

Gemeente Den Haag

Retouradres: Postbus 12 600, 2500 DJ Den Haag

de gemeenteraad

Uw brief van

Uw kenmerk

Ons kenmerk

rm 2009.193 - BSD/2009.2983

RIS 165568

Doorkiesnummer

070 - 353 29 86

E-mailadres

Aantal bijlagen

1

Datum

16 juli 2009

Onderwerp

kwaliteit van inspraak en samenspraak

1. Inleiding

In opdracht van het college heeft het bureau Andersson Elffers Felix (verder te noemen AEF) een onderzoek gehouden naar de kwaliteit van inspraak en samenspraak in Den Haag. Dit onderzoek heeft plaatsgevonden aan de hand van zes geselecteerde cases. Tevens is gebruik gemaakt van informatie uit de zogenaamde. Concordiagesprekken tussen het college en bewonersorganisaties en uit de evaluatie van het Adviesplatform Scheveningen die parallel aan dit onderzoek is uitgevoerd.

Het onderzoek komt voort uit de Concordiagesprekken. Directe aanleiding voor deze gesprekken was een brief van 21 bewonersorganisaties met klachten over de kwaliteit van inspraak en samenspraak in Den Haag. Die klachten heeft het college in een serie van drie gesprekken met de bewonersorganisaties besproken. Het college had de indruk dat in die gesprekken niet genoeg werd doorgedrongen tot de kern van de zaak. Onvrede over de inhoud van besluiten en onvrede over de processen waarin die besluiten tot stand kwamen liepen door elkaar heen.

Daarom heeft het college besloten om een onafhankelijk onderzoek te laten houden. Doel daarvan was duidelijk te krijgen hoe bewoners, bewonersorganisaties en andere (gemeentelijke en niet-gemeentelijke) betrokkenen de kwaliteit van inspraak en samenspraak beleven. Wat gaat er goed, wat kan er beter? Voor zover er ontevredenheid bestaat, waar zit die dan in? In de manier waarop besluiten tot stand komen, of in de inhoud van die besluiten? Aan de onderzoekers is gevraagd aanbevelingen te formuleren voor verdere verbetering van de kwaliteit van inspraak en samenspraak.

Inlichtingen bij

J.J.H.M. Metzmakers

Het eindrapport van AEF “De kwaliteit van inspraak en samenspraak in Den Haag” wordt hierbij aan de raad aangeboden, met het commentaar van het college op de aanbevelingen van AEF.

2. Algemene reactie

Voordat wordt ingegaan op de conclusies en aanbevelingen van AEF heeft het college behoefte aan het maken van een aantal algemene opmerkingen over inspraak en samenspraak.

Het college voert een ambitieus beleidsprogramma uit. Zeker in tijden dat het economisch minder gaat moet alles op alles worden gezet om Den Haag een sterke, vitale en sociale stad te laten zijn.

Een woon-, werk- en verblijfsstad die de concurrentie met andere steden in en buiten Nederland aankan, nu en in de toekomst. De wereld staat niet stil. Het is daarom zaak om snel te zijn, kansen te pakken waar en wanneer die zich voordoen.

We kunnen het niet alleen. Medewerking van anderen is nodig om de stad vooruit te helpen.

Andere overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en ook onze Haagse burgers. Samen doen is voor het college meer dan een motto. Het is een richtsnoer voor zijn werken.

Het college spant zich zeer in voor het sluiten van vitale coalities. De Haagse burgers en hun organisaties zijn welkome partners in die coalities. Zij zijn het immers omwille van wie al die inspanningen worden geleverd: het gaat om onze burgers. Die van nu én de komende generaties. Er moeten soms moeilijke keuzes worden gemaakt. Het algemeen belang kan offers vragen. Het college spant zich in om draagvlak voor die keuzes te krijgen. Niet alleen bestuurlijk, maar ook in de stad. Ook en vooral bij degenen voor wie die keuzes ook schaduwzijden hebben. Vaak lukt dat. Ook bij moeilijke kwesties, zoals de vestiging van voorzieningen voor ex-psychiatrische patiënten of (ex-)verslaafden. Recent bleek het mogelijk om in goede harmonie locaties voor nieuwe voorzieningen voor deze groepen aan te wijzen. Soms gaat het ook stroef. In die gevallen blijft het college aandacht geven aan degenen wier particuliere belang het tegen zwaarder wegende algemene belangen heeft moeten afleggen. Maar we moeten wel verder. Het is vaak niet in het belang van de stad om majeure besluiten uit te stellen totdat iedereen tevreden is gesteld.

Het AEF rapport maakt duidelijk dat veel bewoners(organisaties) vinden dat pas van samenspraak kan worden gesproken als er ruimte is voor tweerichtingsverkeer en als de samenspraak kan leiden tot het nemen van een ander besluit. Dat is een belangrijke constatering.

Het college tekent daarbij aan dat de kwaliteit van inspraak en samenspraak niet is gediend met het onder alle omstandigheden en ten koste van alles streven naar consensus. De stad komt niet vooruit als moeilijke keuzes uit de weg worden gegaan.

Wat de kwaliteit van samenspraak bepaalt is niet of iedereen zich in het uiteindelijke besluit kan vinden, maar of de verschillende belangen evenwichtig aan bod hebben kunnen komen. Het genomen besluit moet het resultaat zijn van een zorgvuldig en transparant afwegingsproces, waarbij helder wordt aangegeven hoe ingebrachte argumenten gewogen zijn.

Verder wordt vastgesteld dat er op het gebied van de inrichting van inspraak- en vooral samenspraakprocessen nog winst te behalen is. Die winst zit vooral in het scheppen van (meer) duidelijkheid. Helder afbakenen van het speelveld, duidelijk aangeven wat de reële beïnvloedingsmogelijkheid is, goede afspraken maken over de manier waarop en het tijdpad waarin op de inbreng van de deelnemers wordt ingegaan en die ook nakomen.

Het college vindt de analyse van AEF erg herkenbaar. Zij geeft geen aanleiding om totaal anders tegen inspraak en samenspraak aan te kijken, maar onderstreept dat samenspraak mensenwerk is en blijft. Hoe helder het beleid ook mag zijn, uiteindelijk bepaalt de kwaliteit van de uitvoering het beeld. Het college stelt het op prijs als bewoners(organisaties) slordigheden in de uitvoering van procedures onder zijn aandacht brengt, bij voorkeur op een moment dat er nog iets aan te doen is. Het college spant zich in om bij gegronde klachten samen met de klagers naar een bevredigende oplossing te zoeken.

Het AEF rapport benadrukt dat het bij samenspraak vooral gaat om goed verwachtingenmanagement. De term samenspraak zet mensen wellicht op het verkeerde been. Van deze term kan de suggestie uitgaan dat samenspraak altijd op consensus gericht is. Samenspraak is een containerbegrip dat alle sporten van de participatieladder omvat, van informeren tot meebeslissen. De suggestie om de term samenspraak voortaan niet meer te gebruiken spreekt het college aan. In plaats daarvan kan aansluiting worden gezocht bij de terminologie van de participatieladder, die verschillende samenspraakvormen onderscheidt, zoals informeren, raadplegen, adviseren of coproduceren. Dat zijn stuk voor stuk verschillende processen, met andere doelen en andere resultaten. Bij elk proces horen ook andere verwachtingen.

Het college zal voor de meest gehanteerde samenspraakvormen (dat zijn in ieder geval informeren, raadplegen en advies) toolkits laten opstellen. Dat zijn geen standaard scenario's. Samenspraak is immers bij uitstek maatwerk. Een intelligente toolkit voor projectleiders, met do's and don'ts per samenspraakvorm kan dienen als hulpmiddel om vast te stellen welke samenspraakvorm het best bij de concrete situatie past, maar ook om tijdens het proces de kwaliteit van de uitvoering te waarborgen. De conclusie van AEF dat de gemeente ervoor moet waken te veel dingen in hetzelfde proces te willen doen neemt het college ter harte.

AEF formuleert een aantal succesfactoren:

- een scherpe keuze voor het doel van samenspraak
- een scherpe vraag aan bewoners en belanghebbenden
- een duidelijke beschrijving van het proces
- duidelijke spelregels die consequent en helder worden gecommuniceerd
- duidelijke beslissingen nemen en daar consequent en helder over communiceren
- een open, uitnodigende houding van ambtenaren en bestuurders
- de bereidheid van de gemeente om ruimte te bieden voor voorstellen van betrokkenen
- naleving van de zgn. hygiënefactoren: betrouwbaarheid (nakomen van afspraken), duidelijkheid, begrijpelijkheid, transparantie, volledigheid, tijdigheid.

Het college onderschrijft deze succesfactoren volledig. Zij worden betrokken bij de ontwikkeling van de toolkits.

3. Reactie op de aanbevelingen van AEF

Ten aanzien van de afzonderlijke aanbevelingen van AEF merkt het college het volgende op.

1. *Werk vanuit duidelijke en weloverwogen scenario's en wees daarin helder en consequent*

Het college stemt in met de aanbeveling. Bij elk voorstel aan het college voor het starten van samenspraak wordt voortaan een heldere toelichting verwacht.

Daaruit moet blijken wat het doel en de beoogde resultaten van de samenspraak zijn, welke samenspraakvariant wordt gekozen, en welke beïnvloedingsruimte er is. Naar mate de beïnvloedingsruimte geringer is wordt gekozen voor een samenspraakvariant die lager op de participatieladder staat. Waar mogelijk worden zo concreet mogelijke vragen aan de samensprekers voorgelegd. Daarmee wordt hen duidelijk gemaakt wat de gemeente van hen wil weten. Als wordt gekozen voor het presenteren van varianten moeten deze allemaal passen binnen de gestelde kaders en dus acceptabele oplossingen zijn. In de rede ligt om alleen varianten voor te leggen als de keuze die de samensprekers maken ook kan worden gevolgd. Extra aandacht wordt gegeven aan de samenhang met andere lopende of aanstaande inspraak- en samenspraakprocessen in hetzelfde gebied en/of met (deels) dezelfde betrokkenen. De stadsdeeldirecteuren kunnen daarbij een waardevolle rol spelen, als informant en adviseur. Door het beter benutten van hun kennis en hun netwerken kan worden bevorderd dat de juiste mensen op het juiste moment de juiste informatie ontvangen, maar ook dat meer en andere mensen en organisaties bij het proces worden betrokken.

2. *Communiceer het doel, niet het instrument*

In de communicatie met de stad moet glashelder tot uitdrukking komen wat het doel van de samenspraak is. AEF stelt voor om in plaats van de onheldere term samenspraak exactere termen te gebruiken die beter aanduiden wat dat doel is. Dat spreekt het college aan.

3. *Maak ruimte voor emotionele afwikkeling*

AEF doet de aanbeveling dat 'slecht nieuws' snel en helder moet worden gebracht en dat in de procedure gelegenheid wordt gegeven aan bewoners en belanghebbenden om dat slechte nieuws te verwerken voordat volgende stappen in het proces worden gezet.

Het college herkent de analyse. In voorkomende gevallen zal het college ernaar streven om hiervoor tijd vrij te maken, tenzij niet beïnvloedbare factoren dit onmogelijk maken.

4. *Breng concurrerende belangen bij elkaar*

AEF stelt dat de gemeente moet voorkomen dat aan het eind van de procedure verschillende, tegenstrijdige oplossingsrichtingen zijn ontwikkeld waaruit zij zelf een keuze moet maken.

Onverminderd de gemeentelijke eindverantwoordelijkheid voor de integrale belangenafweging is het, aldus AEF, goed om de deelnemers te vragen ook zelf een uitspraak te doen over de weging van alle naar voren gebrachte argumenten en (deel)belangen. Zo wordt samenspraak meer dan het verzamelen van klachten en wensenlijstjes en worden de samensprekers geconfronteerd met de complexiteit van belangenafweging.

Het college merkt hierbij het volgende op. Duidelijk moet zijn dat integrale belangenafweging steeds plaatsvindt door de gemeenteraad. Anderen kunnen die verantwoordelijkheid niet overnemen.

Dat vooropgesteld vindt het college het een waardevolle suggestie om te bevorderen dat samensprekers met verschillende achtergronden en belangen zich inspannen om tot een gezamenlijk gedragen standpunt te komen. Als dat lukt (dat stelt voorop dat alle belangrijke spelers meedoen en zich ook neerleggen bij de uitkomst) zal dit gezamenlijke standpunt meer gewicht kunnen krijgen dan de afzonderlijke meningen van de diverse partijen. Bovendien krijgen samensprekers op die manier meer zicht op hoe moeilijk het soms kan zijn om een evenwichtige integrale belangenafweging te maken.

5. *Besteed zorg aan het gehele proces van interactie*

AEF wijst erop dat ook na het formele inspraak- of samenspraakproces betekenisvolle samenwerking mogelijk is. Ook in die fase zijn de zgn. hygiënevoorwaarden betrouwbaarheid, duidelijkheid, transparantie, volledigheid en tijdigheid onverminderd van kracht. Verder onderstreept AEF het belang dat de gemeente respect en waardering toont voor de inzet van bewoners en belanghebbenden. Het (generiek) beschikbaar stellen van middelen aan bewoners en belanghebbenden om alternatieve plannen te ontwikkelen wordt wenselijk noch noodzakelijk geacht.

Het college onderschrijft deze aanbeveling.

6. *Investeer in de ambtenaren die de samenspraak organiseren*

Hiervoor is al het een en ander op de rails gezet. Er lopen al cursussen en trainingen. In aanvulling daarop worden toolkits ontwikkeld. De aanbeveling om intervisie te organiseren voor projectleiders wordt overgenomen.

7. *Respecteer en stimuleer burgerbetrokkenheid*

Naast het nogmaals benadrukken van het belang van het respectvol benaderen van bewoners, ook als zij zich kritisch opstellen, wordt in deze aanbeveling gepleit voor het ontwikkelen van een gemeentelijke strategie die is gericht op het vergroten, faciliteren en ondersteunen van burgerbetrokkenheid. Hiervoor worden enkele praktische tips gegeven.

Het college deelt de analyse. De praktische tips spreken het college aan en sluiten overigens aan bij de gemeentelijke praktijk.

8. *Blijf experimenteren*

AEF doet de aanbeveling om te blijven zoeken naar nieuwe manieren om burgers te betrekken. Zoek naar mogelijkheden om tot daadwerkelijke co-productie te komen. Leer van opgedane ervaringen en richt samen met de stadsdeelorganisatie een Haags expertisecentrum voor burgerbetrokkenheid op.

En vooral: blij positief. Dat geldt voor gemeente én bewoners.

Het college gaat zeker door met experimenteren. De mogelijkheden worden onderzocht om een expertisepunt burgerbetrokkenheid te realiseren. Daarbij wordt onder meer gekeken naar de financiële mogelijkheden en naar de mogelijke inbedding in de gemeentelijke organisatie.

Als besloten wordt tot instelling van een expertisepunt, krijgt dat mede tot taak om experimenten te bevorderen en te begeleiden. Ook het organiseren van intervisie en vorming en training voor projectleiders kan een taak van dit expertisepunt worden.

Enige relativering past bij het punt coproduceren. Co-productie is slechts in een beperkt aantal gevallen zinvol en mogelijk.

In principe moet dan gedacht worden aan kleinschalige ingrepen waarbij het aantal betrokkenen overzichtelijk is en die ook allemaal bereid en in staat zijn aan het proces mee te doen. Voorwaarde is verder dat de randvoorwaarden die bij de start van het project worden meegegeven zo geformuleerd kunnen worden dat elk voorstel dat daarbinnen blijft acceptabel is. Van co-productie kan geen sprake zijn als raad of college het nodig vindt om zelf een ultieme toets uit te voeren en zich het recht voorbehoudt om het door de samensprekers ontwikkelde plan te kunnen afwijzen.

De slotopmerking van AEF is het college uit het hart gegrepen. De discussie over inspraak en samenspraak is vaak erg zuur. Daar moeten we van af. Het proces waarin gemeente en burgers met elkaar werken aan een (nog) sterkere stad moet appelleren aan het beste in hen. Samenspraak gaat in de opvatting van het college over creativiteit en passie voor de stad. Daarop moeten gemeente en burgers elkaar vinden.

Het college van burgemeester en wethouders,
de locosecretaris, de burgemeester,

S. Broers

J.J. van Aartsen