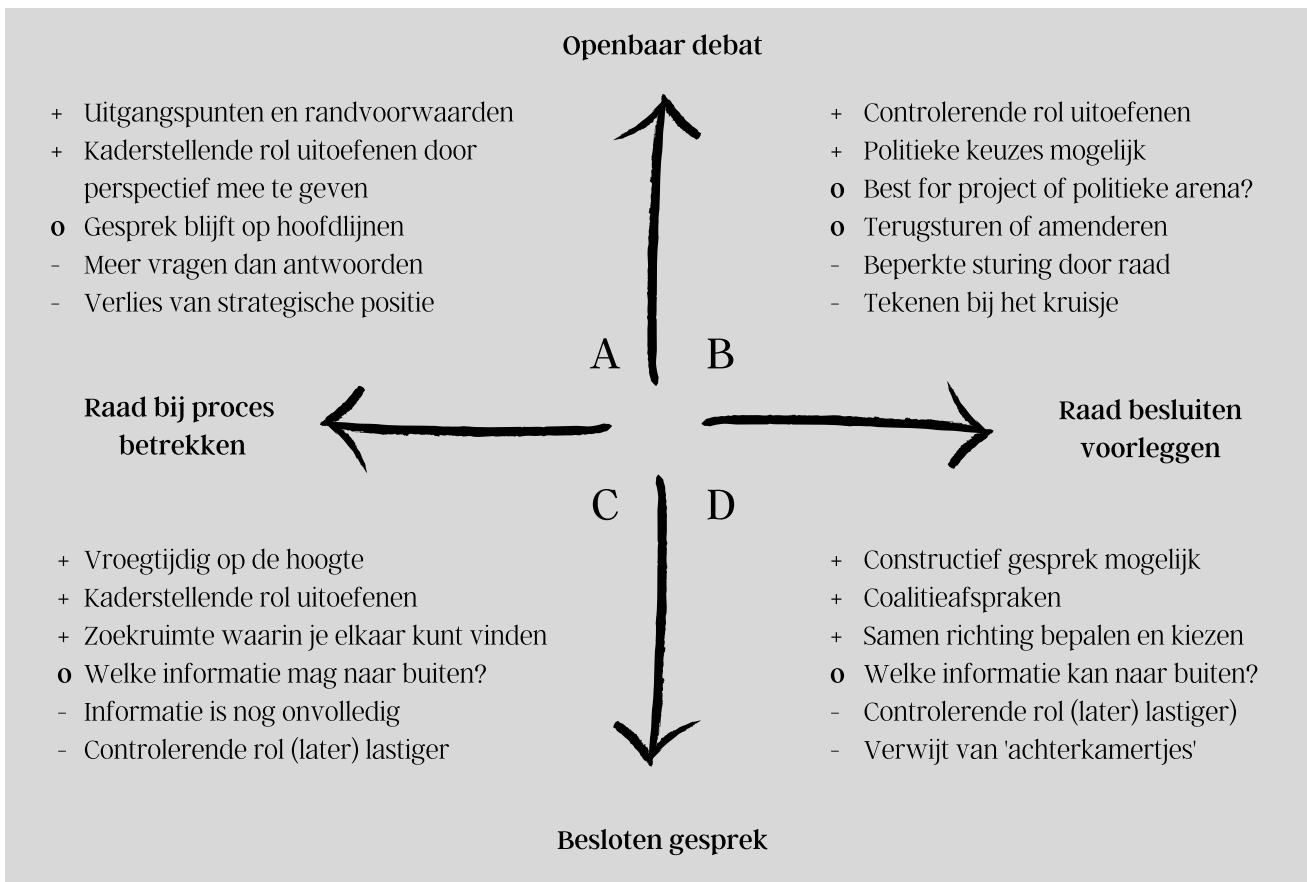
Deze twee dilemma's samengevoegd geeft vier vensters op een mogelijke samenwerking tussen college en raad. Omdat het echte dilemma's betreft, kent ieder venster zijn voor- én nadelen.

Op de volgende pagina staan de vier vensters weergegeven, waarbij op de verticale as het eerste dilemma staat: openbaar versus besloten. Op de horizontale as het tweede: de raad betrekken versus de raad besluiten voorleggen.

De vier vensters kennen ieder hun eigen voor- en nadelen. Dat maakt het lastig, maar biedt tegelijkertijd mogelijkheden. Als raad en college een ingespeeld team vormen, kunnen zij gebruik maken van deze vensters en samen de gemeente zo goed mogelijk besturen.

Oftewel, raad en college kunnen - als zij elkaar goed verstaan, slimme keuzes maken in de vorm van hun samenwerking. Dit kan veranderen gedurende het project en bijvoorbeeld de fase van besluitvorming waarin deze zich bevindt. Daarmee is het mogelijk om gedurende de samenwerking het belang van de gemeente, het maatschappelijk belang, het belang van het project én de politieke belangen te dienen.

'DE OVERTUIGING DAT ALLES IN DEBAT MOET WORDEN BESLOTEN, IS HARDNEKKIG'



A

In venster A wordt de raad betrokken middels een openbare bijeenkomst. Dit betekent dat er geen besluiten genomen worden, en dat belanghebbenden en burgers (op uitnodiging) welkom zijn. Hierbij kan de raad vroegtijdig betrokken worden. Dit heeft als voordeel dat er goed over uitgangspunten en randvoorwaarden gesproken kan worden; de raad kan een perspectief meegeven. Zo is de raad ook enigszins in staat om haar kaderstellende rol uit te oefenen. Tegelijkertijd heeft deze vroege betrokkenheid tot gevolg dat het gesprek slechts op hoofdlijnen gevoerd kan worden.

Het nadeel hiervan is dat er vaak meer vragen dan antwoorden overblijven. Bovendien loopt men het risico de strategische positie te verliezen; niet alles kan gedeeld worden in het belang van de gemeente.

Voorbeeld

Een gemeente heeft een groot project, waarin een industriegebied wordt getransformeerd naar woon-werkgebied. Er is gewerkt met een werkgroep van raadsleden, de wethouder en ambtenaren (venster C). Dan besluit men om een dergelijke bijeenkomst in het openbaar te organiseren (venster A). Burgers en andere belanghebbenden worden voor deze bijeenkomst uitgenodigd. In een strak geregisseerde bijeenkomst begint men met een presentatie door ambtenaren, gevolgd door een presentatie van de ondernemersvereniging. Daarna is er een vraaggesprek van raadsleden met de wethouder en ambtenaren.

wordt vervolgd op volgende pagina

De raad laat zo zien dat zij zich laat informeren door wethouder en ambtenaren. Er wordt afgesloten met een ronde waarin raadsleden in gesprek gaan met burgers, om zo te horen wat zij ervan vinden.

B

In venster B wordt de raad via openbaar debat betrokken en gevraagd besluiten te nemen. Door te besluiten stelt de raad zaken vast en verankert zij die. Hierdoor kan zij op de haar bekende wijze haar sturende en controlerende rol uitoefenen. Dit is een democratische vorm, waarin politieke keuzes mogelijk zijn en in het openbaar verantwoording afgelegd kan worden.

Voor grote projecten betekent dit helaas wel dat er in deze vorm maar beperkte sturing door de raad mogelijk is. Voor veel raadsleden voelt het als 'tekenen bij het kruisje'.

C

In dit venster wordt de raad betrokken in een besloten bijeenkomst. Voor de raad is dit prettig: zij wordt hierdoor vaak vroegtijdig op de hoogte gebracht van dilemma's en lastige vragen die voorliggen in een project. Ook voor de wethouder is dit vaak een prettige situatie: hij/zij kan aftasten wat de raad vindt van keuzes die op termijn aan de orde zijn. Maar lastig in deze context is de vraag: Welke informatie mag wanneer naar buiten?

Het nadeel van opereren in dit venster is dan ook dat informatie onvolledig kan zijn wegens de vroegtijdige betrokkenheid. Verder is de controlerende rol van de raad lastiger in te vullen, omdat zij impliciet al hebben ingestemd met keuzes en richtingen voor het project.

Voorbeeld

Voor een groot spoorproject in een gemeente is een werkgroep ingericht. In de werkgroep zitten raadsleden, de wethouder en ambtenaren. In beslotenheid is er ruimte te spreken over wat er leeft en speelt in een project (venster C). Iedereen ervaart voordelen bij deze werkvorm: ambtenaren kunnen rechtstreeks in gesprek met raadsleden. De wethouder kan voeling houden met wat de raad belangrijk vindt. En de raadsleden krijgen mee wat er speelt, houden contact met het project, en kunnen aangeven wat zij belangrijk vinden.

In een later stadium moeten er stukken naar de raad ter besluitvorming (venster B). De wethouder houdt bij deze stukken rekening met wat hij gehoord heeft in de werkgroep. De raadsleden zijn zich door de gesprekken in de werkgroep meer bewust van de dilemma's en de consequenties van keuzes. Daardoor gaan zij anders het debat in; ze hebben meer focus en achtergrondkennis. Dit komt het debat en de besluitvorming ten goede.

D

In venster D wordt de raad besluiten voorgelegd in een besloten gesprek. Een voorbeeld is het coalitie-overleg. Het voordeel hiervan is dat een constructief gesprek goed mogelijk is. Ook moties vinden plaats in dit venster. Denk hierbij aan een raadslid die contact opneemt met een wethouder over een voorstel, dat later in het openbaar besproken zal worden. Het raadslid polst of een amendement haalbaar is. Wethouder en raad kunnen vervolgens samen richting bepalen en kiezen.

Ook hier geldt dat de controlerende rol in een later stadium lastiger is. Bovendien krijgt men in dit venster snel het verwijt van 'achterkamertjes-politiek'.

Werkvormen

Kijkend naar de vier vensters, kan de samenwerking tussen college en raad op verschillende manieren worden vormgegeven. Verschillende werkvormen passen bij het werken vanuit verschillende vensters.

Voorbeeld

Een gemeente experimenteert met verschillende werkvormen, om de politiek en burgers te verbinden. Na de totstandkoming van het coalitieakkoord besluit men op te halen wat de stad belangrijk vindt (venster A). Omdat er geen specifieke vraag wordt gesteld aan de stad, leidt dat ertoe dat alle belangenverenigingen hun eigen verhaal komen vertellen. Dit werkt niet.

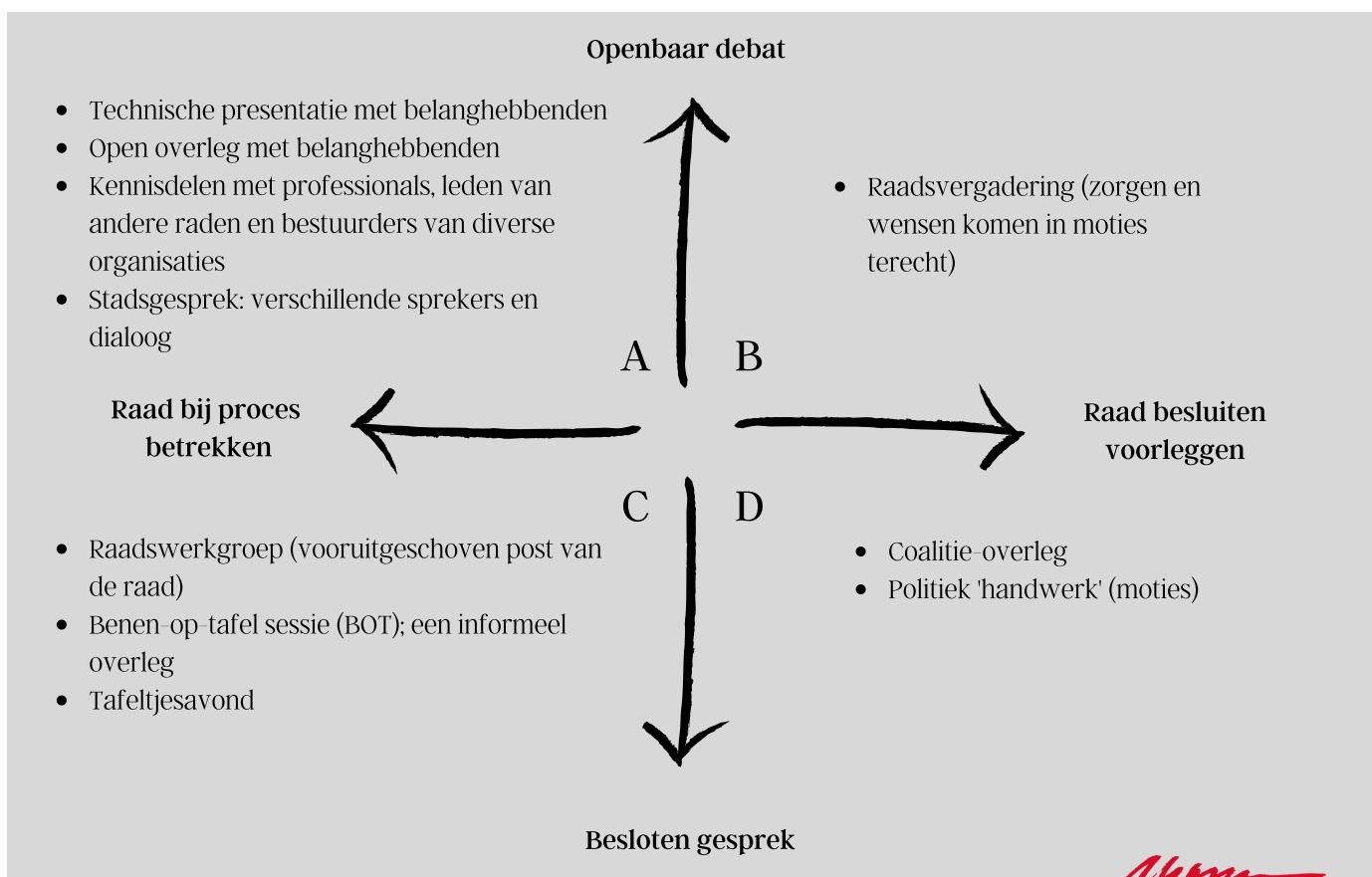
De belangenverenigingen krijgen zo namelijk de kans om hun pleidooi te houden, zonder dat zij de afweging tussen strijdige belangen hoeven te maken. Het is daarmee alsnog aan de coalitie om de lastige afweging te maken.

Hierdoor zullen er altijd groepen mensen zijn die teleurgesteld zijn in hun verwachten doordat ze alle ruimte kregen voor hun - eenzijdige - perspectief.

Later gaat de gemeente werken met specifieke vraagstukken in gebieden. Opnieuw worden belangenverenigingen uitgenodigd (venster A) en zij krijgen toegelicht welke afwegingen er spelen. Hierdoor komt een goed gesprek tot stand, en komt er wederzijds meer begrip voor de lastige dilemma's. Deze werkvorm werkt beter in deze situatie.

Het is van belang dat de raad en het college een eigen praktijk ontwikkelen met betrekking tot samenwerken.

Verschillende werkvormen zoals hieronder weergegeven kunnen daarbij behulpzaam zijn.



Voorbeeld

In een stad wordt een tafeltjesavond (venster C) georganiseerd. Op de afgesproken avond is een groot aantal ambtenaren vanuit allerlei domeinen beschikbaar voor gesprek. Iedere ambtenaar bezet een eigen tafel en middels een plattegrond wordt duidelijk gemaakt wie waar zit. Raadsleden kunnen langslopen en in gesprek over dossiers. Wat speelt hier? Welke verklaringen zijn er voor deze situatie? Waarom stijgen de kosten?

Door de raadsleden de ruimte te geven op alle mogelijke dossiers vragen te stellen, kunnen raadsleden hun kennis verdiepen. En ambtenaren krijgen inzicht in de kennis van raadsleden, en horen wat zij belangrijk vinden.

**'PROBLEMEN KUN JE
OPLOSSEN, DILEMMA'S
NIET. DILEMMA'S KUN
JE WEL LEREN
HANTEREN'**

Conclusie

Samenwerking tussen college en raad kent een aantal intrinsieke dilemma's. Het belangrijkste dilemma betreft de afweging tussen openbaar debat en een besloten gesprek. Ook kan de vraag ofwel de raad bij een proces te betrekken, ofwel de raad concrete besluiten voor te leggen een lastig dilemma zijn.

Het dilemmakarakter betekent dat dit niet op te lossen is. Problemen kun je oplossen, dilemma's immers niet. Echter, dilemma's kun je wel leren hanteren. Het zijn ingebouwde spanningsvelden, die altijd verweven zullen zijn met de politieke praktijk. Proberen te acteren alsof de spanningsvelden niet bestaan, maakt het vaak alleen maar ingewikkelder ermee om te gaan.

Als college en raad samen in staat zijn een praktijk te ontwikkelen waarin zij de dilemma's samen leren hanteren, dan leidt dat tot effectieve en bevredigende samenwerking.

Dan gaan de betrokkenen de gevoelde dilemma's zelfs als verschillende vensters op de samenwerking zien!