

Andersson Elffers Felix

De kwaliteit van inspraak en samenspraak in Den Haag

Eindrapport

Utrecht, 22 juni 2009

GG43/001k

Samenvatting

Inleiding

De gemeente Den Haag heeft opdracht gegeven voor een onderzoek naar de kwaliteit van inspraak en samenspraak. Het onderzoek diende antwoord te geven op de volgende drie vragen:

1

Maak inzichtelijk hoe de kwaliteit van inspraak en samenspraak wordt beleefd door bewoners(organisaties) en andere (gemeentelijke en niet-gemeentelijke) stakeholders. Wat vindt men, waarom vindt men dat?

2

Maak inzichtelijk 'waar de pijn zit'. Zit dit in de manier waarop besluiten tot stand komen of in de inhoud van die besluiten?

3

Doe aanbevelingen voor verdere verbetering van de kwaliteit van inspraak en samenspraak in Den Haag. Die aanbevelingen kunnen betrekking hebben op de manier waarop procedures worden toegepast, maar ook op de procedures zelf.

Het College van Burgemeester en Wethouders heeft een zestal casussen van inspraak of samenspraak geselecteerd. Het gaat om de ontwikkeling van de activiteitenprogramma's van de stadsdelen Centrum en Haagse Hout, de herontwikkeling van Houtrust, de masterplannen van Erasmusveld en Kijkduin, de skatevoorziening aan de Laan van Wateringseveld en het Verkeerscirculatieplan. De onderzoekers hebben door middel van interviews het feitelijk verloop en de beoordeling door gemeentelijke en niet-gemeentelijke betrokkenen in kaart gebracht. Het onderzoek levert een beeld van wat er goed en fout kan gaan in inspraak- en samenspraakprocessen en waarom, welke factoren het verschil kunnen maken tussen een bevredigend en een niet bevredigend samenspraakproces en welke aandachtspunten van belang zijn bij de vormgeving van toekomstige inspraak- en samenspraakprocessen. De beperkte representativiteit van 6 casussen maakt dat de uitkomsten niet kunnen worden gebruikt om een algemeen oordeel over inspraak en samenspraak in de gemeente Den Haag te vellen.

Bevindingen

Doelstelling inspraak en samenspraak

Het doel van *inspraak* is scherp afgebakend: belanghebbenden de mogelijkheid bieden hun zienswijze kenbaar te maken en deze zienswijzen betrekken bij de besluitvorming. Bij *samenspraak* kunnen verschillende doelen worden nagestreefd (informereren, dialoog aangaan, ideeën en kennis benutten, draagvlak creëren en besluitvorming faciliteren). Bij elk doel past een ander verwachtingspatroon. Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente in één samenspraakprocedure veelal meerdere doelen tegelijk wil realiseren, zonder dat met zoveel woorden te benoemen. Het diffuse begrip samenspraak draagt bij aan onnodige verwarring over het doel en de inhoud van procedures bij bewoners en betrokkenen. Ook ervaren bewoners lang niet altijd tweerichtingsverkeer in de samenspraak. Daarnaast blijkt dat doel van de procedure en het gekozen instrument niet altijd goed op elkaar aansluiten.

Speelruimte en inbreng

Uit meerdere casussen blijkt dat sommige bewoners en belanghebbenden de door de gemeente gestelde kaders niet willen accepteren. Anderen geven aan dat democratisch tot stand gekomen besluiten, zoals de Structuurvisie, niet opnieuw ter discussie gesteld moeten worden. AEF concludeert dat de gemeente er bij het vaststellen van abstracte kaders, zoals de Structuurvisie, onvoldoende in is geslaagd de relevantie van deze kaders bij bewoners en belanghebbenden die het aangaat duidelijk over het voetlicht te krijgen. Wel blijkt de gemeente in formele samenspraakbijeenkomsten duidelijk te communiceren over de kaders waarbinnen bewoners en belanghebbenden mee kunnen praten. Buiten de bijeenkomsten, met name na afloop van de formele samenspraakprocessen, is deze communicatie voor verbetering vatbaar.

Procesinrichting en informatievoorziening

AEF concludeert dat in meerdere casussen meerdere inspraak- en samenspraakvormen naast elkaar worden gebruikt. Met betrekking tot de inspraakprocedures concludeert AEF dat deze procedures onvoldoende ruimte boden om de spanning tussen bewoners en belanghebbenden enerzijds en de gemeente anderzijds om te zetten in een constructief gesprek. Daarom heeft de gemeente na de inspraak gekozen voor vormen van samenspraak.

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente er naar streeft om alle direct belanghebbenden te betrekken bij samenspraak. Dit lukt niet altijd.

Respondenten oordelen wisselend over de kwaliteit van de informatievoorziening. Sommige respondenten vinden dat ze voldoende tijd krijgen om informatie tot zich te nemen, anderen vinden dat ze hiervoor te weinig tijd krijgen.

Over de kwaliteit van de gespreksleiding tijdens samenspraakbijeenkomsten is het merendeel van de respondenten positief.

De persoon van de projectleider blijkt van groot belang voor de kwaliteit van de samenspraakprocedures.

Terugkoppeling en verslaglegging

AEF concludeert dat een directe terugkoppeling in belangrijke mate bij kan dragen aan een succesvol verloop van een samenspraakprocedure. Directe terugkoppeling is echter niet altijd mogelijk, bijvoorbeeld bij complexe of langdurige casussen. AEF concludeert dat in dit soort gevallen een aparte terugkoppelingsavond een geschikte vorm is om in interactie met bewoners en belanghebbenden aan te geven hoe de gemeente de uitkomsten van de procedure in het uiteindelijke besluit heeft verwerkt. Meerdere respondenten geven hierbij aan het onbevredigend te vinden als de gemeente een beslissing motiveert met een verwijzing naar hogere kaders, zoals het Collegeakkoord of de Structuurvisie.

Inhoudelijk resultaat

Zowel gemeentelijke als niet-gemeentelijke respondenten geven aan dat de plannen van de gemeente zijn verbeterd door de ideeën die uit de samenspraak naar voren zijn gekomen. In casussen waar respondenten een gebrek aan inhoudelijke speelruimte hebben ervaren, blijken deze respondenten de vraag naar het uiteindelijke inhoudelijke resultaat moeilijk los te kunnen koppelen van hun kritiek op de procesgang.

Conclusies

Kwaliteit van Inspraak en Samenspraak

- In beide inspraakcasussen hebben bewoners te laat kennis genomen van het plan. Om de resulterende spanning tussen gemeente en bewoners te verminderen, heeft de gemeente in beide gevallen de inspraak aangevuld met vormen van samenspraak.
- Niet elk proces leent zich voor samenspraak. Aandachtspunten daarbij zijn onder meer:
 - de inhoud en complexiteit van het vraagstuk

- de mate waarin de gemeente het vraagstuk zelf kan beïnvloeden en alle belanghebbenden om tafel kan krijgen
- de kaders die de speelruimte bepalen: wet- en regelgeving, besluiten van hogere overheden, eerder genomen besluiten, beschikbare middelen, et cetera.
- De gemeente kiest niet altijd scherp wat het doel van een samenspraakprocedure is. Daarnaast roept het begrip samenspraak verwachtingen op bij bewoners en belanghebbenden die de gemeente niet altijd kan of wil waarmaken.
- De gemeente kijkt naar de formele periode van samenspraak, terwijl de bewoners en belanghebbenden samenspraak zien als een proces dat veel langer kan duren. Met name in het proces na de formele samenspraak ontbreekt het aan waarborgen voor de kwaliteit van samenspraak.
- De kwaliteit van samenspraakprocedures is mede afhankelijk van de mate waarin de gemeente brede lagen van de bevolking weet te betrekken. Dat blijkt om verschillende redenen niet te lukken.
- De kwaliteit van samenspraak wordt ook bepaald door de mate waarin de gemeente de volgende hygiënefactoren hanteert: betrouwbaarheid, duidelijkheid, begrijpelijkheid, transparantie, volledigheid en tijdigheid. Het zijn hygiënefactoren omdat naleven geen extra waardering oplevert, maar niet naleven zorgt wel voor negatieve waardering door bewoners en belanghebbenden.

AEF formuleert op basis van de onderzochte casussen de volgende factoren die bijdragen aan een succesvol verloop van in- en samenspraakprocedures:

- een scherpe keuze voor het doel van inspraak en samenspraak
- een scherpe vraag aan bewoners en belanghebbenden
- een duidelijke beschrijving van het proces van inspraak en samenspraak
- 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 hygiënefactoren.

Waar zit de pijn?

Uit de onderzochte casussen blijkt dat bewoners het meest onvrede hebben over de kaders waarbinnen zij mogen meepraten. Bewoners en belanghebbenden ervaren ook onvrede als zij de motivering voor de door de gemeente gestelde kaders onvoldoende overtuigend vinden. Als bewoners en belanghebbenden de door de gemeente gestelde kaders niet accepteren, is het voor hen vrijwel onmogelijk de communicatie van de gemeente als tweerichtingsverkeer te zien. Als de kaders beslissingen bevatten die vervelend zijn voor de bewoners en belanghebbenden kost het accepteren van de kaders tijd.

Aanbevelingen

- aanbeveling 1: Werk vanuit duidelijke en weloverwogen scenario's en wees daarin helder en consequent
- aanbeveling 2: Communiceer het doel, niet het instrument
- aanbeveling 3: Maak ruimte voor emotionele afwikkeling
- aanbeveling 4: Breng concurrerende belangen bij elkaar
- aanbeveling 5: Besteed zorg aan het gehele proces van interactie
- aanbeveling 6: Investeer in ambtenaren die de samenspraak organiseren
- aanbeveling 7: Respecteer en stimuleer burgerbetrokkenheid
- aanbeveling 8: Blijf experimenteren

Inhoud

1 Inleiding 6

- 1.1 Vraagstelling 6
- 1.2 Onderzoeksaanpak 6
- 1.3 Afbakening en analysekader 8
- 1.4 Leeswijzer 9

2 Context 10

- 2.1 Inspraak en samenspraak in Den Haag 10
- 2.2 Inspraak- en samenspraakprocessen 12
- 2.3 Kritiek op inspraak en samenspraak 14

3 Samenvatting casussen 15

- 3.1 Activiteitenprogramma's stadsdelen 15
- 3.2 Herontwikkeling Houtrust 15
- 3.3 Samenspraak Erasmusveld 16
- 3.4 Samenspraak Kijkduin 16
- 3.5 Skatevoorziening Laan van Wateringseveld 17
- 3.6 Verkeerscirculatieplan Spui 17

4 Algemene bevindingen 18

- 4.1 Doelstelling inspraak en samenspraak 18
- 4.2 Speelruimte en status inbreng 20
- 4.3 Procesinrichting en informatievoorziening 21
- 4.4 Terugkoppeling en verslaglegging 24
- 4.5 Inhoudelijk resultaat 25

5 Conclusies 27

- 5.1 Beoordeling kwaliteit inspraak en samenspraak 27
- 5.2 Waar zit de pijn? 30

6 Aanbevelingen 31

Bijlagen 35

- Activiteitenprogramma's stadsdelen 36
- Herontwikkeling Houtrust 41
- Samenspraak Erasmusveld 47
- Samenspraak Kijkduin 52
- Skatevoorziening Laan van Wateringse Veld 57
- Verkeerscirculatieplan Spui 62
- Geïnterviewde personen 68

1 Inleiding

1.1 Vraagstelling

Op 1 augustus 2007 sturen 22 Haagse bewonersorganisaties een open brief aan het college van burgemeester en wethouders van Den Haag¹. In de brief spreken zij hun onvrede uit over de wijze waarop de gemeente omgaat met inspraak en samenspraak. Deze brief is voor het college aanleiding geweest om in 2007 en 2008 alle bewonersorganisaties in Den Haag uit te nodigen voor een serie gesprekken over de kwaliteit van inspraak en samenspraak. Deze gesprekken vonden plaats in Theater Concordia, vandaar dat ook wel wordt gesproken over de Concordia-bijeenkomsten.

Naar aanleiding van deze bijeenkomsten heeft het college een tweetal brieven geschreven, waarin is aangegeven welke verbeterpunten ter hand zullen worden genomen. Een van de toezeggingen was dat de bewonersorganisaties periodiek zouden worden bevraagd naar hun beleving van de kwaliteit van inspraak en samenspraak. Aanvankelijk wilde de gemeente dit vormgeven door middel van een enquête, maar bij nader inzien heeft de gemeente geconcludeerd dat er behoefte is aan meer diepgang. Daarom heeft de gemeente Den Haag opdracht gegeven voor een onderzoek waarin de kwaliteit van inspraak en samenspraak wordt onderzocht via interviews met bewoners en andere belanghebbenden. De gemeente heeft adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd dit onderzoek uit te voeren.

Het onderzoek dient antwoord te geven op de volgende drie vragen:

1

Maak inzichtelijk hoe de kwaliteit van inspraak en samenspraak wordt beleefd door bewoners(organisaties) en andere (gemeentelijke en niet-gemeentelijke) stakeholders. Wat vindt men, waarom vindt men dat?

2

Maak inzichtelijk 'waar de pijn zit'. Zit dit in de manier waarop besluiten tot stand komen of in de inhoud van die besluiten?

3

Doe aanbevelingen voor verdere verbetering van de kwaliteit van inspraak en samenspraak in Den Haag. Die aanbevelingen kunnen betrekking hebben op de manier waarop procedures worden toegepast, maar ook op de procedures zelf.

1.2 Onderzoeksaanpak

Om de kwaliteit van inspraak en samenspraak te onderzoeken heeft het college van burgemeester en wethouders zes recente dossiers geselecteerd waarin inspraak- of samenspraakprocedures zijn toegepast. Bij de selectie van casussen heeft het college gestreefd naar een zo representatief mogelijk beeld van de praktijk van inspraak en samenspraak in Den Haag. Daarbij is bewust gekozen voor een mix tussen processen waar veel kritiek op is geuit door bewoners en belanghebbenden, maar ook voor processen die redelijk tot goed verlopen zijn, om zo te kunnen vaststellen welke factoren het verschil

¹ Open brief Wijkoverleg Statenkwartier, mede ondertekend door 21 andere bewonersorganisaties, met als onderwerp '1 jaar Samen Doen', d.d. 1 augustus 2007.

hebben gemaakt. Verder heeft het college er naar gestreefd een evenwichtige verdeling te maken tussen processen met een grote en beperkte impact en tussen processen met een groot aantal betrokkenen of juist een overzichtelijk aantal betrokkenen. Tenslotte heeft het college gestreefd naar een redelijke spreiding van de casussen over de stad en de diverse portefeuilles.

De geselecteerde casussen zijn:

- de activiteitenprogramma's voor de stadsdelen Centrum en Haagse Hout
- de herontwikkeling van Houtrust
- de samenspraak voor het masterplan Erasmusveld-Leywegzone, plangebied Erasmusveld
- de samenspraak voor het masterplan Kijkduin
- de skatevoorziening aan de Laan van Wateringse Veld
- het verkeerscirculatieplan, deelproject Spui.

Voor elke casus heeft AEF de kwaliteit van inspraak en samenspraak onderzocht. AEF heeft per casus de meest relevante documenten bestudeerd en aansluitend interviews gehouden met: de verantwoordelijk bestuurder, de ambtelijk projectleider en met meerdere bewoners en andere belanghebbenden bij de respectievelijke casus. AEF is verantwoordelijk voor de selectie van de te interviewen personen. Deze selectie is door AEF gemaakt in overleg met de ambtelijke projectleiders voor de respectievelijke casussen. Bij de selectie van respondenten heeft AEF in elke casus meerdere belanghebbenden betrokken. Naast bewoners- en bewonersorganisaties zijn onder meer ondernemers, sportverenigingen, volkstuinverenigingen en natuur- en milieuorganisaties geïnterviewd. Een compleet overzicht van alle geïnterviewde personen is als bijlage bij dit rapport opgenomen. Het veldwerk is uitgevoerd in april en mei 2009. Het onderzoeksrapport is opgesteld in juni 2009.

Opdrachtgeverschap en begeleidingscommissie

Bestuurlijk opdrachtgever voor het onderzoek is de wethouder Burgerschap, Deconcentratie, Leefbaarheid en Media (BDLM), Rabin Baldewsingh. Ambtelijk opdrachtgever is Steven Broers, directeur Bestuurszaken gemeente Den Haag. Het onderzoek is begeleid door een ambtelijke begeleidingscommissie, met de volgende samenstelling:

Samenstelling begeleidingscommissie

Hans Metzmakers	Bestuursdienst, directie Bestuurszaken, <i>voorzitter</i>
Guido Bottinga	Bestuursadviseur wethouder Verkeer, Binckhorst en Milieu
Dick Brongers	Bestuursadviseur wethouder BDLM
Silvia Korevaar	Stadsdeeldirecteur Scheveningen
Mijke Rousseau	Communicatieadviseur Dienst Stedelijke Ontwikkeling

Samenhang met andere onderzoeken

Het onderzoek naar de kwaliteit van inspraak en samenspraak staat niet op zich, maar hangt samen met verschillende andere onderzoeken en initiatieven met betrekking tot inspraak en samenspraak in Den Haag.

Gelijktijdig met dit onderzoek naar inspraak en samenspraak evalueert AEF het deconcentratiebeleid van de gemeente Den Haag. Burgerparticipatie is één van de aspecten die bij dat onderzoek zijn betrokken. In het kader van de evaluatie van het deconcentratiebeleid heeft AEF een aantal bewonersorganisaties geïnterviewd. De uitkomsten van deze interviews met betrekking tot inspraak en samenspraak zijn bij dit onderzoek betrokken.

Daarnaast laat de gemeente door een onafhankelijk adviseur het Advies Platform Scheveningen (APS) evalueren. De uitkomsten van deze evaluatie en de verslagen van de interviews die in het kader van deze evaluatie zijn gevoerd, zijn (voor zover de respondenten van de evaluatie van het APS daarvoor toestemming hebben gegeven) bij dit onderzoek naar inspraak en samenspraak betrokken.

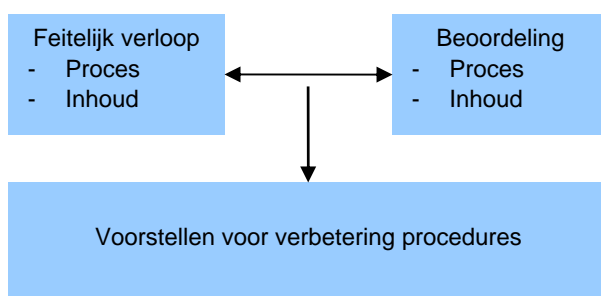
Tenslotte is door de Haagse gemeenteraadsfractie van D66 het initiatiefvoorstel 'Progressieve participatie. Een voorstel voor betere burgerparticipatie in Den Haag' opgesteld. Dit voorstel is eind april 2009 aangeboden aan de wethouder burgerschap, Rabin Baldewsingh. Het initiatiefvoorstel is eveneens bij dit onderzoek betrokken.

1.3 Afbakening en analysekader

In het onderzoek staat de kwaliteit van het *proces* van inspraak en samenspraak centraal. De hoofdvraag is, of de gemeente dit proces op een goede manier organiseert en uitvoert en waar mogelijkheden voor verbetering liggen. AEF doet geen uitspraak over de kwaliteit van de uiteindelijk genomen beslissingen. AEF heeft er naar gestreefd in elke casus duidelijk te onderscheiden in hoeverre kritiek betrekking heeft op de inhoud van de besluiten en in hoeverre deze betrekking heeft op de wijze van totstandkoming ervan.

Beantwoording van de onderzoeksvragen vindt plaats aan de hand van een analysekader waarin het feitelijk verloop van inspraak- en samenspraakprocedures en de beoordeling daarvan door betrokkenen tegenover elkaar worden geplaatst. Het analysekader helpt feiten en meningen van betrokkenen te scheiden. Het analysekader maakt daarnaast onderscheid naar het proces en de inhoud van inspraak- en samenspraakprocedures.

Analysekader onderzoek inspraak en samenspraak



Voor elke casus heeft AEF het feitelijk procesverloop gereconstrueerd aan de hand van de volgende aandachtspunten:

- het doel van de inspraak- of samenspraakprocedure
- de inhoudelijke speelruimte en de status van de inbreng van belanghebbenden
- de feitelijke inrichting van de procedure
- de terugkoppeling en motivering van keuzes door de gemeente
- het uiteindelijke inhoudelijke resultaat van de procedure.

Beperking

Het onderzoek is beperkt tot de zes geselecteerde casussen. Dit betekent dat niet vast staat dat de conclusies die op grond van het onderzoek van deze zes casussen worden getrokken representatief zijn voor alle inspraak- en samenspraakprocessen in Den Haag. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen dus niet worden gebruikt om algemene conclusies te trekken of een 'waarderingcijfer' te geven voor de inspanningen van de gemeente Den Haag over de volle breedte van dit terrein. Wel leveren zij een beeld van wat er goed en fout kan gaan in inspraak- en samenspraakprocessen en waarom, welke factoren het verschil kunnen maken tussen een bevredigend en een niet bevredigend samenspraakproces en welke aandachtspunten van belang zijn bij de vormgeving van toekomstige inspraak- en samenspraakprocessen.

1.4 Leeswijzer

De opbouw van dit rapport is als volgt:

- Hoofdstuk 2 beschrijft de context van inspraak en samenspraak in Den Haag. Daarbij gaan we in op de doelstellingen uit het collegeprogramma, op de inspraak- en samenspraakverordening en op de verschillende procedures voor in- en samenspraak. Ook beschrijven we kort de kritiek op in- en samenspraak zoals deze naar voren komt uit de Concordia-bijeenkomsten en de evaluatie van het Advies Platform Scheveningen.
- In hoofdstuk 3 volgt een korte samenvatting van de zes casussen die in dit onderzoek centraal staan. Per casus worden kort het onderwerp van elke casus en het feitelijk verloop beschreven. Meer uitgebreide beschrijvingen van de casussen zijn als bijlagen achterin dit rapport opgenomen.
- Hoofdstuk 4 biedt vervolgens een overzicht van de bevindingen uit casussen. Elk van de vijf aandachtspunten uit het analysekader komt daarbij aan bod.
- In hoofdstuk 5 volgen de conclusies die op basis van de bevindingen getrokken kunnen worden.
- In hoofdstuk 6 doet AEF aanbevelingen om de kwaliteit van inspraak en samenspraak verder te verbeteren.

2 Context

2.1 Inspraak en samenspraak in Den Haag

Samen doen: inspraak en samenspraak in het collegeprogramma

De gemeente Den Haag heeft maatschappelijke participatie hoog op de agenda staan. Het college vindt het belangrijk dat plannen en ontwikkelingen in de stad gedragen worden door de bevolking. 'Meedoen' is dan ook het motto van het collegeakkoord dat het links-liberale college van PvdA, VVD en GroenLinks in 2006 overeen kwam.

Met de inzet van samenspraakinstrumenten wil het stadsbestuur de kwaliteit van gemeentelijke plannen verbeteren door de creativiteit van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties te benutten en het draagvlak voor die plannen te vergroten, zodat de stad zich erbij betrokken voelt.

Het collegeakkoord is niet alleen van belang omdat het de intenties van het college rond samenspraak beschrijft. Het collegeakkoord is ook een belangrijk kaderstellend document. Een document dat tot stand komt in de onderhandeling tussen de collegepartijen, zonder vorm van consultatie van de stad. Alleen de gemeenteraad is in de positie haar oordeel te geven over het collegeakkoord. Deze constatering is belangrijk, omdat tijdens de Concordia-bijeenkomsten en uit de evaluatie van het Advies Platform Scheveningen gebleken is dat een deel van de onvrede van bewoners en belanghebbenden voortkomt uit onvrede met de door de gemeente gestelde kaders. Hoe meer die kaders zijn uitgewerkt (en hoe minder ruimte resteert om in dialoog met de stad tot nadere invullingen te komen), hoe groter dit probleem lijkt te zijn.

Een ander belangrijk kaderstellend document is de Structuurvisie Den Haag 2020. De structuurvisie schetst onder het motto 'Wéreldstad aan Zee' een beeld van de ruimtelijke ontwikkeling van Den Haag in het komende decennium. Het internationale karakter van de stad staat centraal. De gemeente heeft de Structuurvisie in een samenspraakproces aan de stad voorgelegd. Veel partijen hebben actief meegepraat en meegedacht. Maar velen ook niet, mogelijk omdat het voor hen op dat moment niet goed mogelijk was zich een beeld te vormen van de betekenis van de Structuurvisie voor hun eigen woon- en leefsituatie. Het college van burgemeester en wethouders heeft ervoor gekozen om de Structuurvisie uit te werken in negen masterplannen en elk van de negen masterplannen in samenspraak met bewoners, ondernemers, instellingen en andere belanghebbenden uit te werken.

De inspraak- en samenspraakverordening

De Inspraak- en samenspraakverordening Den Haag 2006 vormt het kader voor inspraak- en samenspraakprocedures in Den Haag.¹

Bij een inspraakprocedure kunnen belanghebbenden hun mening geven over een plan dat gereed is voor bestuurlijke besluitvorming, zodat het plan eventueel nog aangepast kan worden voordat het bestuursorgaan er over beslist. Inspraak wordt altijd verleend indien de wet of een gemeentelijke verordening de gemeente daartoe verplicht. Bij inspraak staat de procedure vast. Alleen belanghebbenden mogen inspreken en het college is verplicht om op de inspraakreacties te reageren.

¹ 'Inspraak- en samenspraakverordening gemeente Den Haag 2006,' RIS144827, 29 maart 2007/

In tegenstelling tot inspraak, is samenspraak geen wettelijk afdwingbaar recht. De gemeente beslist zelf of zij over een bepaalde aangelegenheid samenspraak wil organiseren en zo ja, wie zij daarbij wil betrekken en wat het doel en het karakter van het samenspraakproces zal zijn. In de Inspraak- en samenspraakverordening onderscheidt de gemeente Den Haag verschillende niveaus van samenspraak:

- raadplegen/consulteren
- adviseren
- meebeslissen/coproduceren.

De mate van participatie van bewoners en andere belanghebbenden loopt in deze opsomming op. Achter het begrip 'samenspraak' uit de verordening gaan dus minimaal drie betekenissen schuil.

In de toelichting op de Inspraak- en samenspraakverordening beschrijft de gemeente Den Haag het doel van samenspraak als volgt: *'Samenspraak staat voor interactieve beleidsvorming; het betrekken van belanghebbenden bij de ontwikkeling van gemeentelijk beleid. Het belangrijkste kenmerk van samenspraak is het uitwisselen van ideeën tussen burgers en gemeente, of tweerichtingsverkeer [...]. Samenspraak mobiliseert daarbij de kennis en steun van de betrokkenen bij beleidsproblemen waarvan het bestuursorgaan op voorhand nog niet weet – of nog niet wil bepalen – hoe deze opgelost zullen worden.'*¹

Samenspraak is niet gebonden aan een vaste procedure. Per geval kan de gemeente bepalen hoe zij het samenspraakproces wil inrichten. De verordening geeft wel een aantal randvoorwaarden mee. Zo moet de gemeente bij iedere samenspraak expliciet over de volgende punten besluiten:

- het exacte onderwerp en de speelruimte van de samenspraak
- het doel van de samenspraak
- de schaal waarop de samenspraak speelt
- welke personen en organisaties bij de samenspraak worden betrokken
- de status van de inbreng van de deelnemers aan de samenspraak
- de inrichting van het samenspraakproces
- begroting van de kosten van de samenspraak.

De verordening bepaalt vervolgens dat de gemeente ter afronding van de samenspraak een eindverslag moet opmaken. In dit verslag dient de gemeente in ieder geval de volgende aandachtspunten te betrekken:

- een overzicht van de gevolgde samenspraakprocedure
- een weergave van de inbreng van degenen die deel hebben genomen aan de samenspraak
- een reactie van de gemeente op de inbreng, waarbij met redenen wordt omkleed welke punten uit de samenspraak in de besluitvorming worden meegenomen.

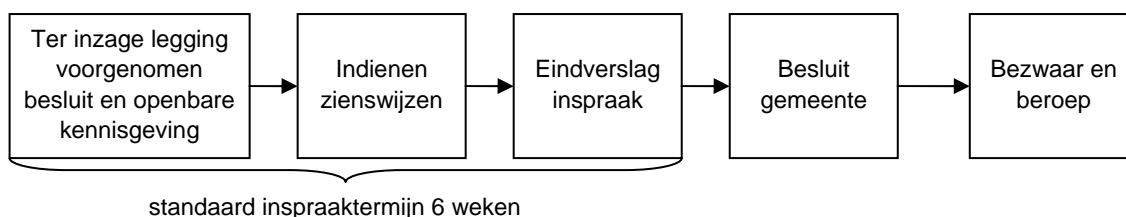
¹ Algemene toelichting inspraak- en samenspraakverordening gemeente Den Haag.

2.2 Inspraak- en samenspraakprocessen

Inspraak

Het procesmodel voor een inspraakprocedure is eenvoudig en kent een vaste procedure, die voortvloeit uit afdeling 3.4 van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb). Zo bepaalt de Awb dat de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen en het uitbrengen van adviezen minimaal zes weken bedraagt en dat deze termijn ingaat op de dag waarop het ontwerpbesluit ter inzage is gelegd. Het bestuursorgaan moet door een openbare kennisgeving de ter inzage legging bekend maken. Het inspraakproces start dus met de ter inzage legging van een ontwerpbesluit door het bestuursorgaan, in dit geval de gemeente Den Haag. Het proces eindigt zes weken later. Gedurende de inspraakperiode kunnen belanghebbenden hun zienswijze aan de gemeente kenbaar maken. De Awb stelt bovendien dat het bestuursorgaan na afronding van de inspraakprocedure een eindverslag opmaakt. Belanghebbenden kunnen tegen een besluit van het bestuursorgaan beroep aantekenen bij de bestuurskamer van de rechtbank. Als hoogste rechtsprekende instantie treedt de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op. Onderstaand figuur vat het inspraakproces schematisch samen.

Inspraakprocedure



Samenspraakprocedures

De Inspraak- en samenspraakverordening schrijft geen vaste vorm voor samenspraak voor. De verordening onderscheidt samenspraak op drie niveaus (raadplegen, adviseren, meebeslissen). Het formele onderscheid tussen de verschillende niveau van samenspraak is als volgt omschreven in de algemene toelichting op de inspraak- en samenspraakverordening:

- *Raadplegen*: Het verantwoordelijke bestuursorgaan verbindt zich niet van tevoren aan de uitkomsten van de samenspraak. Het gewicht van de uitkomsten is licht, want het bestuursorgaan kan vrijblijvend met de resultaten omgaan. De interactie tussen de gemeente en de deelnemers is eenmalig of beperkt.
- *Adviseren*: Het verantwoordelijke bestuursorgaan committeert zich van tevoren in principe aan de uitkomsten van de samenspraak. De interactie tussen de gemeente en de deelnemers is intensief. Het gewicht van de uitkomsten kan als een advies worden gekarakteriseerd. Het bestuur kan echter gemotiveerd van het advies afwijken.
- *Meebeslissen*: Het verantwoordelijke bestuursorgaan committeert zich van tevoren volledig aan de uitkomsten van de samenspraak als deze vallen binnen vooraf door het bestuursorgaan vastgestelde randvoorwaarden.

Naast deze formele indeling, kunnen nog andere niveaus worden onderscheiden, zoals informeren. In het initiatiefvoorstel 'Progressieve participatie' verwijst de gemeenteraadsfractie van D66 naar een door het Instituut voor Publiek en Politiek opgestelde 'participatieladder'. Deze ladder maakt onderscheid naar de volgende niveaus van burgerparticipatie:

Participatieladder

<i>Niveau</i>	<i>Toelichting</i>
Informeren	- Politiek en bestuur bepalen zelf de agenda voor besluitvorming en houden betrokkenen hiervan op de hoogte. Zij maken geen gebruik van de mogelijkheid om betrokkenen een inbreng te geven in de beleidsontwikkeling. De rol van de participant is die van toehoorder.
Raadplegen	- Politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda, maar zien betrokkenen als gesprekspartners bij de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich echter niet aan de resultaten die uit de gesprekken voortkomen. De rol van de participant is die van geconsulteerde.
Adviseren	- Politiek en bestuur stellen in beginsel de agenda samen, maar geven betrokkenen gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren, waarbij deze ideeën een volwaardige rol spelen in de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich in principe aan de resultaten, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan (beargumenteerd) afwijken. De rol van de participant is die van adviseur.
Coproduceren	- Politiek, bestuur en betrokkenen komen gezamenlijk een agenda overeen, waarna samen naar oplossingen wordt gezocht. De politiek verbindt zich aan deze oplossingen met betrekking tot de uiteindelijke besluitvorming. De rol van de participant is die van samenwerkingspartner.
(Mee)beslissen	- Politiek en bestuur laten de ontwikkeling van en de besluitvorming over het beleid over aan de betrokkenen. Het ambtelijk apparaat vervult een adviserende rol. De politiek neemt de resultaten over, na toetsing aan vooraf vastgestelde randvoorwaarden. De rol van de participant is die van meebeslisser.
Zelfbeheer	- Groepen nemen zelf het initiatief om in eigen beheer voorzieningen tot stand te brengen en te onderhouden. Politiek en bestuur zijn hier niet bij betrokken. De rol van de participant is die van initiator en regiehouder.

Samenspraak kan dus vele vormen hebben. Hieronder gaan wij wat uitgebreider in op het proces dat is gekozen ten aanzien van de Structuurvisie, omdat dit in een aantal onderzochte casussen terugkomt.

Samenspraakprocedure Structuurvisie Den Haag 2020

De gemeente heeft ervoor gekozen om bij alle masterplannen samenspraak op het tweede niveau te organiseren. Het doel van de samenspraak is in dit specifieke voorbeeld dus 'adviseren'. Het college kan de adviezen van bewoners en belanghebbenden naast zich neerleggen, maar dient dit wel te motiveren.

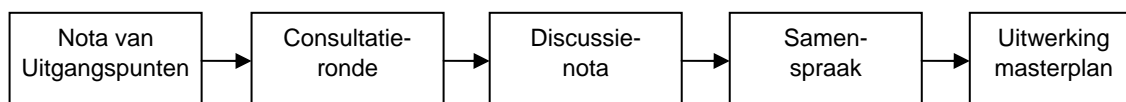
Deze procedure kent de volgende stappen.

- *Stap 1: Opstellen Nota van Uitgangspunten.* De Nota van Uitgangspunten geeft de randvoorwaarden weer waarlangs de inrichting en ontwikkeling van het gebied plaatsvindt. Het zijn de contouren van het plan
- *Stap 2: Consultatie Nota van Uitgangspunten.* Tijdens de consultatiefase worden belanghebbenden gevraagd om te reageren op de plannen van de gemeente.
- *Stap 3: Vaststellen discussienota.* Waar de Nota van Uitgangspunten aangeeft wat de randvoorwaarden zijn voor de planvorming en realisatie van het ontwikkelingsgebied geeft de Discussienota weer waar nog ruimte zit. Het college stelt de discussienota vast voorafgaand aan de start van het formele samenspraaktraject en geeft deze vrij voor samenspraak.

- *Stap 4: Samenspraak.* Het debat over de punten in de discussienota vindt plaats tijdens de samenspraakprocedure. Samenspraak vindt dus plaats op de onderdelen van het plan waar ruimte is voor verschillende invullingen. De samenspraak in de masterplannen wordt vaak vormgegeven rond verschillende thema's of deelgebieden.
- *Stap 5: Uitwerking masterplannen na samenspraak.* Na de samenspraak werkt de gemeente de masterplannen verder uit. Daarbij betreft de gemeente de uitkomsten van de samenspraak.

Onderstaand figuur vat de verschillende processtappen schematisch samen.

Procedure samenspraak masterplannen Structuurvisie Den Haag 2020



2.3 Kritiek op inspraak en samenspraak

Aanleiding voor dit onderzoek is kritiek van bewoners en belanghebbenden op de wijze waarop de gemeente inspraak en vooral samenspraak concreet invult. Bewoners en belanghebbenden ervaren weinig tweerichtingsverkeer in hun contact met de gemeente. Tijdens de Concordia-bijeenkomsten heeft het college van burgemeester en wethouders gesproken met vertegenwoordigers van bewonersorganisaties over hun kritiek. Hieronder worden de belangrijkste punten van kritiek die door de bewoners in deze bijeenkomsten naar voren zijn gebracht, samengevat. Daarna worden de belangrijkste kritiekpunten op inspraak en samenspraak gepresenteerd zoals deze in de evaluatie van het Advies Platform Scheveningen naar voren zijn gekomen.

Kritiekpunten geuit tijdens de Concordiabijeenkomsten richten zich voornamelijk op de onderstaande punten:

- ontijdige en onvolledige informatieverstrekking
- onvoldoende reactietijd voor bewoners en belanghebbenden
- onduidelijkheid over het doel van de samenspraak (wat wil de gemeente ermee bereiken) en over de status van de inbreng van bewoners en belanghebbenden (hoe vrijblijvend is samenspraak c.q. hoe vrijblijvend mag het zijn)
- onvoldoende speelruimte in de samenspraak
- onvoldoende kennis bij de gemeente van de eigen procedures
- onvoldoende motivering van gemaakte keuzes door de gemeente.

Tijdens de evaluatie van het Advies Platform Scheveningen hebben de geïnterviewden hun visie gegeven op de kwaliteit van de inspraak en samenspraak. Hun kritiekpunten vallen samen met die uit de Concordia-gesprekken of scherpen die verder aan. Buiten de reeds genoemde punten wordt nog het volgende gezegd:

- in gebieden waar veel projecten tegelijk lopen is de samenhang tussen die (deel)projecten vaak niet helder
- uitgangspunten en hoofdlijnen van de projecten worden te abstract weergegeven, zodat het voor burgers niet duidelijk genoeg wordt wat de gevolgen zijn voor hun woon- en leefsituatie
- de gemeente suggereert vaak meer speelruimte dan er achteraf werkelijk blijkt te zijn.

3 Samenvatting casussen

3.1 Activiteitenprogramma's stadsdelen

Op 4 september 2008 heeft het college van burgemeester en wethouders van Den Haag de stadsdeelplannen voor de acht Haagse stadsdelen vastgesteld. De stadsdeelplannen beschrijven wat er in de stadsdelen staat te gebeuren op het terrein van veiligheid, leefbaarheid, burgerschap en welzijn en zorg. De stadsdeelplannen zijn in samenspraak met bewoners, instellingen en andere belanghebbenden tot stand gekomen.

De stadsdeelplannen bestrijken een periode van vier jaar. Jaarlijks stelt elk stadsdeel een uitvoeringsplan op, het activiteitenprogramma. Ook hierbij vindt samenspraak plaats, waarbij bewoners en belanghebbenden een adviserende rol hebben. Besproken wordt welke ideeën van bewoners in het activiteitenprogramma van de stadsdelen opgenomen worden, maar ook welk ideeën afvallen en waarom. Bewoners en belanghebbenden kunnen hun ideeën en wensen naar voren brengen. De Stadsdeelwethouder en de vertegenwoordigers van het stadsdeel geven aan of de suggesties opgepakt kunnen worden. Uiteindelijk is het dus de gemeente die beslist over het al dan niet opnemen van suggesties van bewoners en belanghebbenden.

In de casus staat de samenspraak bij de totstandkoming van de activiteitenprogramma's voor de stadsdelen Centrum en Haagse Hout centraal. De samenspraak krijgt vorm in samenspraakbijeenkomsten voor bewoners en andere belanghebbenden. In stadsdeel Haagse Hout vindt de samenspraak op één avond plaats. In het stadsdeel Centrum vinden vijf bijeenkomsten plaats, voor elke wijk in het centrum één.

3.2 Herontwikkeling Houtrust

In 2002 heeft de gemeente een nieuw bestemmingsplan opgesteld voor het Houtrustterrein, dat herontwikkeld wordt na de sloop van de Houtrusthallen. Het bestemmingsplan voorziet in drie functies: een nieuwe sporthal, een school en woningen. Bewoners van de Vogelwijk hebben kritiek op het nieuwe bestemmingsplan van de gemeente. Zij vinden dat de gemeente teveel functies op het terrein samen wil brengen en vrezet voor een te grote druk op de aanpalende Vogelwijk en het beschermde natuurgebied de Bosjes van Poot. Tevens verwachten bewoners overlast door de komst van de school.

In 2003 vindt inspraak plaats over het ontwerpbestemmingsplan. De bewoners van de Vogelwijk tekenen bezwaar aan. In 2005 stelt de Raad van State de bewoners in het gelijk en verklaart de bezwaren gegrond. Het bestemmingsplan wordt afgekeurd, waardoor de ontwikkeling van het terrein niet van start kan gaan. De verschillende betrokken partijen besluiten uiteindelijk weer met elkaar om de tafel te gaan om de impasse te doorbreken.

De betrokken partijen (gemeente, bewoners, ontwikkelaar, school, sportvereniging) worden het eens over het vervolg van de herontwikkeling van het Houtrustterrein. De gemeente en de ontwikkelaar stellen extra middelen beschikbaar voor flankerende maatregelen om de druk op de omgeving op te vangen en de openbare ruimte te ontwikkelen. Er komt een begeleidingscommissie bestaande uit een onafhankelijke voorzitter, belanghebbenden en de gemeente die controleert of de afspraken worden uitgevoerd.

Tevens wordt, als onderdeel van de gemaakte afspraken, een ontwerpcommissie samengesteld die in nauw overleg met de gemeente invulling geeft aan de openbare ruimte.

Deze laatste fase kan beschouwd worden als een vorm van samenspraak. Hier zien we dus een proces dat is gestart als inspraak maar zich uiteindelijk doorontwikkelt tot een samenspraakproces.

3.3 Samenspraak Erasmusveld

Het masterplan Erasmusveld-Leywegzone is één van de negen masterplannen die voortvloeien uit de Structuurvisie Den Haag 2020. Het masterplan bestaat uit twee delen, waaronder het plangebied Erasmusveld. In dit gebied liggen verschillende sportvelden en volkstuintenparken. De kaders uit de Structuurvisie voorzien in een woningbouwopgave van 600-800 woningen op het Erasmusveld. Uitplaatsing dreigt voor een deel van de sportverenigingen en de tuinders.

De gemeente organiseert een samenspraaktraject dat naast een startbijeenkomst een zestal thematische bijeenkomsten en een terugkoppelsessie omvat. De belanghebbenden in het gebied hebben zich inmiddels verenigd in het Platform Erasmusveld, dat een belangrijke gesprekspartner voor de gemeente wordt. Alle volkstuintenverenigingen en sportverenigingen praten mee tijdens het samenspraaktraject. Alleen Volkstuintenvereniging Johanna neemt niet deel. Deze organisatie verkeert op basis van een plankaart uit de Nota van Uitgangspunten in de veronderstelling dat haar park behouden blijft. Daarom ziet zij af van deelname aan het traject.

Na het afsluiten van de formele samenspraakprocedure, blijft het Platform Erasmusveld intensief in gesprek met de gemeente. Dit leidt tot een aantal belangrijke aanpassingen aan het plan, waardoor meer tuinen en sportvelden behouden kunnen blijven dan in het oorspronkelijke plan van de gemeente. Deze aanpassingen leiden er wel toe dat Volkstuintenvereniging Johanna toch uitgeplaatst moet worden. Het aangepaste plan wordt door het college van burgemeester en wethouders vastgesteld op 28 november 2008.

3.4 Samenspraak Kijkduin

Het masterplan Kijkduin is één van de negen masterplannen uit de Structuurvisie Den Haag 2020. Onder het motto 'Natuurlijk . . . Kijkduin' wil de gemeente Kijkduin ontwikkelen tot een luxe familiebadplaats en het groene karakter van Kijkduin behouden en versterken. Daarnaast wil de gemeente 900 tot 1.000 nieuwe woningen realiseren in het plangebied. Deze woningbouwopgave vloeit voort uit de Structuurvisie. Om deze bebouwing in het gebied in te passen ligt bouwen in de hoogte voor de hand. Dit stuit op veel verzet bij bewoners en natuurorganisaties. Zij verenigen zich in de werkgroep Masterplan Kijkduin.

Mede vanwege de weerstand besluit de gemeente om voorafgaand aan de Nota van Uitgangspunten het gesprek aan te gaan met de bewoners, ondernemers, natuurorganisaties en andere belanghebbenden. De bewoners ervaren in deze consultatiefase echter dat de gemeente vasthoudt aan de kaders, waaronder het aantal te realiseren woningen. Na het vaststellen van de Nota van Uitgangspunten volgt het formele samenspraaktraject. Dit traject omvat een startbijeenkomst, zes themabijeenkomsten en een terugkoppelbijeenkomst. Het traject wordt afgesloten met een oogstbijeenkomst waarin wethouder Marnix Norder drie denkrichtingen voor het plangebied presenteert. Op 20 mei 2008 wordt het uiteindelijke masterplan vastgesteld door het College.

3.5 Skatevoorziening Laan van Wateringseveld

Sinds 1996 werkt de publiek-private Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld (OCWV) aan de nieuwe Haagse wijk Wateringse Veld. In 1997 is een plan voor de openbare ruimte van Wateringse Veld opgesteld. Onderdeel van dit plan is een skatevoorziening. De skatevoorziening biedt jongeren vanaf een jaar of 12 een eigen speelplaats in de buurt.

De skatevoorziening is gepland in de groenstrook tussen de twee weghelften van de Laan van Wateringse Veld, waar ook het spoor van tram 16 komt. Door vertraging in de aanleg van de tram kan de skatevoorziening pas in 2008 gerealiseerd worden. Skaters hebben in 2007 een petitie aangeboden omdat zij het wachten moe zijn. Dit leidt tot de realisatie van een tijdelijke voorziening. Bovendien worden de skaters betrokken bij het ontwerp van de definitieve skatevoorziening. Dit kan beschouwd worden als een vorm van samenspraak (adviseren).

Omdat in het bestemmingsplan al een 'voorziening voor de oudere jeugd' was opgenomen was er geen wettelijke inspraak meer vereist. De uitvoerder van de skatevoorziening en de Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld kiezen ervoor omwonenden pas uitgebreid te informeren over de aanleg van de voorziening als deze echt aan de orde is. Omdat bewoners bezorgd zijn over overlast en onveilige situaties door de komst van de skatevoorziening, besluit de Ontwikkelingscombinatie een informatieavond te organiseren, die positief verloopt.

3.6 Verkeerscirculatieplan Spui

Het verkeerscirculatieplan voor het centrumgebied van Den Haag is bedoeld om de verkeerscirculatie in en rond de binnenstad te verbeteren en een autoluwe binnenstad te realiseren. De aanleiding voor het verkeerscirculatieplan is een rechtszaak aangespannen door bewoners over de luchtkwaliteit van een aantal straten waaronder de Amsterdamse Veerkade, de Stille Veerkade en de Paviljoensgracht.

Het eerste verkeerscirculatieplan is, na verzoek van de commissie Verkeer en Duurzaamheid, opgesteld door de toenmalige wethouder Pieter van Woensel. In deze periode is het verkeerscirculatieplan middels inspraakprocedures gepresenteerd aan bewoners, ondernemers en belanghebbenden. Velen keerden zich tegen het plan. Na het aftreden van wethouder Pieter van Woensel kwam het verkeerscirculatieplan onder de verantwoordelijkheid van waarnemend wethouder Marnix Norder. Naar aanleiding van de hevige kritiek op het verkeerscirculatieplan besluit hij om het formele inspraaktraject te verlengen, de zogenaamde 'verlengde inspraak', waarbij sleutelfiguren in een drietal bijeenkomsten met de gemeente alternatieve voorstellen bespreken. Dit kan worden beschouwd als een vorm van samenspraak. De gemeente kiest op basis van deze verlengde inspraak voor het 'VCP+' dat aanvullend flankerend beleid omvat om autoverkeer te ontmoedigen en het centrum aantrekkelijker te maken voor voetgangers en fietsers. Inmiddels is de nieuwe verkeerswethouder, Peter Smit, aangetreden.

Het VCP+ wordt op 14 juni 2007 goedgekeurd door de gemeenteraad. Na vaststelling van het plan wordt een klankbordgroep ingesteld die betrokken wordt bij de uitwerking van het verkeerscirculatieplan in deelprojecten. Het instellen van de klankbordgroep kan gezien worden als een vorm van samenspraak. Eén van de deelprojecten betreft het gebied rond het Spui en de Grote Markt. Hiervoor stelt de gemeente een conceptvoorontwerp op, waar de gemeente tussen 29 september en 9 november 2008 een inspraakprocedure voor start.

4 Algemene bevindingen

Dit hoofdstuk beschrijft, op basis van de zes geanalyseerde casussen, de bevindingen van het onderzoek naar de kwaliteit van inspraak en samenspraak. Achtereenvolgens komen aan bod:

- de doelstelling van inspraak- en samenspraakprocedures
- de inhoudelijke speelruimte en de status van de inbreng van belanghebbenden
- de procesinrichting en informatievoorziening
- de terugkoppeling van de procedures en de motivering van gemaakte keuzes
- het uiteindelijke inhoudelijke resultaat van de procedures.

Het hoofdstuk sluit af met een aantal meer algemene bevindingen.

4.1 Doelstelling inspraak en samenspraak

1

Het doel van inspraak is scherp afgebakend: belanghebbenden de mogelijkheid bieden hun zienswijze kenbaar te maken en deze zienswijzen betrekken bij de besluitvorming. Inspraak voltrekt zich bovendien binnen een wettelijk kader waarvan de procedure vast staat. Alleen belanghebbenden mogen inspreken en het college moet op de inspraakreacties reageren. In twee casussen is sprake geweest van inspraak. Uit het onderzoek is niet gebleken dat er in de uitvoering van deze inspraakprocedures sprake is geweest van onvolkomenheden. Dat wil niet zeggen dat bewoners en andere belanghebbenden de inspraakprocedure als zinvol hebben ervaren. In de casus Houtrust geven bewoners aan het gevoel te hebben niet gehoord te zijn in de inspraak en dat de gemeente hun zorgen over de stapeling van functies in het kwetsbare gebied onvoldoende serieus neemt.

2

Bij samenspraak kunnen verschillende doelen worden nagestreefd. Respondenten van de gemeente noemen de volgende mogelijke doelen:

- het informeren van bewoners en andere belanghebbenden over plannen van de gemeente
- met bewoners in dialoog gaan en hen betrekken bij hun omgeving
- ideeën en kennis van bewoners en belanghebbenden benutten om gemeentelijke plannen kwalitatief te verbeteren
- het vergroten van het draagvlak voor gemeentelijke plannen
- het faciliteren van de besluitvorming door al in de samenspraak oplossingen te zoeken voor bezwaren van bewoners of belanghebbenden.

Deze doelen sluiten elkaar niet direct uit, maar er zijn belangrijke accentverschillen die zijn terug te voeren op de vraag, hoe 'open' of 'gesloten' de gemeente het proces in gaat en de ruimte die er voor bewoners is om de plannen te veranderen. Bij elk doel past een ander verwachtingspatroon. Bij een informatieproces horen immers andere verwachtingen dan in een consultatie- of adviesproces.

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente in één samenspraakprocedure veelal meerdere doelen tegelijk wil realiseren, zonder dat met zoveel woorden te benoemen. Dat kan spanning opleveren tussen (bijvoorbeeld) informatie geven en ruimte bieden voor nieuwe ideeën en wensen. Daarmee draagt de gemeente bij aan een diffuus verwachtingenpatroon bij deelnemers aan samenspraakprocedures.

3

Meerdere respondenten van binnen de gemeente, alsmede enkele bewoners, geven aan dat de keuze van de gemeente om voor de totstandkoming van alle negen masterplannen uit de Structuurvisie samenspraak in te zetten, geen recht doet aan het specifieke karakter van de verschillende masterplannen. Deze respondenten pleiten ervoor altijd een maatwerkoplossing te kiezen en de inzet van een instrument te koppelen aan het specifieke doel en de specifieke context. AEF concludeert dat de gemeente bij de Structuurvisie te generiek gekozen heeft voor de inzet van samenspraak van het tweede niveau (adviseren), ook in situaties waarvoor er te weinig beïnvloedbare ruimte was om deze relatief zware samenspraakvariant zinvol te kunnen toepassen.

4

De gemeente spreekt in haar communicatie met grote regelmaat over het overkoepelende begrip 'samenspraak', in plaats van de specifieke vorm van samenspraak die de gemeente voor ogen staat. Eerder zagen we dat het generieke begrip 'samenspraak' verschillende betekenissen heeft. Dat kan ongewenste effecten hebben, zeker als de gemeente 'raadplegen/consulteren' voor ogen heeft, terwijl bewoners en andere belanghebbenden eerder denken aan 'adviseren' of 'meebeslissen/coproduceren'. AEF concludeert dat door het gebruik van het koepelbegrip 'samenspraak' onnodige verwarring ontstaat over het doel en de inhoud van de procedure die de gemeente voor ogen staat.

5

Verwarring kan niet alleen bestaan tussen de verschillende vormen van samenspraak, maar ook binnen een samenspraakvorm. Dit komt doordat de gemeente de spelregels niet altijd duidelijk communiceert. Tijdens samenspraakavonden komt de vraag wat de gemeente met de inbreng van de bewoners gaat doen wel aan de orde, maar in het voorlichtingsmateriaal is dit niet het geval. Daar wordt in algemene termen gesteld dat de gemeente bewoners en betrokkenen vraagt mee te denken en te praten. Wat de status van de inbreng van bewoners en betrokkenen is, wordt niet nader ingevuld. Met name is niet duidelijk (genoeg) voor de deelnemers of hun inbreng door de gemeente wordt gewogen en die dus als enige bepaalt wat er wel en wat er niet wordt meegenomen, of dat die weging gezamenlijk plaatsvindt en het eindresultaat van de samenspraak dus een door gemeente en bewoners gezamenlijk gedragen conclusie is.

AEF concludeert dat de gemeente de spelregels voor de verschillende samenspraakvormen duidelijker kan communiceren, met name in het schriftelijk voorlichtingsmateriaal.

6

Vrijwel alle niet-gemeentelijke respondenten zijn van mening dat samenspraakprocedures tweerichtingsverkeer met de gemeente moeten bieden. Meerdere respondenten geven aan er geen moeite mee te hebben als de gemeente vooral komt informeren: 'maar noem het dan geen *samenspraak*'. Bewoners en belanghebbenden ervaren lang niet altijd tweerichtingsverkeer in de samenspraak. Zo omschrijven belanghebbenden bij de casus Erasmusveld de formele samenspraakperiode ook wel als een 'voorlichtingsperiode', waarbij de gemeente haar plannen kwam presenteren, terwijl de gemeente deze fase omschrijft als 'adviseren' (samenspraak niveau 2).

7

Een grote meerderheid van de bewoners en belanghebbenden geeft aan samenspraak te zien als een proces om het algemeen belang te dienen. Zij geven zelf aan goed te snappen dat hun eigen deelbelang het soms moet afleggen tegen het algemene belang. Bewoners en andere belanghebbenden verwachten dan wel dat de gemeente duidelijk motiveert hoe de gemeente tot een bepaalde keuze komt. Liever dan enkel geconfronteerd te worden met het eindresultaat, worden bewoners en belanghebbenden betrokken bij de afweging van de verschillende belangen en oplossingsalternatieven.

4.2 Speelruimte en status inbreng

1

Uit meerdere casussen blijkt dat sommige bewoners en belanghebbenden de door de gemeente gestelde kaders niet willen accepteren. Voorbeelden zijn de herontwikkeling van het Houtrustterrein, de samenspraak Kijkduin en de casus verkeerscirculatieplan. De vraag of de gemeente voldoende speelruimte biedt binnen de kaders van de samenspraak is voor deze bewoners daarmee niet relevant omdat zij de kaders zelf ter discussie willen stellen.

2

Meerdere respondenten, zowel gemeentelijke als niet-gemeentelijke, benadrukken de democratische legitimering van de besluiten van de gemeenteraad. Zij vinden dat kaders die volgen uit een democratisch tot stand gekomen besluit, zoals de Structuurvisie, niet opnieuw ter discussie gesteld moeten kunnen worden.

3

AEF concludeert op basis van de onderzochte casussen dat de gemeente er bij het vaststellen van abstracte kaders, zoals de Structuurvisie, onvoldoende in is geslaagd de relevantie van deze kaders bij bewoners en belanghebbenden die het aangaat duidelijk over het voetlicht te krijgen. De gemeente kan nog actiever bewoners informeren van wie belangen in het geding zijn. Van bewoners en belanghebbenden mag een actieve betrokkenheid gevraagd worden: vraag door wat de impact is van abstracte plannen op de eigen omgeving.

4

Enkele gemeentelijke respondenten merken op dat niet alle situaties zich lenen voor samenspraak. Het gaat daarbij met name om controversiële voorzieningen, zoals het realiseren van gebruikersruimte voor verslaafden. In die gevallen moet de gemeente niet de illusie hebben dat via samenspraak overeenstemming en draagvlak bij bewoners te realiseren is. De gemeente kan hier beter kiezen om alleen te informeren en dus niet te refereren aan 'samenspraak'.

5

De gemeente blijkt bij het merendeel van de onderzochte casussen duidelijk te hebben aangegeven welke kaders al vaststonden en waarover nog door bewoners en belanghebbenden met de gemeente gesproken kon worden. Dit is het geval bij de samenspraak Erasmusveld en de samenspraak Kijkduin, waar in het voorlichtingsmateriaal ook expliciet de kaders worden benoemd. Ook bij de herontwikkeling van het Houtrustterrein waren de gemeentelijke kaders duidelijk. Bij de totstandkoming van de activiteitenprogramma's voor de stadsdelen is door de stadsdeeldirecteuren duidelijk aangegeven over welke onderwerpen op de samenspraakavonden gesproken kon worden en welke onderwerpen niet aan bod konden komen, bijvoorbeeld omdat het stadsdeel er niet over ging.

Bij de totstandkoming van het verkeerscirculatieplan waren de kaders echter minder duidelijk. Bewoners en belanghebbenden hebben meer speelruimte verondersteld dan er uiteindelijk bleek te zijn.

6

Uit de onderzochte casussen blijkt dat de gemeente tijdens formele samenspraakbijeenkomsten duidelijk communiceert hoe de inbreng van de bewoners verwerkt en teruggekoppeld zal worden. Daarmee draagt de gemeente bij aan duidelijk verwachtingen bij bewoners en belanghebbenden. Het managen van de verwachtingen kan echter nog wel verbeteren op momenten buiten de formele bijeenkomsten. Zo blijkt uit het voorlichtingsmateriaal voor de samenspraak Erasmusveld en de samenspraak Kijkduin onvoldoende wat de status van de inbreng van deelnemers aan de samenspraak is. De spelregels worden niet duidelijk benoemd. In twee andere casussen was de status van de inbreng van bewoners en belanghebbenden voor hen ook onvoldoende duidelijk. In de casus Houtrust kregen bewoners de mogelijkheid uit de ontwerpen van vijf ontwikkelaars het ontwerp van hun voorkeur te kiezen. De bewoners verkeerden in de veronderstelling dat de gemeente het plan van hun voorkeur over zou nemen. Zij waren dan ook zeer teleurgesteld toen de gemeente uiteindelijk het plan verkoos dat door de bewoners op de laagste plek was gezet. Ook bij de totstandkoming van het verkeerscirculatieplan was de status van de inbreng van bewoners en belanghebbenden onvoldoende duidelijk. Zij gingen ervan uit dat hun bijdrage aan de bijeenkomsten voor sleutelfiguren daadwerkelijk zou doorwerken in het plan, maar dat bleek niet het geval.

4.3 Procesinrichting en informatievoorziening

1

De gemeente Den Haag onderscheidt in de samenspraakverordening drie vormen van samenspraak: raadplegen/consulteren, adviseren en meebeslissen/coproduceren.¹ Onderstaande tabel toont de inzet van de instrumenten voor inspraak en samenspraak per casus.

Inzet inspraak en samenspraak per casus

<i>Casus</i>	<i>Instrument</i>	<i>Toelichting</i>
Activiteitenplannen stadsdelen	Adviseren	Het advies van bewoners en belanghebbenden werd direct beantwoord tijdens de samenspraakavonden
Herontwikkeling Houtrust	Inspraak Samenspraak	Eerst inspraak, later samenspraak (ontwerpcommissie, begeleidingscommissie. Hier is geen keuze voor een bepaald niveau gemaakt, maar zijn spelregels op maat bepaald in overleg tussen bewoners en gemeente.
Samenspraak Erasmusveld	Raadplegen Adviseren	In de consultatiefase zijn bewoners geraadpleegd. In de Structuurvisie is voor alle masterplannen bepaald dat bij uitwerking van de masterplannen de samenspraak plaatsvindt op het tweede niveau.

¹ Zie voor het onderscheid tussen de verschillende vormen van samenspraak hoofdstuk 2.

Samenspraak Kijkduin	Raadplegen Adviseren	Idem.
Skatevoorziening Laan van Wateringse Veld	Informereren Adviseren	Tijdens informatieavond was informeren het doel. Het ontwerp voor de voorziening is in samenspraak met de skaters tot stand gekomen, die advies hebben gegeven.
Verkeerscirculatieplan Spui	Inspraak Raadplegen Adviseren	Eerst inspraak, later samenspraak. De sleutelfigurenbijeenkomst kan beschouwd worden als samenspraak niveau 1 (raadplegen). De klankbordgroep als samenspraak niveau 2 (adviseren).

AEF concludeert dat in meerdere casussen meerdere inspraak- en samenspraakvormen naast elkaar worden gebruikt. De gemeente kiest bij samenspraak het vaakst voor samenspraak op niveau 2 (adviseren). Dat wordt echter lang niet altijd ook expliciet gecommuniceerd. Soms wordt ook gekozen voor afspraken op maat, zoals bij de casus Houtrust. Daar hebben gemeente en bewoners samen spelregels afgesproken en vastgelegd in een afsprakenlijst.

2

Op basis van de onderzochte casussen concludeert AEF dat de scheidslijn tussen de verschillende niveaus van samenspraak niet altijd helder is voor zowel respondenten van de gemeente als voor bewoners en belanghebbenden. Het onderscheid tussen raadplegen en adviseren en tussen adviseren en meebeslissen is niet zo scherp als de indeling suggereert. De overgang tussen de verschillende vormen is eerder vloeiend dan scherp. Hoeveel invloed een geconsulteerde bewoner heeft en hoever het advies in een adviesproces reikt, hangt samen met de invulling van deze rol door bewoners en belanghebbenden. AEF concludeert op basis van de casussen dat de invloed van bewoners en belanghebbenden toeneemt als zij erin slagen zich meer naast de gemeente op te stellen, dan tegenover de gemeente. Een voorbeeld is de casus Erasmusveld, waarbij de bewoners en belanghebbenden verenigd in het Platform Erasmusveld een belangrijke counterpart van de gemeente werden bij de verdere uitwerking van het plan.

3

Bij twee van de onderzochte casussen was sprake van een wettelijk verplichte inspraakprocedure. Het gaat hier om de totstandkoming van het verkeerscirculatieplan en de herontwikkeling van het Houtrustterrein. In beide gevallen bleek onder bewoners en belanghebbenden grote weerstand te bestaan tegen de plannen van de gemeente. AEF concludeert dat de inspraakprocedures onvoldoende ruimte boden om de spanning tussen bewoners en belanghebbenden enerzijds en de gemeente anderzijds om te zetten in een constructief gesprek. Daarom heeft de gemeente na de inspraak gekozen voor vormen van samenspraak, om de dialoog met bewoners en belanghebbenden aan te gaan.

Bij de herontwikkeling van Houtrust was deze aanpak succesvol: bewoners geven aan in de uiteindelijke uitwerking met de gemeente op een constructieve wijze te hebben samengewerkt. Bij de totstandkoming van het verkeerscirculatieplan hebben bewoners en belanghebbenden de gekozen samenspraakvormen echter als teleurstellend ervaren. Het merendeel van de respondenten in deze casus geeft aan geen echte ruimte te hebben ervaren voor eigen ideeën.

4

Het staat de gemeente Den Haag vrij het proces van samenspraakprocedures naar eigen inzicht in te richten, al is voor de samenspraak rond de masterplannen uit de structuurvisie een generiek proces vastgelegd. Uit de onderzochte casussen blijkt dat de gemeente Den Haag nog zoekt naar de meest geschikte procesinrichting. In de casus Erasmusveld is een proces gekozen waarbij in samenspraakbijeenkomsten telkens een bepaalde functie en daarmee een bepaald deelbelang centraal stond. Zo organiseerde de gemeente avonden voor sporters en voor volkstuinders. Op die manier kregen de deelbelangen afzonderlijk aandacht, maar het gevolg was wel dat het pas op de laatste samenvattende avond tot een confrontatie kwam. Bij de samenspraak in Kijkduin heeft de gemeente een andere aanpak gekozen. Daar is gekozen voor een vorm waarbij verschillende deelbelangen (bewoner, ondernemer, ontwikkelaar, gemeente) met elkaar om tafel gingen. Uit deze casus blijkt dat deze opzet bijdraagt aan integralere ideevorming tijdens de samenspraak.

5

Uit de onderzochte casussen blijkt dat de gemeente er naar streeft alle direct belanghebbenden te betrekken bij samenspraak. Zo zijn bij de casus rond de skatevoorziening de omwonenden en de skaters beiden belanghebbend. De bewoners zijn geïnformeerd, de skaters betrokken bij het ontwerp van de voorziening. Uit twee van de onderzochte casussen blijkt dat de gemeente er niet altijd in slaagt de direct belanghebbenden te betrekken. Zo is in de casus Houtrust de SV Scheveningen pas in een later stadium betrokken. In de casus Erasmusveld is de Volkstuinenvereniging Johanna niet in het samenspraakproces betrokken geweest. De gemeente heeft VTV Johanna niet bereikt, alhoewel er wel pogingen zijn gedaan, terwijl dat – gezien het belang voor deze partij – een absolute voorwaarde had moeten zijn. Wellicht had de VTV Johanna alerter moeten zijn, maar het is zeker ook de vraag of de gemeente niet meer had moeten doen om de VTV Johanna over de streep te trekken c.q. haar duidelijk te maken welke belangen voor haar op het spel stonden.

6

Respondenten oordelen wisselend over de kwaliteit van de informatievoorziening. Sommige respondenten beoordelen de tijdigheid van de informatievoorziening als voldoende, terwijl andere respondenten van mening zijn dat de gemeente bewoners en andere belanghebbenden vaak relatief laat informeert. Bewonersorganisaties geven aan dat de gemeente hen regelmatig vraagt binnen een korte termijn te reageren op een gemeentelijk voorstel, terwijl de gemeente daarna zelf ruim de tijd neemt voor de verwerking van de reacties.

Respondenten van binnen en buiten de gemeente geven aan dat de gemeente bewoners en belanghebbenden bij grote en complexe projecten maar weinig tijd gunt om zich de dikwijls omvangrijke en complexe stukken eigen te maken. Soms wordt ook nog van een organisatie verwacht dat zij in die korte tijd haar achterban raadpleegt.

In de casus Erasmusveld uit Volkstuinenvereniging Johanna kritiek op de informatievoorziening door de gemeente. De vereniging stelt niet goed geïnformeerd te zijn over de samenspraak omdat bewonersbrieven niet zijn ontvangen zijn en omdat het huis-aan-huis blad Posthoorn niet wordt bezorgd bij het Volkstuinenpark.

Kritiek is er op de informatievoorziening rond het proces van totstandkoming van het verkeerscirculatieplan. Daar oordelen respondenten die betrokken waren bij de klankbordgroep scherp over de informatievoorziening. Zij hebben de informatievoorziening ervaren als onvolledig, niet tijdig en weinig transparant. Berekeningen over alternatieven voor het verkeerscirculatieplan zijn door de gemeente uitgevoerd. Betrokkenen bij de sleutelfigurenbijeenkomst hebben dit als een 'black box' ervaren.

7

Bewoners en belanghebbenden hebben in meerdere casussen (Erasmusveld, Kijkduin, Houtrust) als verbeterpunt aangegeven dat de gemeente hen beter zou kunnen faciliteren om met een kwalitatief hoogwaardige reactie te komen. Zij stellen voor dat de gemeente ook budget en deskundigheid beschikbaar stelt zodat bewoners hun visie en ideeën professioneel kunnen uitwerken. Bewoners en belanghebbenden hebben nu zelf deskundigheid ingehuurd en daarvoor zelf de kosten gedragen.

8

Over de kwaliteit van de gespreksleiding tijdens samenspraakbijeenkomsten is het merendeel van de respondenten positief. Zij waarderen het vooral als de gemeente een onafhankelijke gespreksleider inzet om samenspraakbijeenkomsten te leiden. Dit is niet het geval geweest bij de samenspraak rond de activiteitenprogramma's in stadsdeel Centrum en stadsdeel Haagse Hout. Daar leidde de stadsdeeldirecteur de samenspraak. De bewoners vinden dit geen groot probleem, al geven enkele bewoners aan het zuiverder te vinden als gesprekken tussen gemeente en bewoners consequent door een onafhankelijke gespreksleider worden voorgezeten.

9

Meerdere respondenten geven aan dat ook de persoon van de projectleider van groot belang is voor de kwaliteit van samenspraakprocedures. Dit moet iemand zijn die niet alleen deskundig is, maar ook over procesmatige en communicatieve kwaliteiten beschikt en zich ook in de positie van bewoners kan inleven.

4.4 Terugkoppeling en verslaglegging

1

De gemeente vult de terugkoppeling over samenspraakbijeenkomsten op verschillende manieren in. Bij de samenspraak rond de activiteitenprogramma's gaven de stadsdeelwethouders direct uitsluitel over hoe het stadsdeel de wensen en ideeën van bewoners zou verwerken. Als het niet mogelijk was direct antwoord te geven, werd het desbetreffende punt opgenomen in het verslag met de toevoeging dat het punt nader zou worden uitgezocht. Alle ingebrachte punten zijn in het verslag verwerkt. Ook in de casus rond de realisering van de skatevoorziening kregen de deelnemers aan de informatieavond direct antwoord. AEF concludeert dat een directe terugkoppeling in belangrijke mate bij kan dragen aan een succesvol verloop van een samenspraakprocedure. De betrokken bewoners en belanghebbenden weten immers direct of hun punten gehoord zijn en hoe de gemeente ze oppakt. De situatie moet zich hiervoor wel lenen: in complexe of langdurige casussen zal de gemeente niet altijd direct antwoord kunnen geven of het mandaat hebben om ter plekke een knoop door te hakken.

2

Bij de samenspraak rond de masterplannen voor Erasmusveld en Kijkduin heeft de gemeente aan het eind van de samenspraakperiode een terugkoppelingsavond georganiseerd. Daar heeft de gemeente aangegeven op welke wijze de gemeente de inbreng van bewoners en belanghebbenden in de plannen zou verwerken. Ook is in beide samenspraaktrajecten een verslag opgesteld waarin de inbreng van deelnemers aan de samenspraak is verwerkt. In de casus Erasmusveld geven respondenten aan dat de gemeente de uitkomsten van de samenspraak verspreid door het plan heeft verwerkt. Daardoor is het niet mogelijk om in één oogopslag de uitkomst van de samenspraak terug te vinden. Daar staat tegenover dat er veel waardering bestaat voor het feit dat de gemeente een alternatief plan dat door belanghebbenden is ontwikkeld, ook uitgebreid aan bod laat komen in het uiteindelijke masterplan. AEF constateert dat een terugkoppelingsavond een geschikte vorm is om in meer complexe casussen in interactie met bewoners en belanghebbenden uitsluitel te geven over de wijze waarop de gemeente de uitkomst van een samenspraakprocedure verwerkt. Niet in plaats van, maar wel als aanvulling op een schriftelijke rapportage.

3

Meerdere respondenten geven aan dat zij het onbevredigend vinden als de gemeente een beslissing motiveert met een verwijzing naar hogere kaders, zoals het collegeakkoord of de Structuurvisie. Een sprekend voorbeeld is het verzet van met name bewoners tegen de realisatie van 900 tot 1.000 woningen in Kijkduin. Zij vragen zich af *waarom* er zoveel woningen moeten komen en *waarom* daar niet over te spreken valt met de gemeente. Verwijzingen naar hogere kaders zien de bewoners als een bewijs voor de stelling dat de gemeente niet echt open zou staan voor de mening van de bewoners. Als bewoners goede argumenten hebben zou de gemeente bereid moeten zijn om die kaders te heroverwegen.

4.5 Inhoudelijk resultaat

1

Respondenten van binnen en buiten de gemeente geven aan dat de plannen van de gemeente verbeterd zijn door de ideeën die uit de samenspraak naar voren zijn gekomen. Dit geldt eigenlijk voor alle onderzochte casussen, met uitzondering van de totstandkoming van het verkeerscirculatieplan. Daar geven zowel bewoners en belanghebbenden als respondenten van de gemeente aan dat er al zo veel vast stond dat de discussie alleen nog maar over details kon gaan.

2

In casussen waar respondenten een gebrek aan inhoudelijke speelruimte hebben ervaren, blijken deze respondenten de vraag naar het uiteindelijke inhoudelijke resultaat moeilijk los te kunnen koppelen van hun kritiek op de procesgang. Een voorbeeld is de herontwikkeling van het Houtrustterrein: de kaders bleven ongewijzigd, terwijl de bewoners fundamentele kritiek hadden. Bij de uitwerking van de kaders hebben bewoners uiteindelijk de kwaliteit van het plan in overleg met de gemeente weten te verbeteren. Dat neemt niet weg dat de onvrede over het niet ter discussie kunnen stellen van de kaders blijft.

3

Respondenten beoordelen het inhoudelijk resultaat van de samenspraak rond de activiteitenprogramma's positief. De gemeente beschouwt de inbreng van bewoners en belanghebbenden als een zwaarwegend advies, dat als het maar even kan over wordt overgenomen mits het binnen de gestelde kaders blijft. Dit bevalt goed bij zowel de gemeente als de bewoners. In tegenstelling tot andere casussen zijn de activiteitenprogramma's meer gericht op beheer dan op planontwikkeling. De belangen die op het spel staan zijn daardoor minder groot. Dat maakt het realiseren van een breed gedragen eindresultaat haalbaar.

5 Conclusies

5.1 Beoordeling kwaliteit inspraak en samenspraak

1

Inspraak en samenspraak hebben weliswaar beide als doel burgers een stem te geven in besluiten van de overheid, maar de aard van beide processen is fundamenteel verschillend. Inspraak is een wettelijk afdwingbaar recht.

2

In het onderzoek zijn twee casussen geanalyseerd waarbij sprake is geweest van *inspraak*: het verkeerscirculatieplan en de herontwikkeling van Houtrust. In beide casussen voldeed de procedure aan de letter en geest van wet- en regelgeving.

In beide inspraakprocedures bleek veel weerstand te bestaan tegen de plannen van de gemeente. Dit kan deels verklaard worden doordat de bewoners pas bij de inspraak kennis namen van het plan. Het eerder communiceren van de planvorming naar bewoners en belanghebbenden had weerstand kunnen verminderen of op zijn minst de verschillen in inzicht eerder helder kunnen maken.

3

Samenspraak is een proces waarvoor de gemeente kan kiezen als zij daarvan een meerwaarde verwacht. Die meerwaarde kan liggen in de extra kwaliteit die een plan kan krijgen door gebruik te maken van de kennis, kunde en creativiteit in de stad en/of in een breder draagvlak voor de gemeentelijke plannen.

Niet elk proces leent zich voor samenspraak. Aandachtspunten daarbij zijn onder meer:

- de inhoud en complexiteit van het vraagstuk
- de mate waarin de gemeente het vraagstuk zelf kan beïnvloeden en alle belanghebbenden om tafel kan krijgen
- de kaders die de speelruimte bepalen: wet- en regelgeving, besluiten van hogere overheden, eerder genomen besluiten, beschikbare middelen, et cetera.

4

Samenspraak kan meer doelen hebben: informeren, betrekken, ideeën genereren, draagvlak vergroten, bezwaren in beeld brengen. De doelen zijn echter niet zonder meer in één en dezelfde procedure te verenigen. Uit de casussen leidt AEF af dat niet altijd scherp gekozen wordt welk doel de samenspraakprocedure precies heeft.

5

Het begrip *samenspraak* roept verwachtingen op bij bewoners en belanghebbenden die de gemeente niet altijd wil of kan waarmaken. Het is niet onredelijk dat bewoners en belanghebbenden het woord 'samenspraak' opvatten in de betekenis van 'samen doen', terwijl de gemeente ook kan kiezen voor samenspraak om zoveel mogelijk ideeën van bewoners te genereren. Bij advisering past een vrij zwaar verwachtingspatroon ten aanzien van het gewicht dat aan het advies zal worden gegeven. Bij adviseren kan de gemeente de uitkomsten van het proces minder makkelijk naast zich neerleggen dan bij meer vrijblijvende consultatie.

6

De gemeente heeft in de beide casussen waarin sprake was van inspraakprocedures vormen van samenspraak georganiseerd, aanvullend op de inspraak. In de casus Houtrust is dit positief verlopen. Bij de totstandkoming van het verkeerscirculatieplan is de uitkomst onbevredigend. De inzet van samenspraakvormen suggereerde in deze casus meer ruimte voor inbreng van bewoners en belanghebbenden dan er feitelijk was. Achteraf kan geconcludeerd worden dat dit proces zich niet leende voor samenspraak, om verschillende redenen:

- het aantal belanghebbenden is bijna onbegrensd (burgers, bedrijven, bezoekers van Den Haag)
- er spelen veel belangen tegelijkertijd (onder andere: milieu, veiligheid, economie)
- de inhoudelijke speelruimte was en bleef beperkt, en
- het probleem had een onvermijdbaar 'win-lose'-karakter.

7

Uit de onderzochte casussen blijkt dat bewoners en andere belanghebbenden het proces van samenspraak veel ruimer definiëren dan de gemeente. De gemeente kijkt naar de formele periode van samenspraak, terwijl de bewoners en belanghebbenden samenspraak zien als een proces dat veel langer kan duren.

Een voorbeeld is de samenspraak rond het masterplan Erasmusveld. De belanghebbenden hebben de periode van formele samenspraak als een 'voorlichtingsronde' beschouwd en niet als samenspraak. Na de formele procedure raakten zij intensief in gesprek met de gemeente over de uitwerking van het masterplan. Eigenlijk vond daar in de ogen van bewoners 'samenspraak' plaats, terwijl de formele periode daarvoor al was verstreken.

8

De casus Erasmusveld laat zien dat de gemeente haar best doet om belanghebbenden tegemoet te komen door ook na afloop van de formele samenspraak met hen in gesprek te gaan. Dit vervolg verloopt meer ad hoc dan het gestructureerde formele samenspraakproces. Er zijn weinig waarborgen voor de kwaliteit van de samenspraak in deze informele trajecten. De inzet en zorgvuldigheid van de betrokken ambtenaren is de belangrijkste waarborg.

9

De kwaliteit van samenspraakprocedures is mede afhankelijk van de mate waarin de gemeente brede lagen van de bevolking weet te betrekken. Dat blijkt om verschillende redenen niet te lukken.

In de eerste plaats is voor bewoners niet altijd te overzien waarover en op welk moment zij invloed kunnen uitoefenen. Abstracte onderwerpen gaan aan veel mensen voorbij, zo blijkt uit het voorbeeld van de Structuurvisie Den Haag 2020. De gemeente heeft de Structuurvisie ter consultatie aan de stad voorgelegd en getracht mensen te laten participeren, maar deze samenspraakprocedure trok een beperkte groep geïnteresseerden. Tijdens de samenspraak over de verschillende masterplannen bleek dat deelnemers aan de samenspraak de kaders uit de Structuurvisie te knellend vonden, zoals blijkt uit de onvrede over de woningbouwopgave voor Kijkduin. Bewoners en belanghebbenden hebben zich de relevantie van de Structuurvisie voor hun woonomgeving onvoldoende gerealiseerd.

In het verlengde van deze casus valt af te leiden dat de gemeente niet altijd in staat is voorstellen op een zodanige manier te communiceren dat inhoud, samenhang en impact voor burgers begrijpelijk zijn.

Hier speelt ook een algemeen vraagstuk, namelijk het betrekken van allochtonen en jongeren bij besluitvorming. Daarbij speelt een rol dat bewonersorganisaties soms meer en soms minder representatief zijn voor hun wijk. Dit is overigens een algemeen probleem, dat zeker ook niet alleen voor de gemeente Den Haag geldt. Gevolg hiervan is dat zelfs bij geslaagde samenspraakprocessen niet zonder meer kan worden geconstateerd dat 'er draagvlak in de buurt' is.

10

De kwaliteit van inspraak en samenspraak wordt tenslotte ook bepaald door de mate waarin de gemeente de randvoorwaarden voor succesvolle samenspraak respecteert. Hierbij gaat het onder meer om:

- betrouwbaarheid: komt de gemeente haar afspraken na
- duidelijkheid: communiceert de gemeente duidelijk en consequent over kaders
- begrijpelijkheid: is de informatie van de gemeente leesbaar en te bevatten voor 'leken'
- transparantie: communiceert de gemeente open
- volledigheid: communiceert de gemeente volledig
- tijdigheid: informeert de gemeente bewoners en belanghebbenden tijdig genoeg.

Deze aandachtspunten zijn vooral 'hygiënefactoren'. Het invullen of nakomen van deze aandachtspunten levert niet direct extra waardering op. Uit de casussen blijkt dat relatief 'kleine' tekortkomingen in deze factoren tot veel onvrede kunnen leiden.

Het bewaren van dit soort hygiëne in samenspraakprocessen is bijzonder belangrijk. Uiteraard is het zo dat klachten op deze onderwerpen vaak naar voren komen als mensen ontevreden zijn over de uitkomsten van procedures, maar we constateren ook dat de gemeente zich onnodig kwetsbaar maakt door soms onvoldoende zorgvuldig te zijn.

Het machts- en krachtsverschil tussen overheid en burger is immens en dat verplicht de overheid om te zorgen voor *fair play*. Vertrouwen komt te voet en gaat te paard. Het informatieverschil tussen overheid en burgers is groot, waardoor kleine gebreken al snel kunnen leiden tot miscommunicatie en uiteindelijk achterdocht. Dat speelt des te meer als de overheid de indruk wekt, onduidelijk te zijn over de spelregels of deze tussentijds te willen wijzigen.

Ambtenaren en bestuurders dragen een bijzondere verantwoordelijkheid voor het zorgvuldig toepassen van de regels, omdat zij een werkbare relatie tussen bestuur en stad moeten onderhouden.

11

AEF formuleert op basis van de onderzochte casussen de volgende factoren die bijdragen aan een succesvol verloop van in- en samenspraakprocedures:

- een scherpe keuze voor het doel van inspraak en samenspraak
- een scherpe vraag aan bewoners en belanghebbenden
- een duidelijke beschrijving van het proces van inspraak en samenspraak
- 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 hygiënefactoren.

5.2 Waar zit de pijn?

1

Bewoners en belanghebbenden lijken meer pijn te ervaren over de procedure naarmate ze ontevreden zijn over de inhoudelijke uitkomsten, maar dat wil niet zeggen dat klachten over de procedure een gezocht argument zijn om de uitkomst ervan aan te vechten. Zie daarvoor de opmerkingen in de vorige paragraaf (de 'hygiënefactoren').

2

Uit de onderzochte casussen blijkt dat bewoners het meest onvrede hebben over de kaders waarbinnen zij mogen meepraten. Om een samenspraakprocedure te kunnen uitvoeren, is overeenstemming nodig over de vooraf gestelde kaders. Als bewoners en andere belanghebbenden deze kaders niet acceptabel vinden, is de samenspraak niet zonder onvrede te voeren, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de samenspraak in Kijkduin.

3

Bewoners en belanghebbenden ervaren ook onvrede als zij de motivering voor de door de gemeente gestelde kaders onvoldoende overtuigend vinden. Alleen verwijzen naar hogere kaders, zoals het collegeprogramma of de structuurvisie, volstaat niet. Bewoners en belanghebbenden ervaren dit als een formeel en procesmatig antwoord, waarmee de gemeente onvoldoende laat blijken de zorgen, vragen en mening van de bewoners te begrijpen. Het collegeakkoord is een politiek akkoord, waar de stad niet over geconsulteerd is en waar alleen de gemeenteraad nog formeel spreekt. Dat is een realiteit waar bewoners en belanghebbenden zich bewust van moeten zijn. Tegelijkertijd dient de politiek zich te realiseren dat een te hoog detailniveau in het collegeakkoord de mogelijkheden voor discussie met de stad beperkt.

4

Als bewoners en belanghebbenden de door de gemeente gestelde kaders niet accepteren, is het voor hen vrijwel onmogelijk, de communicatie van de gemeente als tweerichtingsverkeer te zien. De ervaring van de bewoners is dat de gemeente dan vooral komt zenden en niet wil luisteren. Als de kaders beslissingen bevatten die vervelend zijn voor de bewoners en belanghebbenden kost het accepteren van kaders tijd. Door in die tijd een samenspraakprocedure te organiseren, wordt het samenspraakproces vooral een plek waar emoties geventileerd kunnen worden, in plaats van een ruimte voor een proces van meedenken.

6 Aanbevelingen

Opmerkingen vooraf

1

Het organiseren van burgerparticipatie in een stad als Den Haag is geen eenvoudige opgave. Den Haag is een grote stad met forse (internationale) ambities die een bijzonder diverse bevolking huisvest. Er staan grote en vaak strijdige belangen op het spel, waarvoor niet altijd directe en eenvoudige oplossingen voorhanden zijn. Het onderzoek heeft echter ook laten zien dat binnen deze grenzen goede voorbeelden van burgerbetrokkenheid mogelijk zijn. In dit hoofdstuk formuleren we enkele aanbevelingen die als doel hebben de kwaliteit van het proces te verbeteren, maar we weten ook dat er geen 'ei van Columbus' bestaat voor het oplossen van ingewikkelde besluitvormingsprocessen.

2

In dit onderzoek hebben we ons beperkt tot de casuïstiek in de gemeente Den Haag. Er zijn veel leerzame voorbeelden beschikbaar van succesvolle burgerparticipatie, ook internationaal. Het verdient aanbeveling consequent en systematisch kennis te nemen van deze voorbeelden en deze te vertalen naar de eigen praktijk.

Aanbeveling 1: Werk vanuit duidelijke en weloverwogen scenario's en wees daarin helder en consequent

Inspraak en samenspraak zijn generieke instrumenten, die op de situatie moeten worden toegesneden. De kunst bestaat vooral uit, op het juiste moment de juiste vragen te stellen. Voor elke casus moet de gemeente een helder scenario opstellen, waarin duidelijk wordt, op welke momenten en met welke beïnvloedingsruimte burgers worden betrokken. Vervolgens moeten de bij dit scenario passende instrumenten en werkvormen worden gekozen. Als de beïnvloedingsruimte groot is, passen open procedures. Naarmate er meer kaders zijn, is er minder ruimte voor een open proces en dient zich de vraag aan of samenspraak wel zinvol is.

Een belangrijke opgave voor de gemeente is, helder te zijn over de ruimte die er is voor verandering van de plannen. Als die ruimte er (vrijwel) niet is, moet niet de suggestie van meedenken worden gewekt.

Bewoners en belanghebbenden willen zo vroeg mogelijk betrokken worden bij besluitvormingsprocessen. Voor het draagvlak van de uiteindelijke oplossingen is het beter om bewoners en belanghebbenden al in de planvormingsfase te betrekken (i.p.v. ze aan het eind van het proces een uitgewerkt voorstel te laten beoordelen). Hierdoor krijgen bewoners en belanghebbenden oprecht het gevoel dat ze serieus genomen worden en dat ze wat te kiezen hebben. Daarnaast komt weerstand snel in het proces boven tafel, waardoor de gemeente meer tijd en ruimte heeft om de weerstand weg te nemen.

Uit het onderzoek blijkt dat het vaak beter is om bewoners en belanghebbenden specifieke vragen te stellen in plaats van oplossingen voor te leggen. Draag daarbij handvatten aan voor de oplossing, bijvoorbeeld door verschillende varianten ter discussie voor te leggen. Hierbij is overigens essentieel dat al die varianten in principe acceptabel zijn.

Maak onderscheid in de manieren waarop burgers worden betrokken. Zorg bij grote ontwikkelingen voor een zo breed mogelijke vertegenwoordiging van burgers, ook los van de georganiseerde vertegenwoordigers. Zorg tegelijkertijd ook voor manieren om bewonersorganisaties structureel te betrekken bij het gemeentebestuur. Maak heldere keuzes op welke tafel wat hoort.

Aanbeveling 2: Communiceer het doel, niet het instrument

Uit bovenstaande vloeit voort dat de gemeente niet meer 'samenpraak' als instrument moet communiceren, maar juist het inhoudelijke doel van de procedure uit moet dragen. Met een scherpe formulering van het doel kan de gemeente al aangeven wat de gemeente wel en niet aan de burgers voorlegt.

Gebruik daarbij geen algemene en verwarrende termen zoals 'samenpraak', maar geef duidelijk aan wat de ruimte is voor invloed. Geef aan wat van mensen gevraagd wordt, op welke manier hun input wordt verzameld, wat er met deze input gebeurt, wie er uiteindelijk een besluit neemt en wanneer dat besluit wordt genomen.

Aanbeveling 3: Maak ruimte voor emotionele afwikkeling

Het is onvermijdelijk dat er in de gemeente besluiten worden genomen die voor groepen belanghebbenden negatief uitpakken. Het accepteren van de kaders kost tijd, maar moet eerst gebeuren vóór er ruimte is voor een constructief proces. Het helpt om daar voldoende tijd voor te nemen, maar minstens even belangrijk is dat de gemeente het 'slechte nieuws' snel en helder brengt. Ruim vervolgens in de procedure tijd in voor bewoners en belanghebbenden om dergelijke beslissingen te verwerken. Organiseer informatiebijeenkomsten waarin de gemeente tekst en uitleg geeft bij de (motivatie van de) beslissing. Bewoners en belanghebbenden hoeven het niet met die keuzes eens te zijn, maar het informeren en motiveren van de gemeentelijke plannen stelt bewoners en belanghebbenden wel in staat aan de kaders te wennen. Pas als bewoners en belanghebbenden hebben kunnen wennen aan het idee, is het zinvol om door te gaan met samenpraakprocedures binnen de vastgestelde kaders.

Aanbeveling 4: Breng concurrerende belangen bij elkaar

In elke casus spelen verschillende, deels tegenstrijdige, belangen onder bewoners en belanghebbenden. Zorg dat deze verschillende belangen tegen elkaar afgewogen worden in de samenpraakprocedures. De gemeente moet voorkomen dat aan het eind van de procedure verschillende, strijdige oplossingsrichtingen zijn ontwikkeld waaruit ze zelf een keuze moet maken. Onverminderd de formele (eind)verantwoordelijkheid van de gemeenteraad voor een integrale belangenafweging is het goed om in samenpraakprocessen aan de deelnemers te vragen om ook zelf een uitspraak te doen over de weging van alle naar voren gebrachte argumenten en (deel)belangen. Zo wordt samenpraak meer dan het verzamelen van klachten en wensenlijstjes en worden de samenprekers geconfronteerd met de complexiteit van belangenafweging.

De casus Erasmusveld laat zien dat het onverstandig kan zijn om de discussie op te splitsen in thema's, omdat de integrale afweging nog achteraf gemaakt moet worden.

De samenpraakprocedures dienen juist om samen met bewoners en belanghebbenden deze afweging te maken. Het invullen van de samenpraak door een integrale benadering van de verschillende belangen vergt wel de inzet van werkvormen die dit in goede banen leiden. De casus Kijkduin laat zien dat een integrale benadering in de praktijk mogelijk is.

Aanbeveling 5: Besteed zorg aan het gehele proces van interactie

De formele procedure is vaak slechts een deel van het proces van interactie zoals bewoners en belanghebbenden dat ervaren. De casussen laten zien dat er ook na de formele periode betekenisvolle samenwerking mogelijk is. Belangrijk is dat ook gedurende dit minder formele proces de kwaliteit en zorgvuldigheid van het proces geborgd blijft. Beschouw ook gedurende het naproces de hygiënefactoren (betrouwbaarheid, duidelijkheid, transparantie, volledigheid en tijdigheid) als gouden regels. Verder is het van groot belang dat de gemeente respect en waardering toont voor de inzet van bewoners en belanghebbenden voor samenspraak. Wees zeer terughoudend met het diskwalificeren van bewoners en belanghebbenden die het niet met de gemeente eens zijn.

Bewoners en belanghebbenden geven aan dat de gemeente hen beter kan faciliteren, bijvoorbeeld door budget of deskundigheid aan hen beschikbaar te stellen. Dit impliceert een keuze voor een model waarbij meerdere plannen uitgewerkt worden, terwijl de gedachte van samenspraak is om kennis en ideeën van bewoners en belanghebbenden te integreren in gemeentelijke plannen. Het is daarom niet wenselijk om generiek middelen beschikbaar te stellen voor bewoners en belanghebbenden. Het is bovendien ook niet nodig. De casus Erasmusveld laat zien dat, als de gemeente bereid is daadwerkelijk ruimte te geven aan bewoners en belanghebbenden, gezamenlijke uitwerking van een plan mogelijk is en bovendien tot een kwalitatief beter eindproduct leidt.

Aanbeveling 6: Investeer in ambtenaren die de samenspraak organiseren

Het uitvoeren van een samenspraakprocedure is en blijft mensenwerk. Het opstellen van processen en afwegingskaders is dan ook slechts een deel van de benodigde inspanning. Investeren in mensen is een ander, minstens even belangrijk, deel.

Ondersteun ambtenaren bij het kiezen van participatievormen en werkvormen, bijvoorbeeld door het aanbieden van een 'toolkit' (afwegingskader, gouden regels, tips, succesvolle voorbeelden, et cetera).

Stel een competentieprofiel op voor projectleiders die samenspraak moeten voeren en durf ze daarop te toetsen. Train ze in het uitvoeren van dergelijke processen, geef ze tijd en feedback. Geef ze een duidelijke opdracht, ruimte en begeleiding. Organiseer inhoudelijke uitwisseling voor deze doelgroep (interviews).

Aanbeveling 7: Respecteer en stimuleer burgerbetrokkenheid

Vanuit het perspectief van de gemeente kunnen betrokken bewoners snel als 'lastig' worden ervaren. De verleiding is groot, bewoners vooral te verwijten 'nimby-gedrag' te vertonen en te wijzen op de beperkte representativiteit van bewonersorganisaties. Dergelijke reflexen doen onrecht aan de inzet en betrokkenheid van burgers wiens belangen door de overheid worden geraakt of zelfs geschaad. Als de gemeente van burgers verwacht dat zij ook openstaan voor andere belangen, doet zij er goed aan daarin zelf het voorbeeld te geven.

De gemeente zou verder een eigen strategie moeten ontwikkelen die is gericht op het vergroten, faciliteren en ondersteunen van burgerbetrokkenheid. Wees zichtbaar aanwezig, zoek de dialoog op en reageer direct en inhoudelijk op vragen. Investeer in de relaties met georganiseerde bewoners, betrek hen bij periodieke processen (zoals de stadsdeelplannen) en zoek naar manieren om ook niet-georganiseerde bewoners meer structureel te betrekken. Onderzoek of specifieke vormen van voorlichting en 'training' zouden kunnen bijdragen aan het versterken van de inbreng van bewoners in complexe processen.

Aanbeveling 8: Blijf experimenteren

Blijf zoeken naar nieuwe manieren om burgers te betrekken bij de gemeente. Zoek naar mogelijkheden om tot daadwerkelijke coproductie te komen. Gebruik de kwaliteiten van bewoners in de stad. Maak meer gebruik van internet en 'social media'.

Leer van de ervaringen die worden opgedaan. Richt samen met de stadsdeelorganisatie een Haags 'expertisecentrum voor burgerbetrokkenheid' op om meer aandacht en ruimte te maken voor burgerparticipatie.

En vooral: blijf positief. Dat geldt voor gemeente én bewoners. Iedereen heeft het beste met de stad voor. De onderzochte casussen wijzen uit dat de beste resultaten naar voren komen als partijen vertrouwen hebben en tonen in elkaars integriteit, kennis en kunde. Maar ook dat als het basisvertrouwen er niet is, de kans op oplossingen waarmee iedereen kan leven gering is. Doe moeite elkaar te leren kennen en begrijpen en accepteer dat je geen respect zult ontvangen als je niet bereid bent dat ook te geven.

Bijlagen

Activiteitenprogramma's stadsdelen

Inleiding

Op 4 september 2008 heeft het college van burgemeester en wethouders van Den Haag de stadsdeelplannen voor de acht Haagse stadsdelen vastgesteld. De stadsdeelplannen beschrijven wat er in de stadsdelen staat te gebeuren op het terrein van veiligheid, leefbaarheid, welzijn en zorg en burgerschap. De stadsdeelplannen zijn door middel van samenspraak tot stand gekomen, onder overkoepelende verantwoordelijkheid van wethouder Baldewsingh (deconcentratie). Uitgangspunt voor de gemeente was zonder vooraf opgesteld plan het gesprek met bewoners, instellingen en andere belanghebbenden aan te gaan. De gemeente heeft de inbreng uit wijkshouwen, werkbezoeken en samenspraakavonden verwerkt in groslijsten en deze tijdens terugkoppelavonden met bewoners doorgenomen. Daarbij heeft de gemeente besproken welke ideeën in de stadsdeelplannen opgenomen kunnen worden, maar ook welke ideeën af moeten vallen en waarom.

De stadsdeelplannen bestrijken een periode van 4 jaar. Jaarlijks stelt elk stadsdeel een uitvoeringsplan op, het stadsdeelactiviteitenplan. Ook bij de totstandkoming van deze activiteitenprogramma's is samenspraak het uitgangspunt. De keuze voor het instrument samenspraak ligt daarmee vast voor alle stadsdelen, maar de stadsdelen kunnen zelf beslissen hoe zij de samenspraakprocedure in willen vullen.

In deze casus staat de samenspraak bij de totstandkoming van de activiteitenprogramma's voor het jaar 2009 in de stadsdelen Centrum en Haagse Hout centraal. Belanghebbenden bij deze samenspraakprocedure zijn bewoners en bewonersorganisaties. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van de activiteitenprogramma's berust bij de respectievelijke stadsdeelwethouders. Voor het stadsdeel Centrum is Bert van Alphen de verantwoordelijk stadsdeelwethouder. Voor het stadsdeel Haagse Hout is dit Marnix Norder. Ambtelijk zijn de stadsdeeldirecteuren verantwoordelijk. In stadsdeelcentrum is Gert Jan Bunc de stadsdeeldirecteur, in Haagse Hout is dit Tineke Hooiveld.

Feitelijk verloop

De stadsdelen Centrum en Haagse Hout hebben de samenspraakprocedure voor het stadsdeelactiviteitenplan 2009 op onderdelen verschillend ingevuld. Een belangrijk verschil is het aantal samenspraakbijeenkomsten dat de stadsdelen hebben georganiseerd. Het stadsdeel Centrum heeft in de periode 24 september – 5 november 2008 vijf bijeenkomsten georganiseerd, één voor elk van de vijf wijken.¹ Stadsdeel Haagse Hout heeft daarentegen gekozen voor één samenspraakavond voor het hele stadsdeel. Deze bijeenkomst vond plaats op 6 oktober 2008.

Een ander verschil is de doelgroep die is uitgenodigd voor de samenspraakavonden. Haagse Hout heeft de bewonersorganisaties uitgenodigd en vertegenwoordigers van het Buurt Interventie Team Mariahoeve en Buurtpreventie Bezuidenhout West. Het stadsdeel Centrum heeft een bredere doelgroep uitgenodigd, waaronder vertegenwoordigers van welzijnsinstellingen, de politie en woningcorporaties. In Haagse Hout zijn deze organisaties apart betrokken bij de totstandkoming van het activiteitenprogramma, namelijk via het reguliere overleg met het stadsdeel.

¹ De vijf wijken in stadsdeel Centrum zijn: Archipel / Willemspark / Zeeheldenkwartier, Oude Centrum / Binnenstad / Kortenbos, Schilderswijk, Transvaal en Stationsbuurt / Rivierenbuurt.

In Haagse Hout heeft de stadsdeeldirecteur de bewonersorganisaties uitgenodigd voor de samenspraakbijeenkomst door middel van een korte brief waarin het doel en de opzet van de samenspraakavond werd toegelicht. In de brief raadt de stadsdeeldirecteur de genodigden aan kennis te nemen van het stadsdeelplan en het stadsdeelactiviteitenplan 2008. Ze verwijst naar de website van de gemeente Den Haag waar deze stukken te vinden zijn. Stadsdeel Centrum heeft de samenspraakbijeenkomsten breed aangekondigd in de wijkkrant, via de kabelkrant, via scholen en via persoonlijke contacten met bewoners, instellingen en andere belanghebbenden. Daarbij heeft de gemeente ook het doel van de samenspraakavonden gecommuniceerd.

Bij de start van de samenspraakavonden in beide stadsdelen hebben de stadsdeelwethouders de spelregels voor de avond uitgelegd. De wethouders hebben duidelijk gemaakt wat het doel van de avond was en over welke onderwerpen wel of juist niet gesproken kon worden. Grootschalige ontwikkelingen of grootstedelijke onderwerpen vallen immers buiten het domein van de stadsdelen.

De opzet van de samenspraakbijeenkomsten was in de beide stadsdelen grotendeels gelijk. In beide stadsdelen waren zowel de stadsdeelwethouder als de stadsdeeldirecteur aanwezig bij de samenspraakavonden. In beide stadsdelen trad de stadsdeeldirecteur op als voorzitter tijdens de samenspraakbijeenkomsten. De stadsdeelwethouder trad in Haagse Hout op als vertegenwoordiger van de gemeente en lichtte de voortgang van de uitvoering van het stadsdeelplan toe. Daarbij zijn de volgende vragen aan de orde gekomen:

- welke activiteiten uit het stadsdeelplan zijn al gerealiseerd
- welke activiteiten zullen in 2008 nog worden gerealiseerd
- welke activiteiten schuiven door van 2008 naar 2009'
- welke aanvullende activiteiten zijn gewenst
- welke activiteiten komen te vervallen.

In stadsdeel Centrum is dit door de stadsdeeldirecteur gedaan en heeft de stadsdeelwethouder zich vooral in de discussie gemengd.

Tijdens de samenspraakbijeenkomsten hebben de stadsdeelwethouders ter plekke gereageerd op de voorstellen en wensen die naar voren werden gebracht. Zo was het voor deelnemers meteen duidelijk wat er met hun inbreng zou gebeuren en of een verzoek of idee haalbaar was. In sommige gevallen bleek het niet mogelijk een direct antwoord te geven. Dan is afgesproken het punt nader te onderzoeken en vast te leggen in het verslag. Voor sommige punten is afgesproken het onderwerp in samenwerking met bewoners uit te werken. Zo is in het stadsdeel Haagse Hout tijdens de samenspraakavond besloten om de planning van de aanpak van wortelopgroei (boomwortels die het plaveisel omhoogduwen) in overleg met de bewoners uit te werken. Het activiteitenprogramma is hier dus een instrument om gedurende het jaar met bewoners in samenspraak invulling te geven aan de activiteiten van het stadsdeel.

Van de samenspraakavonden is verslag gelegd. Stadsdeel Centrum heeft per samenspraakavond een terugkoppelingsverslag opgesteld. Hierin heeft het stadsdeel beschreven welke ideeën en wensen in het stadsdeelactiviteitenplan worden opgenomen en welke punten niet worden opgenomen. Daarbij heeft het stadsdeel ook gemotiveerd waarom ideeën of wensen wel of niet worden opgepakt. Stadsdeel Haagse Hout heeft een zelfde aanpak gekozen. Bij aanvang van de samenspraakavonden is door de respectievelijke stadsdeeldirecteuren aangegeven dat op deze wijze verslag zou worden gelegd en dat er dus geen woordelijk verslag van de samenspraakbijeenkomsten zou worden gemaakt.

Stadsdeel Haagse Hout heeft de verslagen gepubliceerd op de website van het stadsdeel en de bewonersorganisaties en andere deelnemers aan de samenspraakavonden in reguliere contacten hierop geattendeerd.

Beoordeling respondenten

Inhoud

Bewoners hebben de samenspraakbijeenkomsten als zinvol ervaren. Er is waardering voor de mogelijkheid om rechtstreeks met het stadsdeel en de stadsdeelwethouder in gesprek te gaan. De bewoners hebben voldoende ruimte ervaren om eigen punten in te kunnen brengen. De spelregels voor de samenspraakavonden waren duidelijk. Ook was duidelijk wat er met ideeën en wensen van bewoners zou gebeuren.

De samenspraak blijkt ook daadwerkelijk als tweerichtingsverkeer te werken. Een bewoner uit Haagse Hout vertelt over zijn idee om expats te betrekken bij het organiseren van een concert. Stadsdeelwethouder Norder was daar direct enthousiast over en heeft het idee overgenomen en uitgevoerd.

Maar er is ook kritiek. Een bewoner uit stadsdeel Centrum vertelt over een wijkschouw, ter voorbereiding op het stadsdeelplan, waarbij hij zijn zorgen uitsprak over een te krappe bocht in de weg. Dit werd genoteerd door een ambtenaar van het stadsdeel. Later vertelde het stadsdeel dat planologen geoordeeld hadden dat de bocht aan de norm voldeed en de opmerking van de bewoner daarom geen vervolg zou krijgen. Dit tot onvrede van de bewoner, die vindt dat het stadsdeel deze keuze oplegt en niet de mogelijkheid aan de bewoner biedt om zelf met de planologen in gesprek te gaan.

Meerdere bewoners uit stadsdeel Centrum vinden dat de gemeente over het geheel genomen nog te weinig echt samenspreekt. De gemeente doet te weinig met aandachtspunten die de bewoners meegeven. De bewoners willen meer betrokken worden door de gemeente, door bijvoorbeeld samen te schrijven aan een plan. De bewoners willen als een serieuze gesprekspartner behandeld worden en vinden dat nu nog te weinig het geval.

Meerdere bewoners uit stadsdeel Haagse Hout geven aan dat de samenspraak in de relatie met het stadsdeel goed verloopt. De echte problematiek van bewonersorganisaties zit bij ruimtelijke ordeningsvraagstukken. Daar ervaren de bewoners veel minder tweerichtingsverkeer. De bewoners vertellen over een informatieavond over de toekomstvisie voor Mariahoeve. Het doel van deze avond was louter gericht op het informeren van bewoners en belanghebbenden. De bewoners geven aan het als een beperking te hebben ervaren dat ze op deze avond geen mening konden geven op de voorstellen.

Proces

Bewoners uit beide stadsdelen vinden de informatievoorziening rond de samenspraakbijeenkomsten goed. De gemeente communiceert duidelijk over het doel, de opzet en de spelregels. Bewoners ervaren de verslaglegging in grote meerderheid positief: alle ideeën die naar voren zijn gebracht, zijn terug te lezen.

Een bewoner uit Haagse Hout geeft aan de uitnodiging voor de samenspraakbijeenkomst op een laat moment te hebben ontvangen en het verslag in het geheel niet te hebben ontvangen. Dat klopt, omdat het verslag niet is verstuurd, maar op de website van het stadsdeel is gepubliceerd. Deze bewoner geeft aan het verslag over de samenspraakbijeenkomst bovendien niet een echt verslag te vinden. Het verslag, dat in tabelvorm laat zien welke punten naar voren

zijn gebracht en hoe die worden afgehandeld, rept met geen woord over de inleiding die stadsdeelwethouder Norder heeft gehouden. Dat zou de bewoner wel willen lezen, om politieke uitspraken terug te kunnen lezen. Een uitgewerkt verslag is bovendien van belang om de achterban van de bewonersorganisaties goed te kunnen informeren. Het stadsdeel heeft overigens bij aanvang van de samenspraakavond duidelijk aangekondigd op welke wijze verslag zou worden gelegd en dat er dus geen woordelijk verslag zou komen.

Kritischer zijn de bewoners over de terugkoppeling die de gemeente aan de bewoners geeft buiten de samenspraakavond voor het stadsdeelactiviteitenplan. Het gaat daarbij zowel om de inhoud van de terugkoppeling als om het proces. Inhoudelijk is niet altijd duidelijk waarom de gemeente tot een bepaalde keuze komt. Dit punt wordt naar voren gebracht door bewoners uit beide stadsdelen. Een bewoner uit Haagse Hout vertelt over een nieuwbouwproject, waarbij een kinderdagverblijf gerealiseerd zou worden. Bij oplevering van het pand bleek er echter een huisartsenpost te zijn gekomen, wat meer parkeerdruk oplevert. De bewoner vertelt dat de gemeente de bewonersorganisatie niet heeft geïnformeerd over deze aanpassing en dat de gemeente de keuze ook niet heeft gemotiveerd. Het project waar de bewoner aan refereert is door de Dienst Stedelijke Ontwikkeling gerealiseerd en dus niet onder de verantwoordelijkheid van het stadsdeel. Uit dit voorbeeld kan geconcludeerd worden dat de afstemming in de communicatie tussen vakdienst, stadsdeel en bewoners verbeterd kan worden.

Bewoners uit Haagse Hout geven aan dat het regelmatig voorkomt dat bewonersorganisaties niet tijdig geïnformeerd worden over vergaderingen. Eén respondent geeft aan dat een verkeerde adressering wordt gebruikt bij het verzenden van stukken. Bewoners geven aan dat problemen ontstaan als individuele ambtenaren en individuele leden van bewonersorganisaties één op één informatie uitwisselen. Zowel het stadsdeel als de bewonersorganisaties kunnen problemen voorkomen door consequent er voor te zorgen dat alle informatie op een centraal adres van de bewonersorganisaties terecht komt.

Meerdere bewoners uit Haagse Hout vinden daarnaast dat het soms lang duurt voordat gemaakte afspraken ingevuld worden. Een bewoner van de wijk Marlot, die zelf niet aanwezig was bij de samenspraak rond het stadsdeelactiviteitenplan, vertelt dat in 2008 plannen zijn gemaakt voor een speeltuin in Marlot, maar deze is er nog steeds niet. Ook het vervangen van de straatverlichting in de buurt duurt enkele maanden.

Bewoners uit beide stadsdelen hebben waardering voor het feit dat de gemeente hen betreft bij de totstandkoming van de activiteitenprogramma's. Zij zien die samenspraakavonden overigens als onderdeel van een continu proces van interactie met het stadsdeel. Bewoners uit Haagse Hout ervaren de relatie met het stadsdeel en met de stadsdeeldirecteur als positief. De stadsdeeldirecteur is een duidelijk aanspreekpunt, is toegankelijk en komt haar afspraken na. Ook de ambtenaren op het stadsdeelkantoor zijn goed aanspreekbaar. Bewoners uit stadsdeel Centrum geven aan dat het stadsdeel luistert naar ideeën van bewoners en helpt bij de uitvoering daarvan. De gemeente betreft bewoners goed bij plannen, omdat de gemeente door heeft dat daar waardevolle kennis zit, maar ook omdat de gemeente weet dat bewoners het de gemeente erg lastig kunnen maken. De gemeente stelt goede actielijsten op en volgt deze goed op.

Beide stadsdeeldirecteuren stellen dat de gemeente veel vraagt van de bewoners en de bewonersorganisaties. Bewoners worden uitgenodigd voor het stadsdeelactiviteitenplan, voor Wijkperspectief, door wethouders voor stedelijke portefeuilles etcetera. De gemeente moet ervoor waken de bewoners niet te overvragen. Soms interfereren de verschillende initiatieven ook. De stadsdeeldirecteur van Haagse Hout beschrijft dat zij net met bewoners had gesproken

in het kader van 'welzijn in de wijk' toen de vakwethouder langs kwam om ook met bewoners over de Wmo te praten. De stadsdeeldirecteuren hebben de indruk dat voor bewoners niet altijd duidelijk is wat het verschil is tussen de verschillende gemeentelijke dossiers.

Voorgestelde verbeterpunten

Door bewoners uit beide stadsdelen zijn twee punten naar voren gebracht om de kwaliteit van inspraak en samenspraak te verbeteren:

- betrek bewoners vroegtijdig bij de ontwikkeling van plannen
- verbeter de terugkoppeling aan bewoners door duidelijker te motiveren waarom de gemeente tot keuzes is gekomen.

Over de gespreksleiding tijdens de samenspraakbijeenkomsten geven bewoners uit beide stadsdelen aan tevreden te zijn. Bewoners uit stadsdeel Centrum menen dat als de stadsdeeldirecteur deze avonden leidt dit niet problematisch is, maar dat het nog zorgvuldiger zou zijn als de gemeente voor een onafhankelijk gespreksleider zou kiezen.

Om problemen in de informatiestroom tussen stadsdeel en bewonersorganisaties te voorkomen, verdient het aanbeveling dat gemeente en bewonersorganisaties consequent dezelfde adressen gebruiken voor het toezenden van informatie.

Beide stadsdeeldirecteuren vertellen te zoeken naar manieren om het bereik van de samenspraak te vergroten. In stadsdeel Centrum heeft de stadsdeeldirecteur bereikt dat in Transvaal een vaste vertegenwoordiger vanuit de Marokkaanse jongeren deelneemt aan gesprekken met de gemeente. Deze aanpak wil de stadsdeeldirecteur verbreden. Ook de stadsdeeldirecteur Haagse Hout wil streven naar verbreding van het bereik van samenspraakbijeenkomsten, en geeft aan meer onverwachte ontmoetingen te willen organiseren.

De stadsdeeldirecteuren willen de communicatie met de bewoners verder verbeteren. Dan kunnen zij ook beter motiveren hoe de gemeente tot bepaalde keuzes komt. Ook vinden zij dat er verbetering mogelijk is in communicatie van vakdiensten en stadsdelen richting de bewoners. Problematisch is volgens de stadsdeeldirecteuren dat de voorlichtingscapaciteit van de stadsdelen beperkt is.

Herontwikkeling Houtrust

Inleiding

In 2002 is begonnen met de sloop van de voormalige Houtrusthallen in de wijk Houtrust in stadsdeel Segbroek. Daarmee kwam een relatief groot terrein vrij voor herontwikkeling. Het Houtrustterrein ligt aan de rand van het beschermde natuurgebied Bosjes van Poot en grenst aan de Vogelwijk, een buurt met een rustig karakter en veel groen. Dicht bij het plangebied ligt een discotheek die met name in de nachtelijke uren overlast veroorzaakt.

Voor het gebied is in 2003 een nieuw bestemmingsplan opgesteld. Dit bestemmingsplan voorziet in drie functies voor het terrein: een sporthal, een school en woningen. De gemeente wil op het Houtrustterrein een VMBO-school voor 500 leerlingen huisvesten. **De sporthal voorziet, naast de te handhaven voetbalvelden, als opvolger van het Houtrustcomplex.** Om het gebied financieel sluitend te kunnen ontwikkelen, dienen er ook woningen gebouwd te worden. De gemeente streeft naar de realisatie van 120 appartementen.



De bewoners van de Vogelwijk zijn bezorgd voor een te intensief gebruik van het terrein. Deze bezorgdheid richt zich vooral op de negatieve consequenties voor het beschermde natuurgebied Bosjes van Poot. Zij zijn bezorgd dat de combinatie van voorzieningen leidt tot een te hoge belasting van het gebied. Daarnaast bestaat bezorgdheid over een toename van overlast in de wijk door de komst van de school. De bewoners vrezen toenemende druk op de leefbaarheid in hun buurt, onder meer door een toename van het vrachtverkeer. De bewoners

hebben daarnaast een voorkeur voor realisatie van woningen in een stijl die aansluit bij het karakter van de Vogelwijk.

De Wijkvereniging Vogelwijk heeft voor het overleg met de gemeente een Bewonerscommissie Houtrust ingesteld. Ondanks vroegtijdig overleg tussen deze bewonerscommissie en de Dienst Stedelijke Ontwikkeling, loopt het gesprek tussen de gemeente en de bewoners vast en dit mondt uit in verschillende juridische procedures. Medio 2006 leidt dit ertoe dat de Raad van State het ontwerpbestemmingsplan afkeurt.

De bouw van de school en de woningen lopen door deze uitspraak vertraging op. Pas in september 2007 is overeenstemming met de bewonersvereniging bereikt waardoor in december 2007 definitief gestart kon worden met de bouw van de school. De bouw van de woningen loopt inmiddels vanwege het faillissement van de aannemer vertraging op en is op dit moment nog steeds niet afgerond.

De herontwikkeling van het Houtrustterrein valt onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de wethouder Bouwen en Wonen. Deze portefeuille wordt in de onderzoeksperiode door Arend Hilhorst (2003-2004) en Marnix Norder (2004-heden) ingevuld.

Feitelijk verloop

Aanloop

Voorafgaand aan het opstellen van het ontwerpbestemmingsplan heeft de gemeente Den Haag al plannen ontwikkeld voor nieuwbouw in de Vogelwijk. Deze plannen gaan terug tot 2002. Toen het Houtrustterrein vrij kwam, is dit terrein door de gemeente aangewezen voor de realisatie van nieuwbouw. Op het terrein waren in de eerste plannen woningen en een nieuwe sporthal voorzien. In een later stadium heeft de gemeente gekozen om op het terrein ook een school te realiseren.

Keuze projectontwikkelaar (2003)

Voor de herontwikkeling van het Houtrustterrein heeft de gemeente Den Haag een prijsvraag uitgeschreven waar projectontwikkelaars op in konden schrijven. Vijf ontwikkelaars hebben een plan voor het gebied ingediend. Bewoners geven aan dat de gemeente hen de verwachting heeft gegeven dat zij een belangrijke stem in de keuze voor de ontwikkelaar zouden krijgen. De verschillende plannen zijn aan de bewoners voorgelegd, die na een intensief beoordelingsproces hun voorkeur aan de gemeente hebben doorgegeven. De gemeente koos uiteindelijk echter niet voor het plan dat de voorkeur van de bewoners genoot, maar voor het plan dat bij de bewoners op de vijfde plek was geëindigd.

Inspraakprocedure (mei-juni 2003)

In de periode mei en juni 2003 vindt, op grond van de Wet Ruimtelijke Ordening, de wettelijke inspraakronde plaats over het ontwerpbestemmingsplan voor het Houtrustterrein, met daarin opgenomen de sporthal, school en woningen. Vooral de bewonersvereniging Vogelwijk maakt bezwaar tegen het intensieve gebruik van het gebied en gaat in 2005 in hoger beroep bij de Raad van State. Het bezwaar van de bewoners richt zich onder meer op aannames en de onderbouwing daarvan die de gemeente maakt in de lucht- en geluidsrapporten en op rapporten opgesteld in het kader van de natuurbeschermingswet. De Raad van State verklaart de bezwaren van de bewoners eind 2006 gegrond en keurt het ontwerpbestemmingsplan af. Deze uitspraak heeft tot gevolg dat de bouw van de school en de woningen niet van start kan gaan.

Door de juridische procedures zijn gemeente en bewoners tegenover elkaar komen te staan. Er waren inmiddels al wel enkele appartementsrechten voor de nieuwbouw verkocht. De Wijkvereniging Vogelwijk vertegenwoordigt daardoor niet alleen meer de belangen van de bewoners van de Vogelwijk, maar ook van de toekomstige bewoners op het Houtrustterrein.

Onderhandelingen tussen bewoners en gemeente (begin 2007 – september 2007)

De verschillende betrokken partijen (bewoners, gemeente en ontwikkelaar en de VO Haaglanden) gaan in 2007 toch weer met elkaar in gesprek vanuit een gedeelde behoefte het plan verder te brengen. De bewoners wilden het plan niet nodeloos tegenhouden, terwijl projectontwikkelaar Proper Stok verdere vertraging ook zoveel mogelijk wilde voorkomen. Begin 2007 vinden de eerste onderhandelingen plaats tussen de belanghebbenden, met als doel de impasse rond de herontwikkeling van het Houtrustterrein te doorbreken. Naast Proper Stok zitten vertegenwoordigers van de school (VO Haaglanden), de gemeente en de bewonerscommissie Vogelwijk aan tafel.

Deze onderhandelingen resulteren in een zogenaamde afsprakenlijst waarin afspraken worden vastgelegd die het gehele gebied betreffen en waar elk van de gesprekspartners verantwoordelijkheid voor draagt. De projectontwikkelaar en de gemeente beloven extra financiële middelen vanuit de grondexploitatie van het bouwplan ter beschikking te stellen die zullen worden gebruikt voor verbetering van de openbare ruimte in de Bosjes van Poot en de omgeving van het bouwplan.

Op 21 september 2007 tekenen de school, de projectontwikkelaar, de bewonersvereniging en de gemeente de afsprakenlijst. De gemeente spreekt met de bewoners af dat zij de SV Scheveningen uitnodigen voor de ondertekening. De bewoners hebben echter niet begrepen dat de gemeente veronderstelt dat zij de SV Scheveningen ook moeten informeren over de afsprakenlijst. Door dit misverstand ziet de SV Scheveningen de afsprakenlijst pas op de ochtend van 21 september voor het eerst en weigert ze te tekenen. Later ondertekent de SV Scheveningen de afsprakenlijst via een *side letter*.

Na de ondertekening van deze afsprakenlijst op 21 september 2007 trekt de bewonersorganisatie Vogelwijk haar bezwaren tegen het ontwerpbestemmingsplan in. De bouw kan beginnen.

Ontwerpcommissie (december 2007-april 2009)

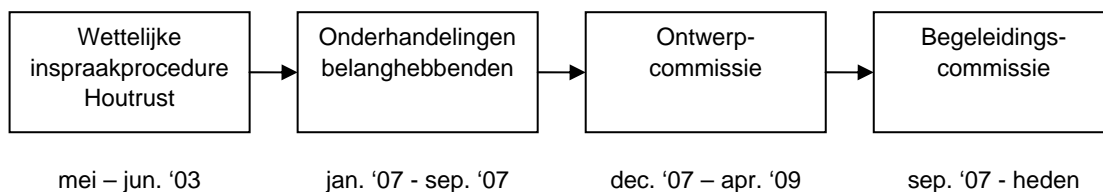
In december 2007 wordt een ontwerpcommissie samengesteld die de opdracht heeft om in samenspraak met de gemeente een integraal plan op te stellen voor het voorplein van de appartementen in het plangebied en voor de Laan van Poot. Het instellen van een ontwerpcommissie is één van de afspraken uit de afsprakenlijst. In de commissie hebben drie professionals vanuit de bewonersvereniging, de projectleider en een communicatiemedewerker vanuit de gemeente, een ingenieur van het gemeentelijk ingenieurs bureau en afgevaardigden van Proper Stok en de VO Haaglanden zitting. De gemeente stelt kaders voor het plan vast en stelt een ontwerper en een ecoloog beschikbaar. De overleggen binnen de ontwerpcommissie resulteren in heldere plannen over de buitenruimte waarin iedereen zich kan vinden.

Begeleidingscommissie (september 2007- heden)

Na ondertekening van de afsprakenlijst in september 2007 wordt een begeleidingscommissie ingesteld die controleert of de afspraken nagekomen worden en waar eventuele conflictpunten in de uitwerking geagendeerd kunnen worden. Het instellen van de begeleidingscommissie is één van de afspraken uit de afsprakenlijst. De begeleidingscommissie komt eens per zes weken bijeen, en bestaat uit de vertegenwoordigers van de gemeente en belanghebbenden. De commissie heeft een onafhankelijke voorzitter. De begeleidingscommissie komt ook nu nog bijeen.

Inmiddels is het schoolgebouw in gebruik. Eind januari 2009 heeft de gemeente in de school een informatieavond georganiseerd waar het ontwerp inrichtingsplan voor de openbare ruimte is getoond (opgesteld door ontwerpcommissie). Tijdens deze avond hebben leerlingen van de school rondleidingen verzorgd om de bewoners kennis te laten maken met de school.

Totstandkoming Houtrust



Geconcludeerd kan worden dat de interactie tussen gemeente, bewoners en belanghebbenden zich niet alleen heeft beperkt tot een formele, wettelijke verplichte inspraakprocedure. Zowel de onderhandelingen als het instellen van de ontwerpcommissie en de begeleidingscommissie kunnen beschouwd worden als vormen van samenspraak. De keuze voor de inzet van deze instrumenten is gedurende het proces gemaakt.

Beoordeling procedure

De bewoners zijn zeer kritisch over de eerste fase van inspraak rond de herinrichting van het Houtrustterrein. De keuze voor het instellen van de ontwerpcommissie en de begeleidingscommissie wordt positief ervaren. Toch zijn meerdere bewoners het vertrouwen in de huidige manier van werken van de gemeente en het college kwijtgeraakt. Zij vinden dat de gemeente haar houding moet aanpassen en veel meer vanuit de belangen van de bewoners moet denken.

Inhoud

Bewoners vinden dat de gemeente onvoldoende naar hen luistert en te veel haar eigen mening doordrukt. Bewoners hebben niet het gevoel dat hun zorgen over de leefbaarheid (overlast, gevoelens van onveiligheid, zorgen om de toekomst van de Bosjes van Poot) van het gebied door de gemeente erkend werd. Zij hebben de indruk dat de gemeente pas begon te luisteren toen de bewoners, na de uitspraak van de Raad van State, een zekere onderhandelingspositie hadden afgedwongen.

Betrokkenen ervaren de status van hun inbreng verbeterd door het instellen van de ontwerpcommissie en de begeleidingscommissie. Deze commissies hebben de bewoners echter zelf vanuit hun onderhandelingspositie af kunnen dwingen. De gemeente kon niet meer om de bewoners heen. Meerdere bewoners geven aan dat de uitvoering van de afspraken die in 2007 zijn gemaakt traag verloopt en durven er nog niet op te vertrouwen dat de uitvoering uiteindelijk goed komt.

Bewoners hebben in de ontwerp- en begeleidingscommissie een redelijke speelruimte ervaren om het flankerend beleid rond de herontwikkeling van het Houtrustterrein mee vorm te geven. De kaders van het plan zelf stonden echter niet ter discussie. Enkele betrokkenen zijn zeer ontevreden over het feit dat over de komst van de school, een van de kernpunten niet meer te spreken viel.

Proces

Bewoners hebben de informatievoorziening door de gemeente in deze casus soms als ontoereikend ervaren. De initiële plannen over de wijziging van het bestemmingsplan voor het Houtrustterrein zijn via een nieuwsbrief gecommuniceerd. Bewoners hebben zich hierdoor overvallen gevoeld. Daarnaast geven bewoners aan dat de informatie rond de plannen niet altijd volledig en duidelijk was. Meerdere respondenten geven aan het gevoel te hebben dat de gemeente zich soms lijkt te verschuilen achter onjuiste argumenten, of niet de echte argumenten op tafel legt.

Bewoners zijn zeer teleurgesteld over de mate waarin zij in de inspraak 'gehoord' worden. Deze fase hebben zij als weinig zinvol ervaren.

De gemeente heeft niet vanaf het eerste begin alle belanghebbenden betrokken bij de vormen van samenspraak. Zo heeft de gemeente pas in tweede instantie **de VV Scheveningen** betrokken.

Sommige respondenten zijn van mening dat de gemeente onvoldoende kennis van de wijk heeft en de kennis van bewoners over wat er speelt in de wijk onvoldoende benut. Bewoners vinden dat de gemeente het Houtrustterrein te geïsoleerd heeft benaderd en te weinig oog heeft voor de relatie met de omliggende wijken. De gemeente beschouwt op haar beurt het Houtrustterrein als een op zichzelf staande locatie met een eigen karakter.

Meerdere respondenten geven aan dat het niet makkelijk is met de gemeente tot een zinvol gesprek te komen en dat de inzet van niet-ambtelijke 'intermediairs', zoals de onafhankelijk voorzitter van de begeleidingscommissie, nodig was. Andere respondenten spreken juist hun waardering uit voor de betrokkenheid en toegankelijkheid van de gemeentelijke projectleiders.

Voorgestelde verbeterpunten

In de interviews hebben de respondenten een de volgende suggesties gedaan om de kwaliteit van inspraak en samenspraak te verbeteren:

- Neem de tijd om zorgvuldig belangrijke beslissingen te nemen. Maak belangrijke beslissingen stapsgewijs en neem in de voorfase meer tijd voor een discussie met belanghebbenden om eerder tot een breed gedragen plan te komen. Betrek de bewoners tijdig en sla niemand over. Blijf continu in gesprek met de betrokkenen en informeer hen bijtijds. Dit voorkomt dat bewoners zich overvallen voelen door gemeentelijke plannen. Geef bewonersorganisaties inzicht in voornemens en plannen die in de komende jaren op de rol staan, zodat bewoners in een vroeg stadium op de hoogte zijn en hun gedachten kunnen vormen.
- Organiseer voldoende inhoudelijke speelruimte in het gesprek met betrokkenen. Een respondent suggereert dat de gemeente complexe projecten als deze in een projectorganisatie zou moeten organiseren waarin alle betrokkenen bijdragen. Mensen bij elkaar zetten zorgt voor begrip voor elkaars positie en draagt bij aan integrale oplossingen.
- Informeer betrokken, volledig en juist. De gemeente moet te allen tijde voorkomen dat de indruk kan ontstaan dat de gemeente informatie achterhoudt.
- Zorg dat de 'juiste mensen' in gesprek zijn met de bewoners. De rol van een enkele persoon in het proces kan cruciaal zijn. Wie met bewoners praat moet kunnen luisteren, kunnen denken vanuit de belangen van burgers en oplossingsgericht zijn. Een onafhankelijke intermediair kan de gemeentelijke werkelijkheid met de werkelijkheid van de bewoners verbinden.
- De gemeente moet ervoor zorgen dat ze voldoende inzicht heeft in wat er gaande is in een wijk en moet continu in gesprek zijn met de burger.
- De gemeente moet de burger voorop zetten in plaats van de politieke of ambtelijke belangen. De gemeente moet vertrouwen hebben dat de burger gegronde redenen heeft om zorgen te uiten en dat het zinvol is naar deze zorgen te luisteren. Het uitgangspunt moet zijn dat bewoners het beste met hun wijk voor hebben, niet dat zij dwarsliggen.

- Zorg voor toetsing van gemeentelijke plannen door een onafhankelijke partij die los staat van politiek en ambtenaren. De gemeenteraad kan deze toetsing niet uitvoeren omdat het inzicht onvoldoende is en de belangen te zeer zijn vervlochten.

Samenspraak Erasmusveld

Inleiding

Het masterplan Erasmusveld is onderdeel van het grotere masterplan Erasmusveld-Leywegzone, één van de negen masterplannen die de gemeente Den Haag uitwerkt in het kader van de 'Structuurvisie Den Haag 2020, Wéreldstad aan Zee'. Het masterplan Erasmusveld-Leywegzone kent twee onderdelen.

Het eerste onderdeel is het plangebied boven de Erasmusweg. Dit gebied beslaat de buurt Morgenstond Zuid, onderdeel van de wijk Den Haag Zuidwest. Morgenstond Zuid is ontwikkeld als onderdeel van de naoorlogse stadsuitbreiding. De buurt kent veel portiekflats uit de jaren '50, die niet meer voldoen aan de eisen van de tijd. Het hart van de buurt is het winkelcentrum De Leyweg, dat, ondanks een herstructurering in de jaren '90, onder de maat functioneert.

Het tweede plandeel omvat het Erasmusveld. Dit gebied ligt ten zuiden van de Erasmusweg. Het Erasmusveld sluit aan op de nieuwbouwwijk Wateringse Veld. Het Erasmusveld is een voormalige stadsrandzone, met sportvelden, volkstuintencomplexen, boerderijen en lintbebouwing. Het Erasmusveld kent maar weinig bewoners en wordt gedomineerd door het groen van de sportvelden en de volkstuinten. Door de ontwikkeling van Wateringse Veld is de het Erasmusveld niet langer een stadsrand, maar een groen gebied midden in de stad.

Deze casus beperkt zich tot de samenspraak rond de totstandkoming van het masterplan voor het plangebied Erasmusveld. Belanghebbenden in dit gebied zijn de verschillende volkstuinverenigingen en sportverenigingen, alsmede enkele bewoners van wie de grond in het plangebied valt. Het masterplan voor het Erasmusveld is tot stand gekomen onder de verantwoordelijkheid van de wethouder Bouwen en Wonen, Marnix Norder.

Feitelijk verloop

Nota van Uitgangspunten (maart 2007)

Bij de samenspraak voor het masterplan Erasmusveld is de procedure gevolgd die is opgesteld voor de totstandkoming van de masterplannen in het kader van de Structuurvisie 2020. Op één punt is van de procedure afgeweken: de consultatiefase heeft plaatsgevonden na het opstellen van de Nota van Uitgangspunten in plaats van ervoor. Reden hiervoor was dat de Nota van Uitgangspunten voor het masterplan Erasmusveld al bijna gereed was toen de vaste procedure voor de samenspraak rond de masterplannen werd vastgelegd. Om praktische redenen is er voor gekozen om de consultatie na het vaststellen van de Nota van Uitgangspunten te plannen.

Door de gemeente is een Nota van Uitgangspunten opgesteld die de hoofdlijnen voor het masterplan beschrijft. Het uitgangspunt uit de Structuurvisie dat in het Erasmusveld 600 tot 800 woningen gerealiseerd moeten worden, is hierin verwerkt. De gemeenteraad heeft de Nota van Uitgangspunten op 29 maart 2007 vastgesteld, met de kanttekening dat zij meer aandacht wilde voor groen en ecologie in het gebied. Ook gaf de raad aan dat zij nadere onderbouwing wilde, ondanks de woningbouwopgave, over hoe groen en sport zoveel mogelijk behouden zouden kunnen blijven.

De Nota van Uitgangspunten is vervolgens ter consultatie voorgelegd aan partijen in beide plangebieden. Gesproken is met vertegenwoordigers van bewonersorganisaties, winkeliers, het milieuorganisaties en volkstuinders. Voor het plangebied Erasmusveld zijn met name de volkstuinders en de sportverenigingen belanghebbend. De uitkomsten van de consultatiegesprekken zijn meegenomen bij het opstellen van de discussienota voor de samenspraak.

Tuinders Informatie Commissie (30 mei 2007)

Na de consultatiegesprekken heeft op 30 mei 2007 een gesprek plaatsgevonden tussen vertegenwoordigers van de verschillende volkstuinverenigingen in het gebied en de gemeente. Omdat het niet mogelijk zou zijn met alle individuele tuinders persoonlijk te spreken, is besloten dat vanuit elk van de verschillende volkstuinverenigingen één vertegenwoordigde afgevaardigd zou worden naar een Tuinders Informatie Commissie (TIC). Doel van deze commissie was het proces van totstandkoming van het masterplan actief te volgen en zorg te dragen voor terugkoppeling naar de eigen achterban. Alle volkstuinverenigingen hebben een vertegenwoordiger naar de TIC afgevaardigd, met uitzondering van Volkstuinvereniging Johanna. Deze vereniging gaf aan op basis van de Nota van Uitgangspunten geen reden te zien deel te nemen aan de TIC. In de Nota van Uitgangspunten was namelijk een afbeelding van het plangebied opgenomen, waaruit het bestuur van VTV Johanna, dat aan de rand van het plangebied ligt, opmaakte dat het park behouden zou blijven. De gemeente geeft aan dat het hier een visiekaart betreft waar het terrein van VTV Johanna als water/groen/ecologische zone stond aangeduid. De gemeente stelt dat het bestuur van VTV Johanna ten onrechte heeft geconcludeerd dat het de positie van het park niet ter discussie stond.

Samenspraak (begin november – half december 2007)

Nadat de gemeenteraad de discussienota voor de samenspraak had vastgesteld, is de samenspraak rond het masterplan Erasmusveld uitgevoerd. De samenspraak vond plaats vanaf begin november 2007 en duurde tot half december 2007. De samenspraakprocedure omvatte een aantal themabijeenkomsten en een terugkoppelingsavond. Daarnaast zijn in het winkelcentrum Leyweg twee samenspraakevenementen georganiseerd om bewoners en belanghebbenden te informeren en hen uit te nodigen voor de themabijeenkomsten. De gemeente heeft in het kader van de samenspraak gecommuniceerd door middel van de volgende instrumenten:

- ansichtkaarten met aankondiging samenspraak (oplage 20.000)
- huis aan huis verspreiden samenspraakjournaal (oplage 60.000)
- persberichten
- een website
- posters
- bouwborden langs de weg en in het plangebied
- een commercial op TV West
- advertenties in de Posthoorn
- uitnodigingsbrieven aan stakeholders
- toezending verslagen aan deelnemers aan de themabijeenkomsten.

Veel communicatie-instrumenten hingen samen met de samenspraakcampagne, die erop gericht was belangstellenden te informeren over de samenspraak en hen uit te nodigen voor de themabijeenkomsten.

In totaal zijn zes bijeenkomsten georganiseerd, gewijd aan de volgende thema's:

- groen
- inrichting omgeving Leyweg
- ondernemen
- leefbaarheid
- nieuwe woningen
- sport.

Met name de bijeenkomsten rond groen en sport zijn relevant voor het plangebied Erasmusveld. Het thema sport maakte in eerste instantie deel uit van de themabijeenkomst over groen. Na signalen van sportverenigingen uit het Erasmusveld heeft de gemeente alsnog een aparte, zesde bijeenkomst gewijd aan het thema sport.

Na de themabijeenkomsten hebben verschillende sportverenigingen en maatschappelijke instellingen het initiatief genomen voor het oprichten van het Platform Erasmusveld, om als een gesprekspartner voor de gemeente te functioneren. In dit platform heeft ook een vertegenwoordiger namens de verschillende volkstuintenverenigingen deelgenomen.

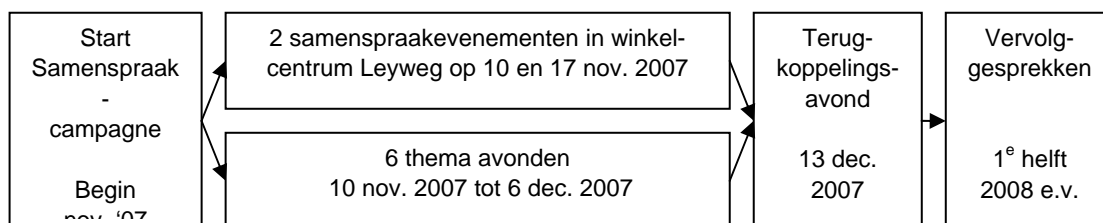
De uitkomsten uit de samenspraak zijn aan belangstellenden teruggekoppeld tijdens een aparte bijeenkomst op 13 december 2007. Deze bijeenkomst markeerde het einde van de samenspraakperiode. Van de themabijeenkomsten en de terugkoppelingsbijeenkomst zijn verslagen gemaakt die de gemeente aan de deelnemers heeft verstuurd.

Vervolggesprekken na de formele samenspraak

Na deze formele samenspraakperiode is het Platform Erasmusveld intensief in gesprek gegaan met vertegenwoordigers van de gemeente over de verdere uitwerking van het masterplan. In deze periode zijn meerdere aanpassingen aan het plan gemaakt. Tuinders gaven aan bereid te zijn hun tuinen open te stellen voor publiek als daarmee meer tuinen in het gebied behouden zouden kunnen blijven, omdat de tuinen deels als een soort stadspark zouden fungeren. De gemeente heeft dit idee positief ontvangen en in het plan verwerkt. Ook is in gesprekken met de sportverenigingen bereikt dat er geen sportvelden hoeven te verdwijnen, waar eerst wel sprake van was. Eén sportvereniging, voetbalclub ESDO, wordt uitgeplaatst naar een nabij gelegen terrein, waar de club meer ruimte krijgt. In het uiteindelijke plan is er voor gekozen om Volkstuintenvereniging Johanna uit te plaatsen. VTV Johanna is niet betrokken geweest bij deze vervolggesprekken, terwijl in de vervolggesprekken wel de basis is gelegd voor het uiteindelijke masterplan waarin VTV Johanna uitgeplaatst zou worden.

Onderstaand figuur vat het samenspraakproces nog eens samen:

Procedure samenspraak masterplan Erasmusveld



Beoordeling respondenten

Inhoud

Een grote meerderheid van de respondenten is van mening dat het uiteindelijke masterplan sterk verbeterd is door de samenspraak. Vooral in de periode na de formele samenspraak hebben gemeente en de sportverenigingen en tuinders, verenigd in het Platform Erasmusveld, een aantal belangrijke verbeteringen in het plan door kunnen voeren. Het groene karakter van het gebied is daarbij zoveel mogelijk behouden.

De vervolggesprekken na de formele samenspraak hebben ertoe bijgedragen dat er meer volkstuinten en sportvelden in het plangebied opgenomen konden worden dan aanvankelijk voor

mogelijk werd gehouden. De betrokkenen bij het Platform Erasmusveld zijn positief over de ruimte die de gemeente geboden heeft om met hen het plan te verbeteren. Zij waarderen de mogelijkheid om hun kennis, ervaring en visie in te brengen. De gemeente waardeert op haar beurt de constructieve en kundige inbreng van de deelnemers in het Platform.

De inhoudelijke uitkomst is echter niet voor alle partijen bevredigend. Volkstuinenvereniging Johanna voelt zich door het uiteindelijke masterplan overvallen. In tegenstelling tot de indruk die zij op basis van de Nota van Uitgangspunten hadden gekregen, zal hun park toch uitgeplaatst worden. Het bestuur en de tuinders van VTV Johanna zijn hierdoor zeer teleurgesteld.

In de aanvankelijke opzet van het samenspraakproces stonden het groene en ecologische karakter van het Erasmusveld centraal. Er was een aparte themabijeenkomst voor 'groen'. De sportverenigingen menen dat het belang van sport in eerste instantie onvoldoende in de plannen en in de opzet van de samenspraak betrokken is. Daarom hebben zij ook aangedrongen op een aparte themabijeenkomst voor 'sport'.

Proces

De belanghebbenden, met uitzondering van VTV Johanna, zijn positief over het verloop van het samenspraakproces. De informatievoorziening was goed, de themabijeenkomsten werden zorgvuldig geleid door een onafhankelijke gespreksleider en de gemeente heeft de verwachtingen goed gemanaged. De sportverenigingen zijn pas in een laat stadium actief bij de samenspraak betrokken. De gemeente had aanvankelijk geen aparte themabijeenkomst voor sport voorzien. Toen de verenigingen daarom verzochten, heeft de gemeente daar alsnog voor gezorgd.

VTV Johanna uit echter forse kritiek op het proces van totstandkoming van het masterplan Erasmusveld. Het bestuur vindt dat de gemeente aanvankelijk de indruk heeft gewekt dat het Johannapark behouden zou blijven. Het bestuur stelt dat het park midden in de ecologische zone lag die door de gemeente van groot belang werd geacht. Het bestuur van Johanna heeft om die reden en op grond van de Nota van Uitgangspunten geconcludeerd dat er van uitplaatsing geen sprake zou zijn. VTV Johanna heeft er daarom voor gekozen niet deel te nemen aan de samenspraakbijeenkomsten. De gemeente stelt dat de groenzone waar VTV Johanna deel van uitmaakt, geen officiële ecologische zone is. De grens van de officiële ecologische zone ligt 200 meter buiten het Johannapark.

Het bestuur geeft verder aan dat er in contacten die zij met de Dienst Stedelijke Ontwikkeling had in het kader van de afhandeling van een planschade ook niet de indruk heeft gekregen dat van uitplaatsing sprake zou zijn. Het bestuur geeft verder aan de uitnodigingen voor de samenspraakbijeenkomsten niet te hebben ontvangen. Het plaatsen van een aankondiging in de huis-aan-huis-blad Posthoorn is onvoldoende, omdat de Posthoorn niet bij het park bezorgd wordt. Het bestuur geeft verder aan al haar energie te hebben gericht op de afhandeling van lopende zaken die voortvloeien uit de nieuwbouw in de omgeving, zoals de eerder genoemde planschade.

De gemeente stelt op haar beurt meerdere pogingen te hebben gedaan VTV Johanna te betrekken bij de samenspraak rond het masterplan Erasmusveld. In de fase van de consultatie van de Nota van Uitgangspunten heeft de projectleider stakeholders, waaronder VTV Johanna, telefonisch benaderd. Bij VTV Johanna is een bericht ingesproken. Johanna heeft niet op de uitnodiging van de gemeente gereageerd. De gemeente geeft aan dat VTV Johanna in een brief aan de Haagse Bond van Volkstuinders heeft laten weten zich niet te willen mengen in eventuele discussies over het masterplan.

Meerdere respondenten geven aan dat de opzet met themabijeenkomsten het bezwaar met zich mee brengt dat de gemeente met elke groep belanghebbenden apart het gesprek aan gaat. Bij de inrichting van het Erasmusveld gaat het in essentie om het inpassen van verschillende belangen. Een opzet waarbij de verschillende belangen al met elkaar in de formele samenspraak het gesprek aangingen over de optimalisering van het plan was achteraf gezien beter geweest. Nu heeft dit gesprek in de vervolggesprekken plaatsgevonden. Respondenten geven aan de themabijeenkomsten meer als informatiebijeenkomsten te hebben ervaren. De echte samenspraak vond volgens meerdere respondenten pas plaats in de periode na de formele samenspraak.

Voorgestelde verbeterpunten

In de interviews zijn de volgende verbeterpunten naar voren gebracht door respondenten:

- De gemeente moet verwachtingen beter managen. VTV Johanna heeft op basis van de Nota van Uitgangspunten ten onrechte geconstateerd dat van uitplaatsing geen sprake zou zijn. Dit beeld is in contacten met een ambtenaar bij de afwikkeling van een planschade bevestigd. VTV Johanna geeft daarom ook als verbeterpunt aan dat de gemeente er ook voor moet zorgen echt met één stem te spreken.
- VTV Johanna beveelt verder aan de informatievoorziening te verbeteren. De gemeente kan er niet van uitgaan dat een huis-aan-huisblad ook daadwerkelijk alle belanghebbenden bereikt. Een persoonlijke uitnodiging aan alle belanghebbenden kan voorkomen dat belanghebbenden niet betrokken worden.
- De gemeente moet alle belanghebbenden betrekken bij de samenspraak. De sportverenigingen zijn pas laat in de samenspraak betrokken geraakt.
- Meerdere respondenten geven aan dat de samenspraak kan verbeteren door deelbelangen niet apart te behandelen, maar met elkaar te confronteren. Dan wordt de spanning tussen de belangen manifest en kunnen vertegenwoordigers van de verschillende belangen met elkaar in gesprek over de meest optimale invulling van het plan.

Samenspraak Kijkduin

Inleiding

Het masterplan Kijkduin is één van de negen masterplannen uit de Structuurvisie Den Haag 2020, Wéreldstad aan Zee. De gemeente wil Kijkduin onder het motto 'Natuurlijk... Kijkduin' ontwikkelen tot een luxe familiebadplaats en het groene karakter van Kijkduin behouden en versterken. Kijkduin is volgens de gemeentelijke plannen toe aan een kwaliteitsimpuls. De bereikbaarheid is niet optimaal, de natuurgebieden zijn versnipperd en de voorzieningen zijn verouderd. De zorgen van de gemeente worden gedeeld door ondernemers, die vrezen voor verloederding van Kijkduin.

Daarnaast wil de gemeente in Kijkduin 900 tot 1.000 woningen realiseren, waarvan 30% sociale woningbouw. Om deze bebouwing in het gebied in te passen, ligt het bouwen in de hoogte voor de hand. De gemeente wil niet hoger bouwen dan 50 meter. Het aantal woningen en de bouwhoogte is in de Structuurvisie vastgelegd, welke door de gemeenteraad is vastgesteld. Oorspronkelijk was nog een hoger aantal woningen voorzien, maar in het collegeakkoord is besloten maximaal 1.000 woningen te realiseren in Kijkduin. Bewoners en natuurorganisaties vrezen echter dat door hoogbouw het karakter van Kijkduin verloren gaat en dat Kijkduin een tweede Scheveningen wordt. De bewoners verenigen zich in de Werkgroep Masterplan Kijkduin.



Fotomontage Commissie Loosduinen / Werkgroep Masterplan Kijkduin: bewoners zijn bezorgd dat hoogbouw het karakter van Kijkduin aantast.¹

De gemeente gaat, mede vanwege deze weerstand, al vóór de totstandkoming van de Nota van Uitgangspunten het gesprek aan met bewoners en belanghebbenden zoals de winkeliers, de horeca en natuurorganisaties. Dit vormt het startpunt voor deze casus. De totstandkoming van het masterplan Kijkduin vindt plaats onder bestuurlijke verantwoordelijkheid van de wethouder Bouwen en Wonen, Marnix Norder.

Feitelijk verloop

Consultatiefase en brandingsessies (2007)

In de consultatiefase gaat de gemeente in gesprek met bewoners, in het bijzonder de Werkgroep Masterplan Kijkduin en met andere belanghebbenden, zoals ondernemers, milieuorganisaties en instellingen op het gebied van kunst- en cultuur en ondernemers. In de consultatiefase stelt de Werkgroep Masterplan Kijkduin in samenwerking met de commissie Loosduinen een bewonersvisie op voor Kijkduin. Bovenstaande foto is aan deze bewonersvisie ontleend. De bewonersvisie wordt tijdens een vergadering van de wijkvereniging Walboduin door 150 aanwezige bewoners omarmd. De Werkgroep Masterplan Kijkduin presenteert haar visie op 15 januari 2007 aan vertegenwoordigers van de gemeente.

¹ Toekomstige inrichting van Kijkduin. Commissie Loosduinen i.s.m. Werkgroep Masterplan Kijkduin, Den Haag, 7 mei 2007.

Niet alleen de bewoners ontwikkelen een eigen visie, ook natuurorganisatie AVN ontwikkelt een visie op de kernkwaliteiten van het gebied: natuur en recreatie. De AVN ontvangt hierop echter nooit een formele reactie van de gemeente. Voor het opstellen van dit plan heeft AVN externe expertise ingehuurd.

De gemeente organiseert naar aanleiding van de consultatieronde met bewoners en andere belanghebbenden in november 2007 een 'brandingsessie' onder leiding van de Holland Branding Group. Deze sessie is bedoeld om in een gesprek tussen de gemeente, bewoners en belanghebbenden de identiteit van Kijkduin te verkennen. De gemeente betreft de resultaten van de brandingsessie bij de Nota van Uitgangspunten voor het masterplan.

Nota van Uitgangspunten (eerste helft 2008)

De gemeente stuurt de Nota van Uitgangspunten Kijkduin op 20 mei 2008 naar de gemeenteraad. Bewoners en natuurorganisaties zijn zeer teleurgesteld over de inhoud van de nota. Vooral het feit dat het aantal woningen dat de gemeente in Kijkduin wil realiseren ongewijzigd is wekt wrevel. De bewoners en natuurorganisaties vinden dat de gemeente onvoldoende onderbouwing biedt voor de noodzaak van de woningbouw en vinden de verwijzing naar de kaders uit de Structuurvisie als motivatie onvoldoende.

Op 10 juli 2008 wordt de Nota van Uitgangspunten na heftige discussie door de raad vastgesteld. Deze Nota van Uitgangspunten dient als basis voor de samenspraak voor het masterplan Kijkduin. Tijdens de raadsbehandeling zijn verschillende moties aangenomen die tot aanpassing van de Nota van Uitgangspunten hebben geleid en die bepalend zijn geweest voor het verdere traject. Een duidelijk voorbeeld is de wens van de raad de mogelijkheid te onderzoeken een zo groot mogelijk aaneengesloten groengebied te realiseren.

Samenspraak (half september – begin december 2008)

De formele samenspraak Kijkduin beslaat de periode september – begin december 2008. De gemeente heeft gekozen voor samenspraak op het tweede niveau. Dat wil zeggen dat de inbreng van betrokkenen een adviesstatus heeft. Het advies is echter niet bindend. Het college mag het advies, mits gefundeerd, naast zich neerleggen.

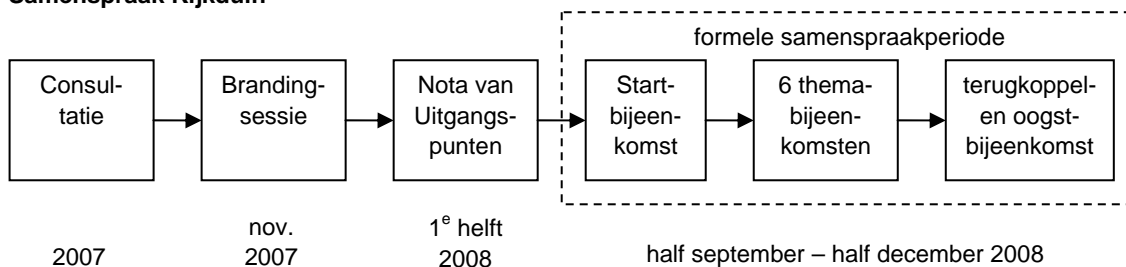
De samenspraak start met een startdag op 21 september. De startdag is bedoeld om bewoners en belanghebbenden te informeren over de inhoud en de kaders voor de samenspraak. Na de startdag volgen zes themabijeenkomsten. De themabijeenkomsten zijn zodanig gekozen dat bij elk thema de verschillende belanghebbenden met elkaar in gesprek kunnen gaan over het thema. De bijeenkomsten zijn gewijd aan de thema's landschap en natuur, wonen (2x), bereikbaarheid, bijzondere voorzieningen en cultuur.

Met name de sessie wonen trekt veel geïnteresseerden. De gemeente besluit een tweede sessie te organiseren. De themabijeenkomsten trekken in totaal 215 deelnemers. De discussies tijdens de bijeenkomsten lopen soms hoog op. De verschillende belanghebbenden blijken tegengestelde meningen te hebben over de toekomstvisie Kijkduin. Ook de pers is geïnteresseerd in het verloop van de samenspraak. AD Haagsche Courant en RTV West besteden meerdere malen aandacht aan de samenspraak.

Na de themabijeenkomsten volgt een terugkoppelbijeenkomst, waarbij de gemeente drie denkrichtingen voor Kijkduin presenteert en deelnemers hierop een reactie vraagt. De samenspraak eindigt op 10 december 2008 met een zogenaamde oogstbijeenkomst. Verantwoordelijk wethouder Marnix Norder koppelt de uitkomsten van de samenspraak terug en presenteert de voor- en nadelen van de drie denkrichtingen voor de ontwikkeling van Kijkduin.

Het is niet de bedoeling over één van de denkrichtingen te stemmen. De denkrichtingen dienen als bouwstenen bij de verdere uitwerking van de samenspraak. Op basis van de Nota van Uitgangspunten en de samenspraakfase wordt het Masterplan Kijkduin opgesteld.

Samenspraak Kijkduin



Het college van burgemeester en wethouders stel het conceptmasterplan Kijkduin in mei 2009 vast. Besluitvorming in de gemeenteraad volgt in het najaar van 2009.

Beoordeling respondenten

Inhoud

Respondenten oordelen wisselend over de samenspraak Kijkduin. De ondernemers die in het kader van dit onderzoek geïnterviewd zijn, zijn zeer te spreken over het samenspraaktraject. Zij vinden dat de gemeente het samenspraakproces op een professionele, duidelijke en zorgvuldige manier heeft georganiseerd. Zij kunnen zich ook goed vinden in het inhoudelijke resultaat: de ondernemers zien de noodzaak van een kwaliteitsimpuls in Kijkduin om te voorkomen dat de badplaats verloedert.

De geïnterviewde bewoners oordelen veel kritischer over hele proces van totstandkoming van het masterplan Kijkduin. Bewoners en natuurorganisaties blijven teleurgesteld over de fundamentele keuze van het college voor de bouw van het groot aantal woningen op relatief grotere hoogte in het Kijkduingebied. De respondenten realiseren dat dit een kader is dat voortvloeit uit de Structuurvisie. Maar zij missen de onderbouwing door de gemeente voor het aantal van 900 tot 1.000 te realiseren woningen. De gemeente stelt die motivering wel te hebben gegeven, maar de bewoners niet te hebben kunnen overtuigen van de door de gemeente geprognosticeerde groei van de stad en de bevolking.

De bewoners missen aanvankelijk de mogelijkheid om met de gemeente een gesprek over de kern van de zaak te kunnen voeren: een samenhangende toekomstvisie voor Kijkduin. Pas na lang aandringen van de bewoners is de gemeente bereid een 'brandingsessie' te organiseren. De bewoners vinden het beeld over de toekomst van Kijkduin dat de brandingsessie heeft oplevert onvoldoende specifiek.

De indruk ontstaat hierdoor dat de gemeente de plannen onvoldoende doordenkt en dat zij niet echt open staat voor een gesprek met de bewoners. De politiek lijkt zijn wil door te drukken, zonder daarbij echt inzicht te hebben in de belangen van de bewoners en de consequenties voor het gebied. Men heeft de indruk dat de gemeente in het geheel niet luistert en niets met de inbreng van de betrokkenen doet. De bewoners geven aan dat er nooit door de gemeente inhoudelijk gereageerd is op de 'bewonersvisie'. Hierover zijn betrokkenen in de eerste fase zeer teleurgesteld.

Over de officiële samenspraak zijn betrokkenen, hoewel bepaalde keuzes nog steeds niet ter discussie stonden, redelijk tevreden over de mate waarin de gemeente de inbreng heeft meegenomen.

Proces

De bewoners geven aan dat zij in de eerste fase zelf naar de gemeente moesten komen om in gesprek met de gemeente te kunnen gaan. Ook is de status van de inbreng van de betrokkenen tijdens de consultatiefase onduidelijk. Deze fase wordt door de geïnterviewde bewoners daarom gekwalificeerd als onprofessioneel. Bewoners vinden het niet helder. Wanneer en hoe neemt de gemeente welke beslissing? Ook hebben zij kritiek op de informatievoorziening. Bewoners noemen de informatievoorziening niet tijdig genoeg om hen in staat te stellen zich voldoende voor te bereiden en een mening te vormen. Ook vinden zij de gemeentelijke informatie niet altijd duidelijk. De informatie wordt ook niet als volledig ervaren: de bewoners missen bijvoorbeeld een duidelijke cijfermatige onderbouwing voor de woningbouwopgave.

Hoewel er schriftelijk wordt gerept over 'samenspraak' en tweerichtingsverkeer, blijkt dit niet het geval. De gemeente heeft bewoners aangegeven dat zij feedback mochten geven op de uitkomsten van de brandingsessie. De geïnterviewde bewoners geven aan dat de gemeente deze afspraak niet is nagekomen, terwijl de gemeente de resultaten van de brandingsessie volgens hen wel als 'gedragen door de deelnemers' meeneemt bij het opstellen van de Nota van Uitgangspunten. Dit schaadt het vertrouwen van de bewoners in de gemeente. De bewoners hebben tijdens de brandingsessie onvoldoende ruimte voor een gesprek ervaren en vinden dat de sessie 'afgeraffeld' is.

In de latere fases is de gemeente opener en organiseert het proces beter. De betrokkenen voelen zich meer serieus genomen. Toch worden ook in deze fase kanttekeningen geplaatst. Vooral over de wijze van presenteren van de plannen tijdens de themasessies zijn betrokkenen ontevreden. Men heeft de indruk dat de gemeente daar bewust bepaalde kleuren heeft gebruikt en een aantal elementen heeft weggelaten, waardoor een ander beeld ontstaat. Ook geven betrokkenen aan teleurgesteld te zijn over de wijze waarop tijdens de oogstsessie de bevindingen werden gepresenteerd. Daarin is nauwelijks meer tijd voor discussie geboden.

Ook geven de bewoners aan dat het lastig is om over een aaneengesloten leefgebied in verschillende thema's te moeten praten. De gemeente stelt dat juist om die reden de terugkoppelbijeenkomst bedacht is. Al met al geven betrokkenen aan dat, ook in de laatste fase, de invloed van de betrokkenen zeer afhankelijk is van kennis van de politieke en ambtelijke wegen, deskundigheid op het onderwerp zelf en tijd en geld om het proces te beïnvloeden.

Ten slotte geeft een bewoner aan dat de gemeente bewoners en belanghebbenden relatief kort de tijd geeft om een compleet dossier door te nemen en zich een mening te vormen, terwijl de gemeente zelf haar plannen niet altijd haalt en ruim de tijd neemt om te reageren op voorstellen van bewoners.

De ondernemers zijn in tegenstelling tot de bewoners zeer lovend over het proces. Zij vinden dat de gemeente de samenspraak zeer professioneel heeft georganiseerd. De informatievoorziening was uitgebreid en duidelijk. De gemeente heeft met de verschillende bijeenkomsten tijdens de samenspraakperiode belanghebbenden uitgebreid de mogelijkheid geboden mee te praten. De ondernemers vinden dat de gemeente expliciet heeft benoemd welke kaders al vaststonden, zoals de woningbouwopgave. Zij ervaren het niet als een probleem dat al een aantal fundamentele keuzes gemaakt waren. De gemeenteraad is immers democratisch gekozen. De ondernemers verwachten juist dat de gemeenteraad de blik vooruit richt en plannen ontwikkelt om Kijkduin en andere gebieden in de stad een gezonde toekomst te bieden.

Voorgestelde verbeterpunten

In de interviews hebben de respondenten de volgende suggesties naar voren gebracht om de kwaliteit van inspraak en samenspraak verder te verbeteren:

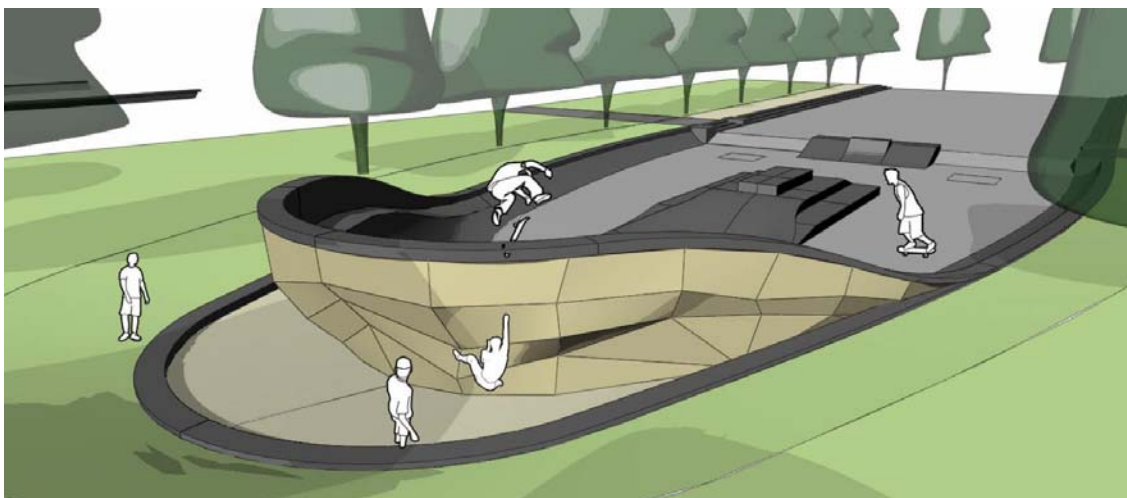
- Bewoners geven aan dat de gemeente de ruimte en tijd moet geven voor een fundamenteel gesprek over de kaders. De gemeente moet volgens hen ook geen uitgangspunten, maar doelstellingen formuleren. Daarmee geeft de gemeente meer ruimte aan bewoners om in de samenspraak tot oplossingen te komen.
- Bewoners geven aan dat de gemeente uitkomsten van bijeenkomsten niet als 'gedragen' moet presenteren als er geen consensus was. En het is volgens hen essentieel een onafhankelijke gespreksleider in te zetten in gesprekken tussen bewoners en de gemeente.
- Voor de bewoners is het essentieel dat de gemeente haar afspraken met bewoners nakomt.
- Bewoners adviseren de gemeente het proces nauwkeuriger uit te schrijven, zodat voor betrokkenen duidelijk is wat de planning is en op welke momenten een beslissing wordt genomen. Dit was tijdens de formele samenspraakperiode voldoende duidelijk, maar niet tijdens de consultatiefase. Bewoners geven aan dat de gemeente voldoende tijd moet nemen voor een zinvol gesprek. De brandingsessie is een voorbeeld van hoe het volgens hen niet moet.
- Als de gemeente bewoners en belanghebbenden echt serieus neemt, moet de gemeente hen ook faciliteren. Bewoners adviseren de gemeente deskundigheid en budget beschikbaar te stellen aan bewoners om de eigen visie uit te kunnen werken. Nu hebben de kosten voor het ontwikkelen van een alternatieve visie zelf moeten dragen.
- Informatie die de gemeente verstrekt moet volledig en duidelijk zijn. Presentaties mogen geen vertekend beeld geven, vinden de bewoners.

Skatevoorziening Laan van Wateringse Veld

Inleiding

In de zuidwesthoek van Den Haag wordt sinds 1996 hard gewerkt aan de nieuwe wijk Wateringse Veld. Verantwoordelijk voor de realisatie is de Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld (OCWV), een publiekprivaat samenwerkingsverband tussen de gemeente Den Haag en Bouwfonds. In 1997 is een plan opgesteld voor de openbare ruimte in het plangebied. Onderdeel van dit plan is een skatebaan aan de Laan van Wateringse Veld. Deze skatevoorziening biedt jongeren vanaf een jaar of 12 een eigen speelplaats in de buurt. Realisatie van de skatevoorziening valt onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van wethouder van Bouwen en Wonen, Marnix Norder, in zijn hoedanigheid als voorzitter van de Stuurgroep Wateringse Veld.

Toekomstige skatevoorziening Laan van Wateringse Veld



Bron: Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld

De skatevoorziening wordt gerealiseerd tussen de twee weghelften van de Laan van Wateringse Veld, de centrale ontsluitingsweg van de wijk. De weghelften worden fysiek van elkaar gescheiden door een groenstrook en door het spoor van tramlijn 16. De speelruimte is daardoor niet geschikt voor jongere kinderen. Er is dus bewust gekozen voor een speelvoorziening voor oudere kinderen op deze plek.

Door de vertraagde komst van tram 16 kon de skatevoorziening pas elf jaar later, in 2008, daadwerkelijk gerealiseerd worden. Mede daarom is eind 2007 gekozen voor het plaatsen van een tijdelijke skatevoorziening, voorafgaand aan de bouw van de permanente voorziening.

Omdat in de omgeving niet veel voorzieningen bestaan voor de jeugd van 12 jaar en ouder, is deze skatevoorziening een grote trekpleister. De gebruikers komen uit verschillende delen van Den Haag. Hoewel veel omwonenden het leuk vinden naar de spelende jongeren te kijken, hebben de bewoners ook zorgen over de mogelijke negatieve effecten van de skatevoorziening op de waarde van de huizen, de (verkeers-)veiligheid en mogelijk overlast in de vorm van wildplassen of lawaai.

Omdat in het bestemmingsplan van 1997 al een voorziening voor de oudere jeugd was opgenomen, was geen wettelijke inspraakprocedure vereist voor de bouw van de skatevoorziening. Wel is op verschillende momenten in het proces van de totstandkoming gesproken met vertegenwoordigers van de verschillende betrokken partijen. Deze interactie, die beschouwd kan worden als een vorm van samenspraak, staat centraal in deze casus.

Momenteel is de definitieve skatevoorziening in de laatste fase van ontwikkeling en wordt binnenkort geopend.

Feitelijk verloop

Op twee momenten is overleg gevoerd met belanghebbenden. Het eerste moment betrof een overleg met skaters, het tweede een informatieavond waarbij alle belanghebbenden betrokken werden.

Overleg met de skaters

Het eerste overleg over de skatevoorziening heeft plaatsgevonden tussen de skaters en de ontwerper van de skatevoorziening. Aanleiding voor dit overleg was een petitie die de skaters in augustus 2007 aanboden aan de OCWV. In de petitie drongen zij aan op spoedige aanleg van de skatevoorziening, die ernstig was vertraagd. Op de plaats waar de skatevoorziening aangelegd moest worden, lag een keerlus voor tram 17. Deze zou verdwijnen met de komst van tram 16. Uitstel van de komst van deze tramlijn was er de aanleiding voor dat de keerlus langer in gebruik bleef en de skatevoorziening dus niet aangelegd kon worden. De petitie heeft ertoe geleid dat de OCWV en het stadsdeel gezamenlijk middelen beschikbaar hebben gesteld voor de aanleg van een tijdelijke skatevoorziening.

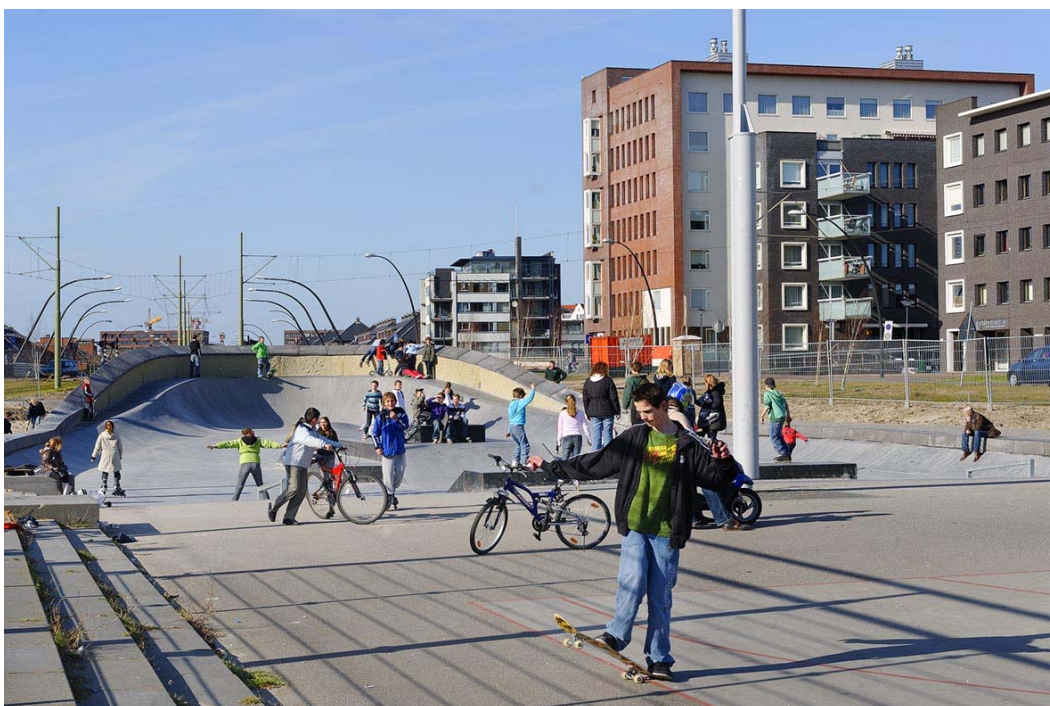
In het najaar van 2007 is begonnen met het ontwerpen van de definitieve voorziening en de plaatsing van een tijdelijke voorziening op de Laan van Wateringseveld. De OCWV heeft geen speciale actie ondernomen om de bewoners te informeren over de komst van de skatevoorziening. De OCWV stelt dat het hier een voorziening betreft die door beelden en verwachtingen van bewoners altijd kritisch beoordeeld zal worden. Deze overweging en het feit dat er in Wateringse Veld toch al problemen met hangjongeren waren, zijn voor de OCWV de reden geweest niet al in een vroeg stadium actief de komst van de skatevoorziening te communiceren. De OCWV stelt echter ook nooit geheimzinnig te hebben gedaan over de komst van de voorziening, die in het bestemmingsplan opgenomen was.

Bewoners raakten langs informele weg op de hoogte van de komst van de skatevoorziening. Voor veel bewoners was het een verrassing dat er een skatevoorziening gerealiseerd zou worden.

Informatieavond met omwonenden

De OCWV heeft in december 2007 een informatieavond georganiseerd over de komst van de skatevoorziening. Tijdens deze avond werd bewoners en andere betrokkenheid de gelegenheid geboden om informatie uit te wisselen, zorgen te uiten en het ontwerp op een aantal praktische punten aan te vullen. Aanleiding om de informatieavond te organiseren waren zorgen van bewoners dat de skatevoorziening tot overlast van hangjeugd zou leiden. Tijdens de informatieavond is de OCWV met een vertegenwoordiging van de bewoners in gesprek gegaan. Aanwezig waren de ontwikkelaar, een vertegenwoordiging van bewoners, skaters, de politie, een jongerenwerker en de beheerder van de skatevoorziening.

De definitieve skatevoorziening is inmiddels gerealiseerd en wordt in juli 2009 officieel geopend.



De definitieve skatevoorziening aan de Laan van Wateringse Veld

Beoordeling respondenten

Over het algemeen wordt de samenspraak tussen bewoners, gemeente en de OCWV in deze casus als redelijk positief ervaren. Hoewel sommige bewoners niet volledig positief zijn over de komst van de skatevoorziening en men zich niet op alle punten gehoord voelt (bijvoorbeeld rond de veiligheidssituatie van de kinderen) is men over de manier van communicatie tevreden.

Inhoud

Voor de betrokkenen was het duidelijk dat de informatieavond bedoeld was om hen te informeren over de plannen rond de plaatsing van de skatevoorziening en dat er geen ruimte was voor fundamentele wijzigingen. De komst van de skatevoorziening stond niet ter discussie, maar er kon wel gesproken worden over zorgen van omwonenden (geluidsoverlast, wildplassen, veiligheid). Dat de speelruimte beperkt was, werd door bewoners niet als problematisch ervaren.

Wel vinden bewoners het vervelend dat hun zorgen over de verkeersveiligheid niet gehoord worden. De situering van de skatevoorziening in een groenstrook tussen twee weghelften en tussen tramsporen wordt als onveilig beleefd. De bewoners nemen het vooral de gemeente en HTM kwalijk hun zorgen te negeren.

Het inhoudelijk eindresultaat is tot stand gekomen in samenspraak met de skaters als eindgebruikers. Daardoor is in het ontwerp rekening gehouden met de wensen van deze groep belanghebbenden. Ook werd bij het ontwerp rekening gehouden met de consequenties voor omwonenden, waardoor ook door omwonenden weinig commentaar op het ontwerp is gegeven.

Proces

De deelnemers aan de informatieavond geven aan dat er naar hen geluisterd werd. Persoonlijk contact tussen een afvaardiging van de bewoners en een afvaardiging van betrokkenen vanuit de OCWV en de gemeente maakte het mogelijk een redelijk gesprek met elkaar te voeren tijdens de informatieavond, terwijl er ook ruimte was om emoties te uiten.

Tijdens de informatieavond waren alle betrokkenen aanwezig en was er veel ondersteunend informatiemateriaal beschikbaar. Betrokkenen beoordelen deze informatie als volledig en duidelijk. De aanwezigheid van de ontwikkelaar, de gemeente, de politie, de jongerenwerker en de beheerder zorgde ervoor dat alle vragen die tijdens de bewonersavond naar voren kwamen, direct konden worden beantwoord. Dit is door bezoekers van de bewonersavond als positief ervaren. De OCWV geeft aan bewust gekozen te hebben voor een opzet waarbij alle te verwachten vragen direct beantwoord konden worden door de verschillende verantwoordelijke partijen.

De bewoners zijn minder positief over het gebrek aan informatievoorziening rond de planvorming. De bewoners kregen in eerste instantie via geruchten hoogte van het feit dat de skatevoorziening daadwerkelijk zou worden geplaatst.

Bewoners geven aan dat hun ervaringen met de tijdelijke skatevoorziening veel van hun zorgen heeft weggenomen en de komst van de uiteindelijke voorziening acceptabel heeft gemaakt.

Bewoners waarderen de mogelijkheid om rechtstreeks met de verantwoordelijk projectleider contact op te kunnen nemen via diens mobiele nummer. Zij geven aan dit veel prettiger te vinden dan als zij contact zouden moeten opnemen met een algemeen informatienummer.

De publiekprivate OCWV is verantwoordelijk voor de aanleg van de skatevoorziening en heeft daardoor zowel inhoudelijk als procesmatig ruimte om zelf beslissingen te kunnen nemen. In het contact met bewoners heeft de projectleider dit als positief ervaren: de projectleider kon, vanuit de eigen verantwoordelijkheid, adequaat inspelen op de onderwerpen die de bewoners naar voren brachten.

Voorgestelde verbeterpunten

Door de bewoners zijn de volgende suggesties naar voren gebracht om de kwaliteit van inspraak en samenspraak verder te verbeteren:

- Communiceer tijdig met bewoners. Bewoners geven aan dat het heel belangrijk is dat informatie over gemeentelijke plannen tijdig wordt verstrekt. Dit geeft bewoners de gelegenheid hun eigen gedachten over het onderwerp te voorkomen. Ook voorkomt het tijdig informeren van bewoners dat zij zich verrast voelen door plannen of het gevoel hebben voor voldongen feiten gesteld te worden.
- Bewoners geven aan dat het van groot belang is dat hun zorgen serieus genomen worden en dat de gemeente voldoende ruimte biedt om zorgen op te lossen. In deze casus hebben de bewoners voldoende erkenning voor hun zorgen gekregen. Tijdens de informatieavond zijn veel zorgen weggenomen. Dit geldt echter niet voor de zorgen van de bewoners voor de veiligheidsaspecten van de skatevoorziening. Hierover geven bewoners aan dat hun zorgen onvoldoende gehoord zijn.

- Bewoners zijn van mening dat bij de realisatie van de skatevoorziening onvoldoende rekening is gehouden met de fysieke inpassing in de omgeving. Zij zijn vooral bezorgd over mogelijk onveilige situaties die kunnen ontstaan door de plaatsing van de skatevoorziening naast een trambaan in de middenberm van een drukke weg. Bewoners benadrukken dat bij de ontwikkeling van voorzieningen als deze dan ook altijd de inpassing betrokken moet worden.

Verkeerscirculatieplan Spui

Inleiding

Het verkeerscirculatieplan voor het centrumgebied van Den Haag is bedoeld om de luchtkwaliteit op de Amsterdamse Veerkade en de Stille Veerkade te verbeteren en het doorgaande autoverkeer door de Haagse binnenstad te verminderen. Met het plan wil de gemeente de verblijfskwaliteit voor voetgangers en fietsers verbeteren, terwijl de binnenstad goed bereikbaar blijft voor autoverkeer. Door het verkeer langs het centrum te laten rijden wil de gemeente deze doelen realiseren.

Het verkeerscirculatieplan kwam voort uit een evaluatie van de Parkeerroute in de binnenstad. Directe aanleiding was een rechtszaak van bewoners over de luchtkwaliteit op een aantal straten waaronder de Amsterdamse Veerkade, de Stille Veerkade en de Paviljoensgracht. Op 11 juni 2005 vroeg de gecombineerde commissie Verkeer en Duurzaamheid de toenmalig portefeuillehouder, verkeerswethouder Bruno Bruins, een verkeerscirculatieplan op te stellen. Het plan beoogt een 'optimale afweging tussen autobereikbaarheid, economische ontwikkeling, ruimtelijke kwaliteit, verblijven, wonen en milieukwaliteit'.

Het commissieverzoek is in eerste opzet uitgewerkt onder verantwoordelijkheid van toenmalig verkeerswethouder Pieter van Woensel, die echter aftrad in februari 2007. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het verkeerscirculatieplan kwam vervolgens tijdelijk in handen van wethouder Marnix Norder, tot het aantreden van de nieuwe verkeerswethouder, Peter Smit, op 29 maart 2007. Hij is als wethouder Verkeer en Milieu tot op heden verantwoordelijk voor het verkeerscirculatieplan.

Het verkeerscirculatieplan is een complex plan en inmiddels een beladen onderwerp in Den Haag. De keuzes die gemaakt worden in het plan raken bewoners, ondernemers en culturele instellingen in de binnenstad direct, en hebben daarnaast consequenties voor de mensen buiten de centrumring en bezoekers van Den Haag. In oktober/november 2006 werd het eerste ontwerp van het verkeerscirculatieplan in de inspraak gebracht. Dit vormt het startmoment voor deze casus.

Het verkeerscirculatieplan is thans in de uitwerkingsfase. Het plan is onderverdeeld in verschillende projecten. De projecten worden apart uitgewerkt en in de gemeenteraad behandeld. In deze casus staat het plan voor het project Spui/Grote Markt centraal. De beoordeling over de inspraak rond de totstandkoming van dit deelplan kan echter niet los worden gezien van de totstandkoming van het gehele verkeerscirculatieplan. Waar relevant wordt dan ook naar het overkoepelende verkeerscirculatieplan verwezen.

Feitelijk verloop

Inspraak en verlengde inspraak (januari-juni 2007)

Het eerste moment waarop bewoners en belanghebbenden de mogelijkheid hadden inbreng te leveren op het verkeerscirculatieplan was in het voorjaar 2007, toen het verkeerscirculatieplan in de inspraak werd gebracht. Tijdens deze inspraakprocedure keerden vele bewoners en belanghebbenden zich tegen het verkeerscirculatieplan. Er is zowel mondeling (43 sprekers) als schriftelijk (44 zienswijzen) veel commentaar op de plannen gekomen. Tijdens de periode van inspraak voerden 52 organisaties van belanghebbenden, waaronder bewoners en ondernemers, campagne tegen het verkeerscirculatieplan. De Haagse binnenstad hing vol met posters met de tekst 'VCP? Nee!'. Ondernemers vrezen voor de bereikbaarheid van hun zaak en voor de mogelijkheden te parkeren. Bewoners zijn bezorgd over de consequenties van aanpassingen in de verkeerscirculatie voor hun woonomgeving.

Na het aftreden van wethouder Van Woensel eind februari 2007 is Marnix Norder als waarnemend wethouder verantwoordelijk voor het verkeerscirculatieplan. Naar aanleiding van de heftige kritiek op het verkeerscirculatieplan besluit hij om het formele inspraaktraject te verlengen. In deze 'verlengde inspraakperiode' nodigde de gemeente bewoners, ondernemers en andere belanghebbenden uit de binnenstad uit om 'op basis van de vastgestelde doelen voor het verkeerscirculatieplan met open vizier in gesprek te gaan met sleutelfiguren in de stad.'¹ In totaal heeft de gemeente drie bijeenkomsten georganiseerd en heeft de gemeente met ruim 50 sleutelfiguren gesproken. Het uitgangspunt voor de bijeenkomsten was het uitwerken en doorrekenen van ideeën voor varianten van het verkeerscirculatieplan die door de sleutelfiguren naar voren werden gebracht.

De derde bijeenkomst was bedoeld om één variant uit te kiezen. De keuze is niet gemaakt door de sleutelfiguren, maar door een bestuurlijke stuurgroep voor het verkeerscirculatieplan waarin drie wethouders zitting hadden. Deze bestuurlijke stuurgroep heeft gekozen voor de variant variant VCP+, een variant waarbij door flankerende maatregelen het voorgestelde verkeerscirculatieplan voor de belanghebbenden redelijk te accepteren zou zijn. Het flankerend beleid betrof een pakket van maatregelen die het gebruik van de auto of de hinder van het autoverkeer helpen beperken, onder meer door alternatieven voor de auto aantrekkelijker te maken en door maatregelen om autogebruik te ontmoedigen. De sleutelfiguren hebben geen gelegenheid meer gehad om te reageren op deze voorgestelde variant. Op 14 juni 2007 stemt de gemeenteraad in met de voorgestelde variant VCP+, inclusief onderzoek naar de mogelijkheid van flankerende maatregelen.

Instellen klankbordgroep (14 juni tot nu)

Na de goedkeuring van de gemeenteraad voor het VCP+, wordt een klankbordgroep ingesteld. Deze klankbordgroep zal 'betrokken worden bij de voortgang, de uitwerking en de implementatie van het verkeerscirculatieplan in de komende jaren.'² De gemeente stelt de klankbordgroep van 16 personen samen met afgevaardigden van bewoners en belanghebbenden. Het instellen van de klankbordgroep kan beschouwd worden als het bieden van een vorm van samspraak aan bewoners en belanghebbenden.

De klankbordgroep komt maandelijks bijeen en mag gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen over de implementatie van het verkeerscirculatieplan in de komende jaren. De klankbordgroep krijgt inzage in allerlei documenten van de gemeente, ook van onofficiële aard. Aanvankelijk worden de klankbordgroepbijeenkomsten goed bezocht. Rond mei 2009 is het draagvlak voor de bijeenkomsten afgenomen en komen steeds minder leden naar de bijeenkomsten.

Officiële inspraak concept voorontwerp Spui/Grote Markt (september-november 2008)

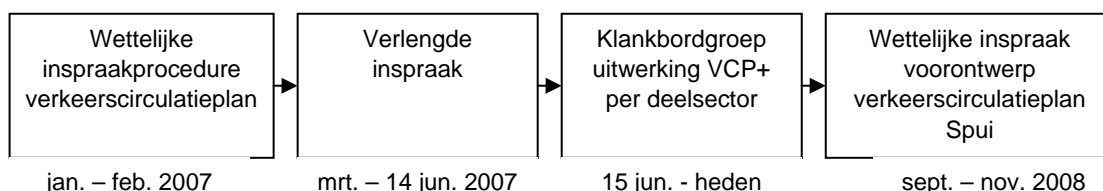
In de periode na het raadsbesluit over het VCP+ werkt de gemeente het plan uit in conceptvoorontwerpen voor elk van de projecten. Voor elk van de deelsectoren organiseert de gemeente een aparte inspraakprocedure. De wettelijke inspraakprocedure voor het 'concept voorontwerp Spui' liep van 29 september 2008 tot en met 9 november 2008.

¹ Plan van Aanpak Verkeerscirculatieplan Centrumgebied, DSO/2007.682, RIS 144366, 6 maart 2007.

² Voortgang verlengde inspraak Verkeerscirculatieplan Centrumgebied, DSO/2007.1074 - RIS 145168, 10 april 2007.

Na de eerdere lessen rond het verkeerscirculatieplan betreft de gemeente een communicatiebureau bij de communicatie rond het verkeerscirculatieplan. In de inspraakperiode heeft het conceptvoorontwerp ter inzage gelegen. Dit plan bevat enkele keuzes, in het bijzonder het definitief opheffen van de tijdelijke tramhalte Spui-Stadhuis ter hoogte van het Spuiplein, die voor verschillende bewoners, ondernemers en andere belanghebbenden nieuw zijn. In de maand oktober zijn twee informatieavonden georganiseerd. Daar zijn de plannen op simpele wijze gepresenteerd en konden belanghebbenden één op één met de gemeente in gesprek gaan over de plannen. Daarnaast kon schriftelijk en telefonisch worden ingesproken. Er zijn in totaal 79 reacties ontvangen, die verwerkt zijn in de nota Beantwoording inspraak. Het conceptvoorontwerp Spui is uiteindelijk op 5 maart 2009 zonder wijzigingen overgenomen door de gemeenteraad.

Totstandkoming verkeerscirculatieplan Spui



Geconcludeerd kan worden dat de interactie tussen gemeente en bewoners en belanghebbenden niet beperkt is gebleven tot een formele, wettelijke verplichte inspraakprocedure volgens vaste vormen. Zowel het instellen van de verlengde inspraak, waarbij sleutelfiguren in een drietal bijeenkomsten in gesprek gingen met de gemeente, als het instellen van een klankbordgroep in de fase van uitwerking van het verkeerscirculatieplan, kunnen beschouwd worden als vormen van samenspraak. De keuze voor de inzet van deze instrumenten is gedurende het proces gemaakt. Aanvankelijk is het verkeerscirculatieplan alleen in een formeel inspraaktraject aan de Hagenaars voorgelegd.

Beoordeling respondenten

De respondenten zijn zeer kritisch over het verloop van de in- en samenspraak rond het verkeerscirculatieplan. Hun kritiek richt zich zowel op de inhoud van de verschillende procedures, als op het proces zelf.

Inhoud

Alle respondenten beschouwen het verkeerscirculatieplan als een hoogst politiek plan. Het verkeerscirculatieplan was inzet van de collegeonderhandelingen. Toen hebben de collegepartijen de kaders voor het verkeerscirculatieplan al scherp vastgelegd. Daardoor is de speelruimte om het verkeerscirculatieplan aan te passen op basis van de in- en samenspraak zeer beperkt. Het merendeel van de respondenten realiseert zich dat de speelruimte in de inspraak rond het verkeerscirculatieplan zeer beperkt is. Door de flankerende maatregelen werd het verkeerscirculatieplan voor de meerderheid van de belanghebbenden uiteindelijk toch acceptabel. Inmiddels zeggen de betrokkenen dat de afspraken over de flankerende maatregelen 'met voeten worden getreden', en dat dit de betrouwbaarheid van het bestuur niet ten goede komt. Verschillende respondenten zijn ontgoocheld over het politieke spel rond de totstandkoming van het verkeerscirculatieplan.

Meerdere respondenten geven aan zeer teleurgesteld te zijn in de doorwerking van hun inbreng tijdens de verlengde inspraakprocedure en in de klankbordgroep. Het gevoel overheerst dat de gemeente vooral een 'verdeelt- en heerspolitiek' heeft gevoerd en uiteindelijk toch het eigen plan heeft doorgezet, terwijl de verwachting was gewekt dat er ruimte zou zijn voor inbreng van

bewoners, ondernemers en andere belanghebbenden. Dit geldt vooral voor de afronding van de verlengde inspraak. De gemeente heeft toen een finaal plan gepresenteerd, zonder de sleutelfiguren de gelegenheid te geven daar nog op te reageren. Meerdere respondenten geven aan dit niet te kunnen begrijpen en als zeer teleurstellend ervaren te hebben.

De respondenten geven ook aan teleurgesteld te zijn in de inhoudelijke opbrengst van de klankbordgroepen. De verwachting bestond bij deelnemers aan de klankbordgroep dat de gemeente de kennis van de betrokkenen wilde inzetten in het proces. Respondenten geven aan dat gaandeweg het gevoel ging overheersen dat de gemeente de inbreng van de klankbordgroep op geen enkel moment serieus nam. Daarmee nam het draagvlak voor de klankbordbijeenkomsten af en werden de bijeenkomsten steeds minder goed bezocht.

Ook over de totstandkoming van het conceptvoorontwerp Spui zijn meerdere respondenten kritisch. Pas toen het conceptvoorontwerp in de inspraak kwam, ontdekten zij dat er nieuwe keuzes in het plan waren doorgevoerd, zoals het opheffen van de tramhalte tramhalte Spui-Stadhuis ter hoogte van het Spuiplein. Respondenten hebben dit ervaren als een verrassing en voelen zich voor een voldongen feit gesteld. Vooral omdat de belanghebbenden in andere gremia wel met de gemeente rond de tafel zitten en dus makkelijk geïnformeerd hadden kunnen worden, roept de gang van zaken veel weerstand op.

Overigens zijn niet alle respondenten ontevreden met het inhoudelijke resultaat van de verschillende procedures. Met name bewoners die door het verkeerscirculatieplan de verkeersdruk in hun woonomgeving zien afnemen, zijn te spreken over de inhoudelijke uitkomst.

Proces

Tijdens de periode van de klankbordgroep wordt het verkeerscirculatieplan niet integraal besproken, maar per deelonderwerp of per deelsector. Dit bemoeilijkt het voeren van een zinvol gesprek met de betrokkenen die niet in deelsectoren of thema's denken maar het gewoon over hun straat hebben.

Een grote meerderheid van de respondenten heeft de informatievoorziening tijdens het gehele traject als onvoldoende ervaren. Zij geven aan dat voorafgaand aan de eerste inspraakprocedure over het totale verkeerscirculatieplan niet met bewoners of ondernemers over het verkeerscirculatieplan is gecommuniceerd. Betrokkenen geven aan dat de gemeente zich verschuilt achter het coalitieakkoord en hebben de indruk dat de gemeente niet alle argumenten en overwegingen op tafel legt. Respondenten noemen als voorbeeld de verlengde inspraakprocedure, waarbij de berekeningen over de ideeën van de sleutelfiguren op ontransparante wijze door de gemeente worden uitgevoerd. Respondenten, betrokken bij de klankbordgroep, geven aan informatie vaak op een laat moment te ontvangen. Zij vinden de informatie die de gemeente hen verstrekt bovendien soms onvolledig en onduidelijk. Over de wijze van informatievoorziening tijdens de inspraak over het conceptvoorontwerp Spui zijn verschillende belanghebbenden ontsteld. Velen zijn via informele weg op de hoogte geraakt van de inspraak, terwijl zij een officieel schrijven verwacht hadden.

De verslaglegging is tijdens de inspraak van beide wettelijke inspraakprocedures verlopen zoals officieel is vastgesteld: de verslagen van de inspraak zijn openbaar gemaakt en de verslagen zijn betrokken bij de besluitvorming door de gemeenteraad. Respondenten beoordelen de verslaglegging en terugkoppeling tijdens de verlengde inspraakprocedure als onvoldoende. De respondenten herkennen hun inbreng onvoldoende in de uiteindelijke keuze voor een variant van het verkeerscirculatieplan dat de gemeente hen voorlegt. Zij vinden dat de gemeente deze

keuze onvoldoende motiveert en geven aan zich overrompeld te voelen door de manier waarop de gemeente haar voorkeursvariant als een voldongen feit op tafel legt.

De ervaring van de belanghebbenden is dat de gemeente niet altijd met één stem spreekt. Respondenten beschrijven dat tijdens de inspraak voor het conceptvoorontwerp Spui door de gemeente niet altijd eenduidig is gecommuniceerd.

Meerdere respondenten geven aan het als een gebrek te beschouwen dat zij niet rechtstreeks met de gemeenteraad kunnen spreken over het verkeerscirculatieplan. Belanghebbenden kunnen inspreken tijdens de raadsvergadering. Respondenten ervaren dit als schijninspraak: zij hebben de indruk dat het besluit al is genomen en vinden de inspreektijd van drie minuten veel te kort om een punt te maken. Van interactie is geen sprake.

Voorgestelde verbeterpunten

In de interviews hebben de respondenten een groot aantal suggesties gedaan om de kwaliteit van inspraak en samenspraak te verbeteren.

- Betrek belanghebbenden juist bij grote en complexe projecten in een vroeg stadium. Voorkom dat bewoners, ondernemers en belanghebbenden door plannen van de gemeente verrast worden. Vooraf investeren in de communicatie voorkomt dat er later veel problemen moeten worden opgelost.
- Respondenten geven aan dat de gemeente bewuster om moet gaan met de inzet van samenspraakinstrumenten. Als de daadwerkelijke speelruimte beperkt is, zoals bij het verkeerscirculatieplan, kan de inzet van samenspraakinstrumenten ertoe leiden dat verwachtingen worden gewekt die niet kunnen worden waargemaakt. Een slecht uitgevoerde inspraak- of samenspraakprocedure heeft tot gevolg dat mensen hun vertrouwen in de gemeente verliezen. Het is daarom van groot belang open te zijn over de speelruimte en de mogelijkheid voor bewoners en andere belanghebbenden om ideeën in te brengen. De gemeente moet ook voldoende speelruimte bieden voor zinvolle samenspraak.
- Meerdere respondenten geven aan dat de gemeente de samenspraak zorgvuldiger en professioneler kan organiseren. Zorg ervoor dat echt alle belanghebbenden uitgenodigd worden. Het spreken met afvaardigen van belanghebbenden kan een manier zijn om belanghebbenden mede verantwoordelijkheid te geven voor het samenspraaktraject.
- Zorg dat de informatie die gemeente verstrekt volledig en helder is, houd geen informatie achter en zorg dat de informatie klopt. Zorg er ook voor dat de gemeente met één stem spreekt. Voor de informatievoorziening kunnen bestaande gremia en overleggen tussen de gemeente en belanghebbenden gebruikt worden, zoals de Stichting Binnenstad.
- Motiveer keuzes. Mensen hebben vaak meer begrip dan de gemeente verwacht, en zien ook in dat er andere belangen spelen. Communiceer het algemeen belang. Door het algemeen belang voorop te stellen kunnen in het overleg de deelbelangen worden overstegen en kan er constructief worden overlegd.
- De werkelijkheid van de bewoners, ondernemers en andere belanghebbenden moet voorop staan in de interactie met de gemeente. De indruk bestaat dat de gemeente vooral oog heeft voor het eigen belang en ervoor wil zorgen dat uiteindelijk 'het plan erdoor komt'. Ze verliest daarbij de consequenties voor de belanghebbenden uit het oog.

- Houd je aan je afspraken. Wanneer je afspraken maakt, moet je die ook nakomen. Door dit niet te doen wordt het vertrouwen in de gemeente geschaad en een goed gesprek belemmerd.
- Waardeer de inzet van betrokkenen. Heb waardering voor het feit dat mensen privé tijd en geld in het proces stoppen.
- Tenslotte geven meerdere respondenten aan dat het wenselijk zou zijn als belanghebbenden rechtstreeks met de verantwoordelijk bestuurder in gesprek zouden kunnen gaan.

Geïnterviewde personen

Activiteitenprogramma's Centrum en Haagse Hout

Centrum

Bert van Alphen	Stadsdeelwethouder Centrum
Gert Jan Bunck	Stadsdeeldirecteur Centrum
De heer Hanoeman	Bewoner Transvaal
De heer Lamers	Bewoner Rivieren- en Stationsbuurt
De heer Ousrouti	Bewoner Schilderswijk

Haagse Hout

Cees Grootes	Wijkberaad Mariahoeve
Tineke Hooiveld	Stadsdeeldirecteur Haagse Hout
Marnix Norder	Stadsdeelwethouder Haagse Hout
Roel Roel	Wijkberaad Mariahoeve
Hans Roëll	Vereniging Marlot
Titus van Veen	Wijkvereniging Benoordenhout
Koos van der Veen	Stichting Wijkberaad Bezuidenhout

Herontwikkeling Houtrust

Theun van de Caaij	Projectleider Dienst Stedelijke Ontwikkeling
Jeroen Dorrestein	Projectmanager Proper Stok
Pieter Duisenberg	Wijkvereniging 'De Vogelwijk'
Carly Giezen	Projectleider Dienst Stedelijke Ontwikkeling
Maarten den Heijer	Voorzitter VVV Scheveningen
Marnix Norder	Wethouder Bouwen en Wonen
Fred Schopman	Projectmanager VO Haaglanden
Clara Visser	Lid Wijkvereniging 'De Vogelwijk', bomcommissie
Kees Westerduin	Lid van Ontwerpcommissie
Ton Westerduin	Wijkvereniging 'De Vogelwijk'

Masterplan Erasmusveld

C. Bleeker-Hoster	VTV Johanna
Elsje Flink	Bewoner
Philip Flink	Bewoner
De heer Graafland	VTV Johanna
Hotze Hofstra	Projectleider Dienst Stedelijke Ontwikkeling
Marnix Norder	Wethouder Bouwen en Wonen
Peter Pieters	Volkstuinenvereniging Zonnegaarde
Johan van Rijn	Platform Erasmusveld
F. van Soest	VTV Johanna

Samenspraak Kijkduin

Frederic de Visser	Directeur Roompot Kijkduin Park
Hans Sparreboom	Projectmanager Dienst Stedelijke Ontwikkeling
Joris Queadflieg	Projectmanager Dienst Stedelijke Ontwikkeling
Eric van Baarsel	Bewoner, Werkgroep Masterplan Kijkduin
Herman van den Muijsenberg	Bewoner, Werkgroep Masterplan Kijkduin
Volker Vedder	Ondernemer, eigenaar Chase Mode Kijkduin
René Vlaanderen	Bewoner, Werkgroep Masterplan Kijkduin
Loes van Zee	Bewoner

Skatevoorziening Laan van Wateringseveld

P. Boon	Bewoner Laan van Wateringseveld, lid VVE
Sander Dekker	Wethouder Sport
Eite Levinga	Projectleider Ontwikkelingscombinatie
F. Mourik	Bewoner Laan van Wateringseveld, lid VVE
Chan Nirmalsingh	Voorzitter bewonersplatform Wateringseveld
Frank van der Woude	Communicatiedeskundige Ontwikkelcombinatie
A. Verkade	Bewoner Laan van Wateringseveld, lid VVE

Verkeerscirculatieplan Spui / Grote Markt

Rina Adriani	Projectleider Dienst Stedelijke Ontwikkeling
Tanja van Beek	Voorzitter Buurtschapcentrum 2005
Jan van den Brink	Bewonersorganisatie Verboden Doorgang
Ad Dekkers	Lid Haags ondernemerscommissie
Janine Kots	General Manager Novotel Den Haag City Centre
Corné Ran	Lid Stichting Spuiplein
Peter Smit	Wethouder Verkeer

Aanvullende interviews

Naast de interviews die voor de analyse van de zes casussen zijn gevoerd, zijn aanvullende interviews gevoerd met de volgende vertegenwoordigers van de gemeente Den Haag:

Jozias van Aartsen	Burgemeester
Rabin Baldewsingh	Wethouder burgerschap en deconcentratie
Steven Broers	Directeur Bestuurszaken
Leonard Kok	Directeur Dienst Stedelijke Ontwikkeling
Mijke Rousseau	Communicatieadviseur Dienst Stedelijke Ontwikkeling
Henk van den Berg	Directeur Dienst Stedelijk Beheer.