

Wanneer werkt participatie?

Een ontwikkelingsmodel voor inspraak en interactie

Wanneer werkt participatie?

Een ontwikkelingsmodel voor inspraak en interactie

Colofon

ISBN
NUR

Uitgave

NICIS
Stedelijk Innovatieprogramma
Laan van Nieuw Oost Indië 300
Postbus 90750
2509 LT Den Haag
Telefoon +31 (0)70 - 3440966
Fax: +31 (0)70 - 3440967
E-mail: info@nicis.nl
Web: www.nicis.nl

Grafisch Ontwerp

L.P. Poorter, NICIS

Drukwerk

Veenman, Rotterdam

© NICIS, 2006

Inhoud

7	Inleiding
9	Samenvatting
13	1 Wettelijke inspraak op orde <i>Consultatie na afloop</i>
17	2 Interactief werken op projectbasis <i>Burgers in vroege fase betrokken</i>
21	3 Een ingeburgerde huisstijl voor participatie <i>Breed gedragen en feitelijke toegepaste werkwijze</i>
25	4 Politieke keuzes als inzet van participatie <i>Zichtbare politiek en de raad op de bok</i>
29	5 Samenspel met andere partijen staat centraal <i>Ruim baan voor inbreng en initiatief uit de samenleving</i>

Interactie met de samenleving scoort hoog bij gemeenten. Het bestuur wil inspraak, interactieve beleidsvorming, overleg, samenwerking en zelfs 'de stad teruggeven aan de burger'. De burger moet kunnen bijdragen aan beslissingen die hem direct of indirect aangaan, vinden gemeenten. Toch blijft de praktijk van participatie weerbarstig.

Gemeenten worstelen met de vraag hoe je de inbreng van burgers mee laat tellen bij beleid. 'Draagvlak voor beleid' klinkt vaak goed als doelstelling. Maar het blijft nogal een eenzijdige wens; niet de bijdrage van de burger staat voorop, maar het beleid van de gemeente. De overheid kijkt toch vaak over de burgers heen in plaats van recht in hun ogen.

Gemeenten willen participatie van de burger. Ze weten wel dat zichtbaar en open lokaal bestuur niet gemaakt wordt met af en toe een meedenkavond. Participatie werkt pas vanuit een duurzame relatie. Het gaat over wederzijds vertrouwen. Maar hoe creëer je dat? Hoe schep je ruimte voor initiatief en verantwoordelijkheden van burgers? Hoe betrek je burgers, bedrijven en instellingen constructief en steeds weer bij beleidskeuzes? En waarom geven inspraakprocedures zo weinig energie en leiden ze maar zelden tot nieuwe inzichten?

Kortom, wanneer werkt participatie?

Burgers mogen meepraten

“De burger moet meer bij het beleid betrokken worden. Dat betekent dat burgers actief mogen meepraten over hun leefomgeving. De alledaagse praktijk leert ons dat de burger niet alleen verwacht dat hij gehoord en beantwoord wordt, maar dat er ook knopen worden doorgehakt en dat hij weet waar hij aan toe is. Kortom, een goede visie is mooi, maar beter is als die visie ook werkelijkheid wordt - dus zeggen wat je doet en doen wat je zegt.”
(uit: Kadernota verkoop Openbare Ruimte, gemeente Nijmegen, 2004)

“We zijn er voor de burger, de burger is er niet voor ons,” zeggen bestuurders. Toch heeft participatie vaak een vrijblijvend en eenzijdig karakter; burgers mogen meepraten. Dat uitgangspunt werkt vervreemding tussen burger en bestuur in de hand. Feit is dat de invloed van burgers sterk achterblijft bij de hoge ambities van bestuurders en de hoge verwachtingen die gemeenten ook zelf wekken.

Het Stedelijke Innovatieprogramma van NICIS, Maatschappelijk Topinstituut voor de Steden en het NWO heeft deze handreiking voor bestuurder en ambtenaren gemaakt. Opzet is om met een actiegerichte benadering de praktijk van participatie te ondersteunen. Deze handreiking is mede gebaseerd op een recent onderzoek in opdracht van het Stedelijke Innovatieprogramma naar de praktijk van participatie in twee grotere gemeenten.

Participatie is het deelnemen door burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven aan beleidsprocessen. Het kan gaan om voorbereiding, bepaling, uitvoering en/of evaluatie van beleid.

Voorwaarden voor zinvolle participatie

Participatie gaat niet vanzelf en niet vanzelf goed. We beginnen met goede moed aan participatie, maar vaak eindigt het verhaal met een stank-voor-dankgevoel bij het bestuur en teleurstelling bij bewoners en instellingen. Goede moed is klaarblijkelijk niet voldoende.

‘Wanneer werkt participatie?’ behandelt een aantal cruciale randvoorwaarden en succesfactoren voor participatie die wel werkt. Heeft de gemeente werkelijk een open houding, is er echt beleidsruimte voor burgers of zijn de uitkomsten eigenlijk al min of meer bekend? Staat het beleid van de

gemeente voorop of vindt de gemeente het samenspel met en het beleid van anderen vooral belangrijk? Blijven politieke keuzevraagstukken onder de mat, of staan ze centraal? Herkennen burgers het probleem en vinden ze het belangrijk? Is het helder dat niet iedereen zijn zin kan krijgen?

Ondanks of dankzij de burger

Het vertrouwen dat je mening er toe doet maar dat zij niet klakkeloos wordt overgenomen, ontstaat niet zomaar. Het vraagt een duurzame relatie tussen burgers en gemeentebestuur waarin zij op elkaar ingespeeld zijn om gezamenlijk bij te dragen aan beleidsopgaven. Bestuurlijke successen komen niet tot stand ondanks de burgers (met lof voor de behendige bestuurder die de hindermacht van burgers weet te omzeilen), maar dankzij de inbreng en inzet van burgers. Dit vraagt openheid en bereidheid invloed te delen. ‘Wat doet u zelf, en wat kunnen we doen om dit mogelijk te maken’ is dan het eerste waarmee een bestuurder richting burgers komt. Het vraagt ook om een reële kijk op de plaats van het gemeentebestuur in de lokale samenleving. Voor nogal wat beleidsopgaven is het gemeentebestuur afhankelijk van de samenwerking met burgers, instellingen en bedrijven. Overspannen of eenzijdige eisen zijn niet bevorderlijk voor een vruchtbare samenwerking.

Vijf ambities voor burgerparticipatie

Als leidraad voor een ontwikkelingsproces van burgerparticipatie formuleren we vijf ambities. Deze variëren van het nakomen van wettelijke verplichtingen tot een gemeente die initiatieven van burgers faciliteert. Gemeenten kunnen tegelijkertijd inzetten op meer dan één ambitie.

Participatie werkt

Ambitie 1 Wettelijke inspraak op orde

Professioneel organiseren van verplichte consultatie achteraf: het beleid is al in concept gereed.

Ambitie 2 Interactieve trajecten op projectbasis

Burgers worden op projectbasis in een vroege fase van het beleid betrokken met veel ruimte voor inbreng en discussie.

Ambitie 3 Een ingeburgerde huisstijl voor participatie

De gemeente ontwikkelt en gebruikt een herkenbare manier van werken voor burgerparticipatie. Een professionele methode op papier die consequent in de praktijk wordt toegepast.

Ambitie 4 Politieke keuzes als inzet van participatie

De gemeenteraad zit op de bok van het interactieve proces en gaat het gesprek met burgers aan over politieke keuzevraagstukken.

Ambitie 5 Het samenspel met andere partijen staat centraal

Politiek, bestuur en ambtelijke organisatie zijn volledig ingesteld op samenwerking en op de resultaten daarvan. Iedereen is ervan doordrongen dat het gemeentebestuur één van de spelers is en eigen besluiten niet verder reiken dan de eigen inbreng in de samenwerking.

In de verschillende ambities ontwikkelt de gemeente verschillende acties om telkens anders met burgers in contact te komen.

De gemeente heeft alle administratieve procedures rond de wettelijke inspraak op orde. Bij wettelijke inspraak ligt het accent op het einde van de beleidscyclus. De gemeente raadpleegt burgers achteraf, op een moment dat het beleid in concept klaar is. Veel gemeenten hebben al grote stappen gezet om hun wettelijke inspraak te professionaliseren. Met beperkte middelen en tegen relatief weinig inspanning is al veel winst te behalen.

“We hebben de inspraakverordening en daarnaast een interne handleiding die alle – vanuit diverse wetten afgeleide – procedures rond inspraak/inspreken behandelt: wat dient wanneer plaats te vinden en welke termijn is daaraan verbonden? Voor insprekers in commissies is een lijstje met regels en tips beschikbaar.” (ambtenaar, gemeente Leiden)

Kenmerken van adequate wettelijke inspraak

- administratieve procedures en organisatie voor inspraak liggen vast, worden toegepast en hierop vindt kwaliteitscontrole plaats;
- vindt plaats voordat het college en/of de gemeenteraad een definitief besluit neemt over een plan of nieuw beleid;
- het beleid is in grote mate uitgekristalliseerd;
- speelt zich vooral af rond beleid voor ruimtelijke ordening en sociale voorzieningen;
- is relatief ongericht op ‘ingezetenen en belanghebbenden’ en hun ‘mening of zienswijze’;
- kan mondeling of schriftelijk bij de raad of het college.

Wat bereik je met professionalisering van wettelijke inspraak?

Wettelijke inspraak is een uitgelezen manier om plannen te toetsen op aanvaardbaarheid en onvolkomenheden. Ook nemen burgers kennis van de koers van het gemeentebestuur en de argumentatie daarbij. Dit bevordert het draagvlak van het beleid. Een ander effect is minder tegenwerking van burgers, minder hindermacht. Door het doel van wettelijke inspraak goed te communiceren: ‘we willen graag een laatste check op ons concept’ neemt het vertrouwen in dat beleid toe. Zo ontstaat er minder vertraging door bezwaar- en beroepsprocedures als de besluitvorming eenmaal is afgerond.

Voorbeeld

In het kader van het verkeersbeleid Duurzaam Veilig is het college van een gemeente voornemens 60 km/uur-zones in het buitengebied in te stellen. De gemeente wil tevens snelheidsremmende maatregelen via enkele wegversmallingen treffen. Het concept-verkeersbesluit staat open voor wettelijke inspraak. De regionale Land en Tuinbouw Organisatie (LTO) laat schriftelijk weten dat wegversmallingen in het buitengebied op problemen stuit bij agrariërs. Zij gebruiken de wegen met groot rijdend materieel en voorzien problemen bij de toegankelijkheid van wegen. Op basis van deze inspraakreactie past het college haar plan aan en besluit verkeersdrempels in plaats van versmallingen aan te brengen.

Wat maakt wettelijke inspraak tot een succes en wat niet?

Een goede inspraakverordening

Op welke manier, wanneer en over welk onderwerp burgers inspreken, moet volkomen duidelijk zijn. De eerste stap is dus een adequate inspraakverordening. De VNG hanteert hiervoor een model dat inmiddels door veel gemeenten is overgenomen. Het kan naar keuze worden uitgebreid met algemene spelregels en omgangsvormen voor zowel betrokken medewerkers als de insprekers zelf. Denk daarbij aan informatie aan burgers, het bekendmakings- en uitnodigingenbeleid, hanteren van spreektijden en professioneel gastheerschap door de commissievoorzitter. Cruciaal voor het bewijs van een serieuze behandeling van de inbreng, is het vastleggen hoe de gemeente inspraakreacties verwerkt en hierover rapporteert. Waarom de inbreng wel of juist niet wordt gehonoreerd kan dan aan bod komen. De gemeente wil tenslotte op andere momenten - soms zelfs tegelijkertijd – weer een beroep kunnen doen op partijen.

Een positieve inspraakkultuur

Wettelijke inspraak is de laatste toets van beleidsvorming door burgers die het aangaat. Het bestuur moet capaciteit investeren en interesse tonen voor de inbreng van insprekers. Wettelijke inspraak faalt als het een ‘verplicht nummer’ wordt en als een ‘vervelende bijkomstigheid’ wordt ervaren. Het succes blijft uit en er ontstaat zelfs draagvlakvermindering in plaats van draagvlakvergroting. Tegenwerking en vertraging van procedures zijn dan mogelijke gevolgen.

Voorbeeld

Een wethouder wapent zich op weg naar de inspraakbijeenkomst met een lijst van mogelijke vragen en reacties uit het publiek en heeft voor iedere opmerking alvast een tegenargument paraat.

Inspraak roept in de gemeente vaak defensieve reacties op. “Als je weinig inspraakreacties krijgt, is het een goed plan.” En: “Een conceptverordening met veel inspraakreacties leidt tot de conclusie dat je je werk niet goed hebt gedaan!” Daarom is het belangrijk om naast een goede verordening (op papier) de inspraakprocedures voldoende in te bedden in de cultuur van de ambtelijke organisatie.

Zicht houden op relevante belangen

Tegenover ieder belang staat een ander belang, ook al melden niet alle belanghebbenden zich voor inspraak. De gemeente weegt belangen af die dan ook zoveel mogelijk in beeld moeten komen. Als dit niet gebeurt bestaat het risico van willekeur. De gemeente zet met wettelijke inspraak de ‘deur open’, maar het is uiteindelijk maar afwachten wie zich melden. Inspraak in de laatste fase van het beleidsproces mobiliseert vooral de tegenstanders van het voorgenomen beleid. Mensen die de weg naar het gemeentehuis toch al goed weten te vinden, zogenaamde beroepsinsprekers of wijkbaronnen. Het gevaar bestaat dat andere belangen met minder assertieve vertegenwoordigers daardoor ondersneeuwen. Wettelijke inspraak ontslaat het gemeentebestuur er dan ook niet van anderzins zicht te ontwikkelen op de belangen in de samenleving en deze bij het conceptbesluit af te wegen. De wettelijke inspraak kan zich dan richten op nieuwe informatie en feitelijke omstandigheden die de belangenafweging mogelijk in een ander licht plaatsen.

Voorkomen van een ‘vooruitgeschoven bezwaarschriftenprocedure’

Het gemeentebestuur moet voorkomen dat wettelijke inspraak inzet wordt van een vooruitgeschoven bezwaarschriftenprocedure door ontevreden belanghebbenden. Informele (niet-verplichte) participatie (ambitie 2) in aanvulling op wettelijke inspraak kan hieraan bijdragen. Pas inspraak ook toe wanneer het niet verplicht is.

“Burgers hebben vaak hoge verwachtingen van het inspreken. Ze hebben dan bij het college geen gelijk gekregen en proberen het bij de raad alsnog terug te draaien...”

Voorbeeld

Sommige insprekers herhalen hun standpunt tijdens de inspraak van het college en het inspreken bij de raad. Zij zien de inspraakprocedure als een bezwaarschriftenprocedure, nog voor het beleid officieel is vastgesteld. Vermijd daarom juridisering van inspraak en breng een sterkere scheiding aan tussen inspraak vóór besluitvorming en de beroeps- en bezwaarprocedure ná de besluitvorming.

De gemeente betreft burgers, bedrijven en instellingen op projectbasis in een vroege fase van het beleid. Bij deze ambitie is veel ruimte voor discussie en inbreng op inhoud. Aan burgers wordt niet pas aan het einde van de beleidscyclus om een mening gevraagd over een door de gemeente voorgesteld alternatief. Burgers dragen in een vroege fase al bij met alternatieve oplossingsrichtingen of ze stellen zelfs de probleemdefinitie ter discussie. Andere betrokkenheid is ook mogelijk. Burgers kunnen bijvoorbeeld op projectbasis (mee)beslissen, of de gemeenten faciliteert het beleid van burgers. De uitkomst van dit interactieve proces heeft zichtbare gevolgen voor de beleidsinhoud, ook wanneer de gemeente het eindbesluit neemt.

Voorbeeld

Het college van de gemeente Leiden zoekt in 2005 naar geschikte locaties voor (her)huisvesting van vijf voorzieningen voor dak- en thuislozen. Het plan sneuvelt in een eerste ronde vanwege massaal verzet en een groot aantal negatieve inspraakreacties. De raad geeft opdracht tot een geheel nieuw locatieonderzoek: alles ligt weer open. In de tweede ronde worden groeps gesprekken gehouden met sleutelpersonen uit de wijken. Zonder het beleid te omhelzen geeft een groep bewoners aan mee te willen denken over een oplossing om de doelgroep van de straat te krijgen. De bewoners benadrukken wel het belang van een goed omgevingsbeheer. Het college regelt dit via een convenant. De raadsfracties prijzen tijdens de raadsbehandeling de omwonenden om hun bereidheid tot meedenken en hun verantwoordelijkheidsgevoel voor de buurt.

Kenmerken van interactie op projectbasis

- burgers, bedrijven en instellingen zijn op een vroeg moment betrokken bij beleid;
- projecten staan minimaal in het teken van participatie in plaats van consultatie aan het eind;
- inhoudelijke openheid en beleidsruimte ook wanneer de gemeente de eindbeslissing neemt;
- beleid van de gemeente staat niet noodzakelijk centraal, er is bijvoorbeeld sprake van gelijkwaardige samenwerking met andere partijen of burgers kunnen (mee)beslissen;
- interactie kan op meerdere momenten in het beleidsproces en vanuit meerdere bestuursstijlen: meedenken, (mee)beslissen of misschien zelfs (mee)uitvoeren.

Wat bereikt een gemeente met interactief werken op projectbasis?

Een gemeente die ruimte creëert voor vroegtijdige betrokkenheid investeert in de relatie met haar burgers. Burgers willen graag meepraten over een plan, juist als nog niet alles vastligt. Burgerparticipatie is dan geen ‘extraatje’ aan het einde van het traject maar een wezenlijk ingrediënt van herkenbaar en zichtbaar beleid. De gemeente roept bovendien niet alleen reacties op, maar kan, afhankelijk van de gekozen doelstelling, het beleid bijvoorbeeld verrijken met wat burgers inbrengen. Andere doelen van interactieve beleidsvorming zijn: meer realiseren door ideeën, tijd en geld te bundelen (hoger ambitieniveau), imagoverbetering en versterken van wederzijds begrip.

Wat zijn succes- en faalfactoren van interactief werken op projectbasis?

Managen van verwachtingen

Een van de meest cruciale aspecten van interactief werken is goed management van verwachtingen. Volstrekte helderheid is er over de rol van de gemeente en van burgers, over de invloed die burgers krijgen, het kader waaraan het gemeentebestuur de inbreng van burgers toetst en hoe zij deze weegt in de belangenafweging. Dat is bepalend voor succes of falen.

“Met onze inbreng wordt iets gedaan. Tót een half jaar geleden en dat is juist zo jammer. Het vertrouwen is dan ineens weg. Als de plannen echt groot worden, worden wij buitengesloten en daar is de gemeente helemaal niet duidelijk over.” (aldus een deelnemer aan een participatieproces)

De gemeente heeft de taak de rol van burgers helder te communiceren in overeenstemming met de gekozen bestuursstijl. En al lijkt het een open deur: de gemeente moet daadwerkelijk beleidsruimte willen of kunnen bieden. Als die er niet is, kan het gemeentebestuur beter klip en klaar een besluit meedelen.

Duidelijke spelregels

Door duidelijk te maken wat er met de inbreng van burgers gebeurt, voorkomt het gemeentebestuur de schijn van willekeur. Wat gaat er gebeuren met de ideeën die inwoners aanreiken? Welk deel van

het plan staat al vast en op welk deel is het interactieve proces van toepassing? Dat zijn de vragen die bij inwoners leven en die zeker beantwoord moeten worden.

“De gemeente is ook niet altijd even helder. Wanneer doet men er iets mee, en mag ik dan nog zienswijze indienen of juist niet en wat gebeurt daar dan weer mee? Welke stap volgt op wat?” (een raadslid)

Onduidelijke spelregels blijken een belangrijke factor voor het mislukken van interactief werken. Bijvoorbeeld als het doel was het beleid inhoudelijk te verrijken en de gemeente stelt opeens de aanvullende eis van representativiteit.

Aandacht voor communicatie tijdens het proces

De gemeente enthousiasmeert partijen door te vertellen waarom zij burgers wil betrekken. Niet: ‘wij willen met u in gesprek raken om draagvlak voor ons beleid te verkrijgen’, maar eerder: ‘het gemeentebestuur wil graag uw ideeën en uw mening horen voor de herinrichting van het centrum, het wil deze informatie gebruiken bij het ontwikkelen van de plannen’. ‘Wij willen met u samenwerken!’, is geen geschikte boodschap als de bijeenkomst in werkelijkheid gericht is op het presenteren van een plan of het aanhoren van reacties hierop (consultatie).

De kracht van de herhaling speelt hier een rol, zéker waar het gaat om de aanwezige beleidsruimte of de rol die partijen hebben. Investeer in creatieve, interactieve werkvormen. Organiseer eens bijeenkomsten op locatie (zie bijvoorbeeld www.participatiewijzer.nl). De gemeente voorkomt te allen tijde de doodoener: “wij hebben goed naar u geluisterd en nemen alles mee!”.

Voldoende capaciteit en hulpmiddelen

Voor het bereiken van goede resultaten zijn voldoende en adequate personele capaciteit en hulpmiddelen beschikbaar. Organisatie van interactieve trajecten vraagt heel wat. De gemeente beschikt over professioneel projectmanagement en projectleiders. Het gemeentebestuur zet met burgerparticipatie ‘oren en ogen’ op het stadhuis. Het roept veel op en maakt veel los. De gemeente is in staat de signalen op adequate wijze te verwerken.

De gemeente ontwikkelt en gebruikt een herkenbare manier van werken voor burgerparticipatie. Een professionele methode op papier die consequent in de praktijk wordt toegepast. De methode voorziet in een aanpak en een afwegingskader waarmee helder is in welke situatie de burger op welke wijze wordt betrokken. De gemeente is vanuit een concernbrede methodiek scherp op het voldoen aan de essentiële randvoorwaarden voor burgerparticipatie. De aanpak voorziet in een weloverwogen keuze uit een repertoire aan bestuursstijlen voor participatietrajecten.

Een huisstijl voor burgerparticipatie is beslist méér dan een methodiek op papier: het is een levende praktijk en een breed gedragen en uitgedragen ambitie.

“De gemeente heeft nu een scholingshuis waar mensen worden getraind op procesvaardigheden. Het proces mag geen persoonsafhankelijke afweging zijn, maar dient voor iedereen gelijk te zijn. [...] Medewerkers worden geselecteerd op hun houding aangaande de proceskant van burgerparticipatie.” (ambtenaar, gemeente Dordrecht)

Kenmerken van een huisstijl voor participatie

- huisstijl voor participatie is ingeburgerd in de cultuur en in de praktijk;
- methodiek die continu wordt gevoed, bijgesteld en levend gehouden;
- herkenbare aanpak voorziet in afwegingen voor participatietrajecten op maat;
- inschatting van kernvoorwaarden voor participatie leidt in elke situatie vanuit een vaste werkwijze tot een afgewogen oordeel burgerparticipatie wel of niet toe te passen;
- een fundamenteel open basishouding van waaruit de gemeente het gesprek aangaat met burgers, instellingen en bedrijven;
- college en ambtelijke organisatie hebben het besef dat burgers ook vakbekwaam zijn en/of relevante ervaringskennis kunnen inbrengen;
- een toename van het aantal burgers en bedrijven dat deelneemt.

Wat bereikt een gemeente met een huisstijl participatie?

Het gemeentebestuur biedt vanuit een breed ingeburgerde huisstijl maatwerk in participatietrajecten. De inzet van burgerparticipatie is herkenbaar en iedereen begrijpt het hoe en het waarom. Burgers, bedrijven en instellingen weten waar zij aan toe zijn: de huisstijl voorziet tevens in adequate

communicatie over burgerparticipatie. Burgerparticipatie is daarnaast een richtpunt voor professionalisering en tevens voor het personeelsbeleid. Training, opleiding en werving staan voor een belangrijk gedeelte in het teken van proces- en communicatieve vaardigheden.

Voorbeeld

De ‘Dordtse aanpak’ is een omvattend en pragmatisch afwegingskader voor participatieprocessen. De aanpak besteedt zowel aandacht aan de politiek-bestuurlijke afbakening van het proces (zoals de inhoudelijke beleidskaders, de rolverdeling tussen raad en college) als aan het ontwerp van een adequaat projectplan via een startnotitie met de afwegingen voor en tegen interactief beleid en aandacht voor de communicatiestrategie. (Dordtse Aanpak, 8 maart 2004).

Inburgering van een huisstijl vraagt heel wat: “De Dordtse Aanpak stimuleert om meer te doen aan burgerparticipatie. Ik heb het gevoel dat dit nog maar heel moeizaam van de grond komt en zie nog te vaak dat er traditionele inspraakbijeenkomsten worden georganiseerd.” (ambtenaar, gemeente Dordrecht)

Wat zijn succes- en faalfactoren voor een huisstijl participatie?

Verankering van burgerparticipatie

Participatief werken draait uiteindelijk om de mensen die het doen. Een open houding leren mensen niet van papier. Dat vraagt om voldoende verankering en continue voeding van de huisstijl. Een enthousiaste ‘kerngroep’ onder regie van (bijvoorbeeld) de burgemeester kan voorhoede en vraagbaak zijn voor inspraak en participatie. Taken van een kerngroep kunnen zijn:

- begeleiden en adviseren van projectleiders, ook tijdens de uitvoering;
- leveren van bijdragen aan training en deskundigheidsbevordering in participatief werken;
- stimuleren en ondersteunen van evaluaties van participatieprocessen;
- periodiek evalueren van het gebruik en de gebruikswaarde van de concernmethodiek op papier;
- vormen van een intern geweten voor participatief werken;

- organiseren en stimuleren van intervisie tussen afdelingen en projectleiders;
- antenne voor signalen uit de maatschappelijke omgeving naar de mate waarin en de wijze waarop de gemeente interactief werkt.

“De dreiging van sleetsheid is heel groot, hoe houd je het levend? Ik weet niet zeker hoe creatief we zijn. De waarde van procesvoering staat hoog in het vaandel. Ik zeg niet dat we het goed doen. We zijn er theoretisch wel goed in, maar de praktijk is nog niet geavanceerd.” (een gemeentesecretaris)

Breed gevoelde verantwoordelijkheid

Alle betrokkenen voelen zich verantwoordelijk en dragen bij aan de communicatie. ‘Uitbesteden’ aan de medewerker Communicatie is er dus niet bij. Een nadrukkelijke voortrekkersrol/voorbeeldrol voor het college is essentieel voor een andere werkwijze. Dit vraagt versterking van de collegialiteit gericht op burgerparticipatie. De keuze voor interactief werken is daarbij niet afhankelijk van één of enkele portefeuillehouders, maar een breed gedragen en uitgedragen ambitie.

Up-to-date relatiebeheer

Naarmate een gemeente meer inspraakprocedures en interactieve trajecten opstart, worden onderlinge samenhang en coördinatie belangrijker. Een relatiebeheersysteem maakt het mogelijk vast te leggen en bij te houden wie met welke externe partijen contact heeft, vanuit welk vraagstuk en wanneer hierover communicatie plaats vindt.

“Ik maak mee dat mensen boos zijn over de onbetrouwbaarheid van de gemeente. Als mensen rond een ander onderwerp geen antwoord krijgen werkt dat door op mijn dossier. Op elk dossier van een collega kunnen zich zaken voordoen waar ik last van heb. Of een bewoner stuurt een brief en die gaat vervolgens naar twintig afdelingen. We deconcentreren de vraag, maar vergeten antwoord te geven aan de bewoner. Of er komt een paaltje waar niemand om gevraagd heeft.” (een wethouder)

De gemeenteraad is gezaghebbend in beeld en gaat met burgers het gesprek aan over politieke keuzevraagstukken. Politieke keuzevraagstukken geven richting aan interactieve processen en ze vormen de afbakening. De raad versterkt zijn politieke primaat door zich rechtstreeks in de samenleving te oriënteren op de belangen pro en contra politieke keuzevraagstukken.

Voorbeeld

Waarop moet het gemeentebestuur inzetten als het gaat om de kwaliteit van de leefomgeving?

Is dat:

- a | vooral aandacht voor hoogwaardig groen en minder aandacht voor straten en wegen;
- b | juist het omgekeerde?

Waarop moet het gemeentebestuur inzetten als het gaat om accommodaties?

- a | een over de hele gemeente gespreid aanbod van accommodaties met een relatief lage kwaliteit?
- b | concentratie van accommodaties door samenvoeging, in het bijzonder culturele accommodaties in het stadshart?

Dit zijn twee van de zeven politieke keuzes waarmee de gemeenteraad van Amstelveen in 2004 partijen in de samenleving raadpleegde ten behoeve van een visie voor de heroverweging van het beleid.

Kenmerken van belangenafweging als inzet participatie

- politieke keuzevraagstukken geven richting aan burgerparticipatie;
- de raad is nadrukkelijk en gezaghebbend in beeld en gaat met de samenleving het gesprek aan over de keuzevraagstukken;
- de raad versterkt via burgerparticipatie zijn politieke primaat;
- raad, college en ambtelijke organisatie versterken elkaar en treden als een eenheid naar buiten;
- burgers, bedrijven en instellingen worden meegenomen in de belangenafweging en kunnen zich ook verplaatsen in andere belangen.

Wat bereikt de gemeente door politieke keuzes onderwerp van participatie te maken?

De raad zit op de bok van het participatietraject. Raadsleden vervullen een spilfunctie tussen burgers en het gemeentebestuur. Zij geven actief invulling aan hun volksvertegenwoordigende rol en oriënteren zich op de belangen rond dilemma's waarin zij keuzen willen maken. Burgers zijn betrokken bij de wezenlijke keuzevraagstukken waar de gemeente over gaat en de raad keuzes in wil doen. Tijdens het raadsdebat verantwoorden fracties nadrukkelijk hoe zij de inbreng van burgers wegen in hun eigen standpunt op het keuzevraagstuk. Een voor burgers begrijpelijk proces en navolgbaar besluit is het resultaat.

Voorbeeld

Bij de aanpak van een structuurvisie in de gemeente Den Helder is de raad zichtbaar aanwezig bij belangrijke keuzes voor de toekomst van Julianadorp (2005). Het gaat om wezenlijke keuzevraagstukken in 'gewone mensentaal', zoals 'afwikkelen van toeristisch verkeer over bestaande wegen versus een nieuwe randweg'. De inzet is helder. In een goed bezocht raadsdebat nemen de fracties vervolgens openlijk stelling ten opzichte van elkaar en wordt voor elk politiek keuzevraagstuk duidelijk hoe de (meerderheid van de) raad hierover denkt. Het college en de ambtelijke organisatie kunnen nu het stokje overnemen om binnen de gemaakte keuzes verder invulling en uitvoering te geven aan de plannen.

Wat zijn succes- en faalfactoren van participatie in politieke keuzevraagstukken?

Politieke keuzevraagstukken staan centraal

"Politici die zeggen dat ze het niet precies weten zijn schaars. 'Ik aarzel tussen A en B'. Dat valt goed bij de mensen, maar hoor je weinig. Daarnaast geldt dat we qua houding teveel gericht zijn op zenden en te weinig op luisteren. Wie iedereen te vriend wil houden, krijgt iedereen tot vijand." (burgemeester Bandell van gemeente Dordrecht)

Participatie suggereert vaak dat voor alle wensen plaats is. Terwijl de inzet juist is om tot een zorgvuldige en open belangenafweging te komen. Naast luisteren naar burgers, gaat het om het vermogen hen duidelijke keuzes voor te leggen, daarin een keuze te maken en hierover publiekelijk verantwoording af te leggen. (Staats)burgers kunnen argumenten en belangen inbrengen en beïnvloeden via die weg van het collectieve besluitvormingsproces. Winnaars en verliezers zijn er bij keuzevraagstukken altijd, dus ook bij burgerparticipatie. Juist dan is het de vraag of de 'verliezers' zich kunnen vinden in het proces.

Goede samenwerking raad en college

Binnen het gemeentehuis werken raad, college en ambtelijke organisatie - ondanks hun verschillende rollen - samen om goede resultaten te boeken voor de samenleving. Het college en de ambtelijke organisatie brengen de raad tijdig in stelling rond de essentiële politieke vraagstukken. De raad verstrekt met zijn besluit een werkbaar politiek mandaat waarmee het college slagvaardig aan de slag kan. Raad en college voeren geen strijd en lopen elkaar tijdens interactief werken niet voor de voeten. Er bestaat overeenstemming over de onderlinge rol- en taakverdeling.

"Rond integratiebeleid hadden we twee gescheiden trajecten. De raad was bezig met het integratiebeleid en opeens kwam het college met een kant-en-klaar verhaal. Daarna moet je als raad weer bijtrekken. We moeten als raad en college beter afspraken maken, dat is ook denkbaar in de huidige cultuur." (een raadslid)

Fracties werken op procesniveau samen

Raadsleden en fracties zijn in staat en bereid samen te werken over de wijze waarop het interactieve project wordt ingericht en de rol die de raad en burgers daarbij spelen. Dit om ervoor te zorgen dat de raad voor burgers een herkenbaar en betekenisvol orgaan is. Samenwerking op procesniveau is niet gericht op inhoudelijke overeenstemming, integendeel, het is er juist op gericht dat de fracties zich uiteindelijk inhoudelijk beter kunnen profileren op de keuzevraagstukken. Er is met andere woorden sprake van 'eenheid in verscheidenheid'. Burgers krijgen goed zicht op de politieke verschillen tussen partijen en de raad kan zijn politieke primaat via burgerparticipatie versterken.

Samenwerking met andere partijen en de resultaten daarvan staat centraal. De gemeente is bescheiden over haar eigen rol en haar aandeel in de aanpak van vraagstukken. Het gemeentebestuur en de ambtelijke organisatie zijn gericht op een zinvolle bijdrage in een samenwerkingsverband met anderen. Effectief en realistisch beleid komt in samenwerking en onderhandeling met andere partijen tot stand.

Voorbeeld

Gemeenten willen uitgaansgeweld en overlast op straat aanpakken. De doorzettingsmacht is echter zeer beperkt. De gemeente gaat bijvoorbeeld niet over het beleid van horecaondernemers en hun gasten. Toch hebben allen baat bij een veilig uitgaansklimaat. De gemeente bereikt vooral resultaten door het beleid van andere partijen te ondersteunen en te faciliteren.

De aanpak van een verloederde wijk is niet bij vaststelling van een beleid door college of raad geregeld, maar heeft pas echte kans van slagen bij een actieve inzet van inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen. Een economische impuls via de aanleg van een industriepark is alleen mogelijk wanneer de gemeente en private partijen hun krachten bundelen.

Kenmerken

- het gemeentebestuur faciliteert inzet van partijen uit de samenleving in plaats van deze te beperken;
- gemeente besluit niet over het geheel maar over haar eigen aandeel in de samenwerking;
- gemeente faciliteert en sluit aan op initiatieven en beleid van andere partijen;
- het gemeentebestuur is maximaal responsief;
- veel burgers, bedrijven en instellingen participeren.

Wat bereikt de gemeente door samenspel met andere partijen centraal te stellen?

De gemeente werkt samen, sluit aan bij en faciliteert de initiatieven van andere partijen. Daarbij bereikt de gemeente per saldo meer resultaten dan wanneer zij het zelf voor het zeggen houdt.

De gemeente kent haar eigen rol en beperkingen bij de maatschappelijke vraagstukken. Sterker nog, zij heeft er oog voor dat zij soms andere partijen frustreert en zelfs een hindermacht vormt.

Voorbeeld

Amsterdam doet met een nieuw Plan- en besluitvormingsproces voor ruimtelijke maatregelen (het ‘Milieu Plaberum’) een poging procedures te versnellen en de hindermacht van de samenleving in te dammen. Vroegtijdige betrokkenheid en initiatief voor externe partijen wordt volgens sommigen echter ook ‘weggeremd’:

“Zelfs ontwikkelaars zeggen inmiddels dat je de visievorming beter kunt beginnen met mensen uit de buurt. Denk vraaggericht. Zij vormen meestal toch de toekomstige bewoners, ook van woningen in de duurdere segmenten. Voor kwaliteit wil men best betalen. Haal je die mensen er pas in fase 3 bij, dan is er in een plan niet veel flexibiliteit meer.” (vertegenwoordiger van het Amsterdams Steunpunt Wonen, in: NUL20, Tijdschrift voor Amsterdams Woonbeleid, november 2005).

Wat zijn succes- en faalfactoren van samenspel met andere partijen?

Voorkomen van hindermacht

De gemeente stelt niet haar beleid centraal, maar levert haar aandeel in de samenwerking. Een bestuurscentrische aanpak van burgerparticipatie doet onrecht aan de initiatieven van burgers, bedrijven instellingen en belemmert het vrijwilligerswerk om zaken van de grond te krijgen. Deze succesfactor sluit aan bij de ambitie van het Ministerie van VROM: “Van hindermacht wordt VROM ontwikkelkracht” (bron: website VROM).

Voorbeeld

Gemeente Groningen stelt ambitieuze eisen aan een herstructureringslocatie. De gemeente bepaalt onder meer het type woningen, stelt eisen op gebied van architectuur, parkeren en de inrichting van de openbare ruimte. Na circa tien jaar is het plan nog niet gerealiseerd. De eisen zijn te ambitieus voor marktpartijen. Toekomstige bewoners kiezen niet voor een duur appartement, als zij er niet of nauwelijks kunnen parkeren. Projectontwikkelaars zien geen brood in realisatie van de hoge politieke ambities en verwachtingen. (bron: Rekenkamercommissie gemeente Groningen, onderzoek naar het CIBOGA-terrein, 2006).

Organiserend vermogen

Oog voor het organiserend vermogen van de samenleving is een belangrijke succesvoorwaarde. Wat kunnen burgers, instellingen en bedrijven zelf, als zij hiervoor voldoende ruimte krijgen? Wat kunnen zij wellicht nog beter, als zij adequate ondersteuning van het gemeentebestuur krijgen? Als vaders in de buurt toezicht willen houden, kan het gemeentebestuur (samen met politie) helpen door assistentie te bieden wanneer zaken ‘uit de hand lopen’.

Wanneer werkt Participatie ?

Een ontwikkelingsmodel voor inspraak en interactie

NICIS · Laan van Nieuw Oost Indië 300 · 2593 CE Den Haag · Postbus 90750 · 2509 LT Den Haag

Wanneer werkt Participatie

Deze publicatie is in opdracht van het Stedelijk Innovatieprogramma opgesteld door Partners+Pröpper, bestuurskundig onderzoek en advies.

Aanleiding voor de publicatie is het onderzoek:

Wanneer Werkt Participatie? Een onderzoek bij de gemeenten Dordrecht en Leiden naar de effectiviteit van burgerparticipatie en inspraak, Partners+Pröpper (2006). In opdracht van het Stedelijk Innovatieprogramma.

Dit onderzoek en deze publicatie zijn tevens elektronisch beschikbaar op:

www.nicis.nl

www.partnersenpropper.nl



PARTNERS+PRÖPPER

Bestuurskundig onderzoek en advies

