



*Den Haag Stad*  
**Vragen Voor Den Haag**

Den Haag, april 2009

Stichting Burger Onderzoek (SBO) | Research Burger Foundation

## Colofon

*“Het colofon is een opsomming van de manier waarop een boek tot stand is gekomen. Het kan een opgave bevatten van een aantal gegevens.” (Bron: Wikipedia).*

- Uitgever: Stichting Burger, afdeling Onderzoek, Den Haag
- Jaar van uitgave: 2009
- Lettertype: arial 08 - 24
- Oplage: 101 stuks
- Bron: SBO, [www.stichtingburger.nl](http://www.stichtingburger.nl)
- Uitgereikt aan: burgemeester Den Haag, Jozias van Aartsen op 18 april 2009

## Dankwoord

*“Stage is een middel via school dat inzicht geeft op praktijk van de leerling; dus met andere woorden: alles wat er in de theorie wordt gebracht (via opleiding) wordt vervolgens in de praktijk (bij een instelling) geoefend.”<sup>1</sup>*

Stichting Burger (Onderzoek) gaat ongesubsidieerd door het leven en is naast de inzet van vrijwilligers en stagiaires in hoofdzaak afhankelijk van giften, donaties en sponsoring.

Zonder de inzet van stagiaires, respondenten en het bestuur was dit onderzoek niet mogelijk geweest. Daarom in de eerste plaats hier een woord van dank aan allen die dit onderzoek mede mogelijk hebben gemaakt.

Een speciaal dankwoord naast onze dankbare respondenten uit het college, de diverse raadsleden uit Rotterdam en Den Haag en de vele vertegenwoordigers van bewonersorganisaties gaat bovenal uit naar een tweetal van onze stagiair(e)s in de periode 2008-2009.

Ingrid, Kim en Dimitri, veel dank voor jullie tomeloze inzet en uithoudingsvermogen!

Met vriendelijke groet,



drs. D.J. (Dirk-Jan) Keijser  
Stichting Burger (voorzitter)

---

<sup>1</sup> Wikipedia, april 2009.

# 1

## Voorwoord

*“Roma locuta, causa finita.”<sup>2</sup>*

*“Weten wat er leeft”* is het *leidmotief* van dit zelfstandig uitgevoerde onderzoek door Stichting Burger. Juist dat motief verwoordt onze aanpak; doorgronden van wat (er) gaande is, met zintuigen en voelsprietten midden in de maatschappij, met inbegrip van kennis van de wetenschap en tastbare ervaringen uit de samenleving.

*“Den Haag Stad”* staat in deze studie centraal, want te vaak wordt Den Haag als stad verward met “Politiek Den Haag” en het parlement. Deze studie heeft als doelstelling te onderzoeken hoe burgerparticipatie zo goed als mogelijk ingericht kan worden om misvattingen –door menigeen tot *kloof* verheven- tussen politiek en burger kleiner te maken, te leren en afstanden te overbruggen waar dat kan. En bij die betrokkenheid van burgers, politiek en bestuur bij beleid komt veel kijken. Wat van betrokkenheid te denken in een stad waar bijna een meerderheid in 2006 de weg naar de stembus niet kon vinden? Of is dat een te gemakkelijke veronderstelling?

Formele regels zijn een waarheid, de feitelijke, juiste en tijdige inzet van middelen en de terugkoppeling naar de doelgroepen vormen belangrijke, aanvullende factoren om de kans op betrokkenheid in alle fases van de besluitvorming te maximaliseren en daarmee de kans op succes te vergroten en uitzicht op verbeteringen te behouden. Voor zover dat gaat, want ‘tevredenheid alom’ is en blijft een idee-fixe. Veel begrippen passeren ook hier de revue; samenspraak, inspraak, burger-participatie en burgerschap, een geheel eigen *“couleur lokaal”*. Deze studie mag beschouwd worden als een weergave van een reeks aandachtspunten die ertoe bijdragen om de betrokkenheid en cohesie op straat-, wijk- en stadsdeelniveau te behouden en *hotspots* uit te bouwen tot krachtige voorbeelden en waar dat kan ontbrekend of afbrokkelend burgerschap respectievelijk op te bouwen, te voorkomen of te genezen.

Jozias van Aartsen besloot te solliciteren naar Den Haag en werd burgemeester van Den Haag *“omdat Den Haag in hem zit”* en van Aartsen dichtbij de burger staat. Aan zo’n Hagenaar, tevens voorzitter van de door u gekozen gemeenteraad, biedt de stichting graag op deze dag van de Hagenaar in het stadhuis in Den Haag het eerste exemplaar van dit onderzoek aan. Ik hoop dat dit onderzoek voor Den Haag een steun in de rug vormt om te komen tot werkbare antwoorden op de uitdagingen in de Haagse samenleving.

Met vriendelijke groet,

drs. D.J. (Dirk-Jan) Keijser, Stichting Burger (voorzitter)

---

<sup>2</sup> *“Rome heeft gesproken, de zaak is beëindigd”*, Piet Hein Donner, minister van Sociale Zaken als commentaar op een bericht in de NRC waar bekend werd dat een defensiememo *‘zorgvuldig aan het nageslacht was toevertrouwd’* in het archief door het hoofd DJO van het ministerie van Buitenlandse Zaken, NRC, januari 2009.

# 2

## Samenvatting

Dit onderzoeksrapport, zelfstandig uitgevoerd door Stichting Burger Onderzoek (**SBO**), richt het vergrootglas op Inspraak- en Samenspraak procedures binnen de stad Den Haag. Ook wordt de werking van enkele andere vormen van burgerparticipatie onderzocht en lichten wij 'bijvangst' toe.

### **Inleiding & Aanleiding**

*“Weten wat er leeft”* is het *leidmotief* van deze studie. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: *“Hoe kan de (politieke) betrokkenheid van de bewoners van Den Haag bij het besturen van de stad vergroot worden?”*. Deze studie heeft aan de hand van verschillende deelvragen antwoord gegeven op essentiële vragen binnen het concept burgerparticipatie. De ervaringen met in- en samenspraaktrajecten en de waardering van het verloop van deze trajecten hebben wij onderzocht door verscheidene vertegenwoordigers van bewonersorganisaties, raadsleden en burgers te vragen naar hun ervaringen. Ook hebben wij deze actoren gevraagd naar specifieke ideeën over hoe het creëren van een eigen wijkverantwoordelijkheid vorm gegeven zou moeten worden.

Hoe kan er een goede vorm van burgerparticipatie gecreëerd worden? Aan welke randvoorwaarden moet voldaan worden alvorens de vruchten van dit concept geplukt kunnen worden? Misvattingen tussen het bestuur/politiek en haar burgers zullen kleiner van aard moeten worden en deze kunnen en moeten overbrugd worden. Voelen burgers, bewoners- en vrijwilligersorganisaties zich betrokken bij het gemeentelijk beleid in Den Haag? In Den Haag ging in 2006 een krappe meerderheid van 52% van de kiesgerechtigden naar de stembus en maar liefst 23 van de 29 partijen betrof een lokaal initiatief, tezamen goed voor 20% van de stemmen. Is de Haagse burger soms teleurgesteld in de politiek? Worden aangedragen argumenten en oplossingen bij in- en samenspraakbijeenkomsten voldoende geabsorbeerd? Wordt en voelt de burger (zich) serieus genomen?

### **Ervaringen & Achtergrond**

Het oorspronkelijke voornemen om enerzijds de ervaringen op dit gebied aan wethouders en stadsdeeldirecteuren over de gehouden in- en samenspraak trajecten te onderzoeken kon helaas niet geheel worden waargemaakt. De respons onder stadsdeeldirecteuren en wethouders was onvoldoende, vooral omdat de

verantwoordelijk wethouder “*moeilijk mee te krijgen was*”<sup>3</sup> en aangaf zelf op enig moment in de toekomst een onderzoek uit te gaan zetten. Tevens werden alle stadsdeeldirecteuren van deelname uitgesloten en gaf de wethouder aan enkel zichzelf als gesprekspartner van SBO te zien (zonder deel te willen nemen).

Den Haag heeft sinds 1980 voor het model van *ambtelijke deconcentratie zonder politieke decentralisatie gekozen*. De keuze voor dit model is van belang voor de vraag hoe signalen uit stadsdelen door (kunnen) sijpelen, in welke mate er van voldoende nazorg sprake is en in welke mate de antennefunctie van de stadsdeelcommissies gewaardeerd wordt.<sup>4</sup> Het participeren van burgers was niet het hoofddoel binnen het gekozen Haagse deconcentratiemodel, toch is dat juist een belangrijk thema. Zeker als we de magere stembereidheid van Haagse burgers beschouwen en de kritieken die we vanuit de samenleving mochten optekenen, kan gesteld worden dat dit aspect, binnen het gedeconcentreerde model, onvoldoende aandacht ontvangt.

Een goede voorbereiding van bijvoorbeeld in- en samenspraaktrajecten is het halve werk, daarover communiceren en terugkoppelen aan de burger vormt het tweede deel. Op beide punten is verbetering gewenst, zowel aan de kant van de burger, maar vooral ook aan de zijde van de gemeente. In de gesprekken met de bewonersorganisaties vernamen we dat de gemeente hierin kan op verschillende punten kan verbeteren, zelfs verschillende gemeenteraadsleden in Den Haag erkennen deze problemen. De voornaamste zaken bij in- en samenspraaktrajecten die niet optimaal verlopen zijn ruwweg terug te brengen tot 3 ‘T’s, 1 ‘I’ en 1 ‘C’ (TTTIC): transparantie, tijdigheid, terugkoppeling, informatie en communicatie.

## Analyse

Eenzijds bestaat er een grote groep burgers die enkel en alleen van de gemeente verlangt dat de buurt schoon, heel en veilig is, dat het afval opgehaald wordt en dat er bijvoorbeeld voldoende parkeergelegenheid is. Een andere, veel kleinere groep, is actief betrokken bij het reilen en zeilen van de stad en heeft ook behoefte om te participeren en mee te denken. Deze burgers verlangen van de gemeente dat er naar ze geluisterd wordt, dat ze serieus genomen worden en dat er voldoende kanalen bestaan om ideeën kenbaar te maken. Vanzelfsprekend verlangen deze burgers dat er wat wordt gedaan met deze ideeën en dat er een goede terugkoppeling bestaat over wat er met deze ideeën gedaan is.

De informatievoorziening vanuit de gemeente moet adequaat zijn en er dient tijdig gereageerd te worden vanuit de gemeente op signalen vanuit de samenleving. Den Haag is veeleisend door van de burger betrokkenheid te vragen en ook om eigen verantwoordelijkheid te formuleren als een opdracht aan iedereen (nota burgerschap).

---

<sup>3</sup> Notulen gemeenteraad op raadvragen van dhr. W.Pijl (CU-SGP), *griffie Den Haag*, 18 december 2009.

<sup>4</sup> J. de Vries et al, *Deconcentratie Den Haag*, CGS Campus Den Haag Universiteit Leiden, 2005.

Van een *blijvende dialoog* is sprake als er voor de betrokkenen een duidelijk overzicht bestaat, als men tijdelijk geattendeerd en geïnformeerd wordt. In de meeste trajecten is vaak sprake van een ‘*luchtzak*’, althans zo wordt dit door de eindgebruikers en soms ook door tussenliggende lagen ervaren. Soms kan een natuurlijke pauze tussen het innemen van reacties en het verwerken ervan al leiden tot het gevoel dat er: *(toch) niets mee gedaan wordt*. Regelmatig blijft een terugkoppeling, als deze al gedaan wordt, feitelijk te lang achterwege. Oorzaken voor een dergelijke onvrede vormen “onbekendheid met de te nemen stappen” en “informatieachterstanden”. Deze maken (beleids)voornemens vaker onbemind, waardoor gezaghebbende besluitvorming meestal uitblijft.

*Het recht op inspraak* brengt verplichtingen met zich mee en is minder vrijblijvend dan *samenspraak*. Van het concept inspraak wordt vooral gebruik gemaakt door zogeheten ‘inspreekprofessionals’ en ‘vertegenwoordigers van bewoners’. De gewone burger bezoekt deze trajecten minder snel, of er moeten grote individuele belangen op het spel staan.

De relatie tussen de bewonersorganisaties en de stadsdeelcommissie is over het algemeen toch als redelijk goed te typeren. De vertegenwoordigers van bewonersorganisaties geven echter te kennen dat de relatie met de centrale gemeente een stuk beter kan, op stadsdeelniveau is deze waardering aanzienlijk beter. De mogelijkheden die de stadsdeeldirecteur en de stadsdeelcommissies hebben om gericht wat te doen met de doorgegeven signalen worden door de ons gepeilde actoren ter discussie gesteld.

Een manco in de stadsdeelbenadering wordt ervaren in de mate waarin zaken doorsijpelen naar Den Haag centrum. Enerzijds is dit vaak stroperig en kunnen zaken beter door het stadsdeel worden afgehandeld om efficiency te verhogen. Anderzijds is de boodschapper soms bang om voor dom te worden aangezien als deze iets negatiefs naar het centrum zou communiceren of bevreesd voor zo mogelijk nog erger. Zowel in de stad als in de afzonderlijke stadsdelen is *ontevreden* het meeste gegeven antwoord. Een flink aantal zaken loopt niet goed, zo mogen we ook opmaken uit bovenstaande commentaren en dat is ook de algemene tendens in onze gesprekken. Het gaat daarbij in dit onderzoek ook vooral om wat niet goed loopt, zodat verbeteringen worden aangebracht en betrokkenheid verhoogd kan worden.

Een brede stimulans vindt plaats (zou plaats kunnen vinden) vanuit de portefeuille Burgerschap en het gelijknamige fonds. De vraag of dit voldoende is kan hier niet worden beantwoord. Een nationale vergelijking voert in dit onderzoek te ver en Den Haag is ook een bijzondere stad, bijvoorbeeld vanuit haar culturele en ethnische opbouw.

## Conclusies

De resultaten van het onderzoek “Den Haag Stad; *Vragen voor Den Haag*” zijn uitdagend van aard. Alles wijst er op dat de burger en diens vertegenwoordigers ten opzichte van de bestuurders een informatieachterstand ervaren en die achterstand ook daadwerkelijk hebben. Naast deze studie naar in- en samenspraak blijkt dit ook voor de uitvoering van programma’s en de producten van de diensten die de Gemeente levert te gelden, getypeerd als bestuurlijke spaghetti en onduidelijkheden over wie politiek en bestuurlijk verantwoordelijk is.<sup>5</sup>

Bij de organisatie van inspraakprocedures worden tijdspaden bewandeld die door de burger in hoofdzaak als te kort worden beleefd. Er is veel voor te zeggen om de aankondiging van de inspraaktrajecten aanzienlijk vroeger te plannen waardoor de insprekers zich beter kunnen voorbereiden en zich beter kunnen oriënteren.

De kwaliteit van de inspraak procedure kan geborgd worden door in het individuele beleidsplan een strak inspraakschema op te nemen waarin de te onderscheiden tijdstippen van faseringen duidelijk worden vastgelegd. Ook een duidelijke omschrijving van de inspraakgerechtigden en het vastleggen van de contactpersonen van de bewonersorganisaties per procedure is gewenst. Onvoldoende is gebleken dat naast de doelstellingen uit de verordening voor het meten van de kwaliteit van inspraak en samenspraak een rode draad bestaat bij de aanpak van de diverse discussies geïnitieerd door de verschillende portefeuillehouders. Een overkoepelende aanpak van de gemeente Den Haag is niet zichtbaar voor de bewonersorganisaties.

Op welke wijze samenspraak moet plaatsvinden om het predicaat ‘*zorgvuldig*’ te verdienen is niet verankerd in een wettelijke of Haagse verordening. Afbrokkeling van betrokkenheid van de bewonersorganisaties is terug te vinden in de commentaren die we kregen, uit de literatuurstudie en uit de ons aangereikte documenten. Zeker als actoren onvoldoende inbreng konden hebben of terecht verongelijkt achterbleven, blijken genomen besluiten voedingsbodems te vormen voor cynici. Hiermee is de kans op ongelukken in de toekomst groter, in dezelfde maar ook in aanpalende beleidsvelden. Deze burgers blijven vervolgens ook in komende trajecten cynisch, ook al worden deze met betere bedoelingen en gestoeld op nieuwe leerervaringen, met frisse moed ingezet. De burger heeft behoefte aan duidelijkheid en wil weten wat de mogelijkheden zijn. Er moet vooraf aangegeven worden wat mogelijke opties zijn en welke opties per definitie niet door kunnen gaan.

---

<sup>5</sup> Van der Velden (2007 – 2009) constateerde dat er bij de uitvoering van programma’s en de producten van de diensten die de Gemeente levert sprake is van een bestuurlijke spaghetti waardoor er bijna geen “een op een” relatie tussen een Programma en een Dienst lijkt te zijn en onduidelijk is waar de politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheden liggen. Zowel de huidige stand van zaken (*bestuurlijke spaghetti*) als een voorlopig “ideaal” organisatieschema mochten wij opnemen in de bijlagen (hfst. 12).

Wel is van belang dat dit helder uitgelegd wordt aan de burger, zo wordt er wederzijds begrip en respect gekweekt.

Er bestaat begripsverwarring op bijna elk niveau. Inspraak, samenspraak en participatie worden door elkaar gehaald of verkeerd geïnterpreteerd. En dat geldt ook voor het prachtige 'Meedoen'. Te vaak vinden (groepen) burgers en hun vertegenwoordigers (binnen de bewonersorganisaties) dat ze te laat bij beleidsvoornemens worden betrokken. Ook de insteek en de mate van invloed die deze partijen kunnen uitoefenen wordt als onvoldoende ervaren. Ook wordt zowel de tussentijdse, als de uiteindelijke terugkoppeling als niet bevredigend ervaren. Deze tendens zal in de toekomst moeten worden omgebogen. Voorbeelden over gebrekkige transparantie, gebrek aan informatie en tijdigheid zijn er te veel. Deze vergissingen herhalen zich te vaak in Den Haag Stad.

Er bestaat geen *blijvende dialoog* in Den Haag, althans nog niet. Een blijvende dialoog kun je niet 'even aan- of uitzetten' maar moet meer vanuit een portefeuille en bij voorkeur overkoepelend worden aangestuurd. Bestuursorganen moeten door middel van een goede coördinatie komen tot een betere koppeling van trajecten, ook tussen portefeuilles. De informele rol van stadsdeelwethouder vormt, in essentie, een prima aanpak om afstand tussen de burger en de gemeente te overbruggen. Wat wel verbeterd kan worden is de samenwerking met de stadsdeelcommissie en de stadsdeeldirecteur enerzijds en de samenwerking met de gemeente anderzijds. Signalen sijpelen niet genoeg door en men wijst met de vinger naar elkaar.

## **Aanbevelingen**

De feitelijke werking van de trajecten is voor verbetering vatbaar. Een veelvoud aan insprekers bij een raadsvergadering bijvoorbeeld leidt tot vermindering van de inspreektijd en vervolgens wordt er niet of minder geluisterd en vaak blijft een reactie uit. *Samen* moet op alle fronten, ook vooraf. Dus ook *samen voorbereiden* en niet altijd alles maar *voorkauwen*.

Meer rekening moet gehouden worden met de samenstelling van de 'stadsprofessionals' waar de gemeente de meeste trajecten mee doorloopt en de ontwikkeling die het vrijwilligerswezen thans doormaakt. Het zijn in hoofdzaak vrijwilligers die door de "TTTIC factoren" niet volwaardig kunnen kennismaken van informatie en regelmatig niet kunnen of niet meer willen deelnemen. Dit kan verholpen worden door tijdig informatie aan te leveren en afspraken na te komen in plaats van te doen aan 'agendadansen'.

Deze TTTIC factoren komen ook meestal terug in de antwoorden op de veranderingsbehoefte. Van begin af aan, in vergelijkingen en analyses, moeten de juiste begrippen worden benoemd en toegepast en is voor de burger, duidelijk(er) wat in elk geval wel en niet kan omdat duidelijk is in welk traject men überhaupt zit. In het ambtelijke jargon, maar vooral in de communicatie met burgers en hen vertegenwoordigende organisaties worden de termen inspraak, samenspraak en

burgerparticipatie te vaak door elkaar gebruikt. Dit scheidt verwarring en leidt tot een mistige procesgang. In de praktijk blijkt dat door het gebruik van de verschillende termen ook de betrokken professionals dikwijls in verwarring zijn omtrent de status van een onderhavige 'procedure'.

Van groot belang is ook telkens weer te beoordelen of de "impact" duidelijk is en of duidelijk is of aan de "proces-eisen" en "inhoudelijke eisen" is voldaan zoals de mate van invloed, duidelijkheid over de rol en verwachtingen.<sup>6</sup> Deze aanbevelingen en ontwikkelingen staan ook in het verlengde van de '*integraliteit van trajecten*'. Veel meer zijn besluitvormingsprocessen en voorportalen met elkaar verbonden. Overzicht en overkoepelend beleid is nodig. Empirisch onderzoek toont aan dat dit leren toeneemt als beleidsprocessen participatiever zijn ingericht en discussie tussen velen plaats kan vinden. *Leervermogen* is dus elementair en telkens weer moet de vraag gesteld worden of er is geleerd. En of 'tijdsrapte' en 'participatiegebreken' bijvoorbeeld te voorkomen waren geweest.

Wij bevelen nader onderzoek aan om de portefeuilles, diensten en producten binnen en tussen de ambtelijke diensten en vervolgens naar de burgers toe inzichtelijker te maken. Dat geldt ook voor het aangekondigde onderzoek naar de efficiency en de dienstverlening waardoor meer geconcludeerd kan worden over de mate waarin zaken met succes kunnen "doorsijpelen" dan nu het geval is.

Daardoor blijft de waardering en het verbeterpotentieel (wat gaat goed en wat kan beter) deels buiten beeld. Wanneer stimuleert Den Haag dan voldoende? Een vraag aan alle burgers in Den Haag moet luiden of de gemeente ontmoeting, dialoog en samenwerking tussen Hagenaars voldoende stimuleert en welke voorbeelden daarbij (zouden moeten) gelden.

Een evaluatie van de mate waarin kansarmen met (te) weinig kennis van regels maar met goede ideeën kunnen komen tot voldoende, goede steunverzoeken en of daarmee zaken beklijven is van belang om de kracht in de samenleving te houden. Schakels als bewonersorganisaties kunnen hier wellicht nog meer een rol krijgen en vervullen. En ook het blijven(d) uitlichten van '*best citizens and practices*' en aandacht geven aan de sociale verantwoordelijkheid van elke burger verdient aanbeveling.

Van Twist concludeert dat een gerichte "aanpak kan werken als vliegwiel omdat er ruimte ontstaat voor nieuwe initiatieven maar ook doordat bestaande projecten worden aangejaagd, nieuwe ideeën worden ontwikkeld, maar ideeën ook makkelijker over en weer van elkaar '*gejat*' kunnen worden"<sup>7</sup> Wij bevelen aan kennis te nemen van zijn voorbeeldverzameling (in samenwerking met Berenschot) en de driedeling in "*bijvangsten*", te weten economie en werkgelegenheid', in 'sociale cohesie' en in 'bestuur en organisatie'. Op zoek gaan naar surplus en het uitwisselen

---

<sup>6</sup> "Dialoog en Samenleving, *Op zoek naar spelregels voor een dialoog tussen overheid en samenleving*, november 2008, Gerda Deekens, Silvia de Ronde Bresser en Barbara Besançon.

<sup>7</sup> Van Twist, Berenschot, Stad, 2009.

van “do’s” en “beter-van-niets” tussen de wijken en stadsdelen is ook voor Den Haag een exercitie met potentie.

Voormelde aanbevelingen zijn terug te brengen tot een korte serie vragen welke wij zeker aanbevelen voor nader onderzoek om verder door te dringen tot de wijken, hun vertegenwoordigers en de stadsdelen en om ook de relatie tussen de diverse actoren uit te lichten. We kiezen daarbij voor de clusters “*sociale cohesie*” en “*bestuur en organisatie*” en verwijzen voor een compleet overzicht naar het onderzoek.

We weten (nu) nog niet geheel *wat er leeft* omdat dit onderzoek niet alle kansen heeft gekregen die het verdient. Geef onderzoek en initiatieven als deze de kans die ze verdienen. Uiteraard is deze samenvatting beperkt. Voor het gehele onderzoek en overige informatie over onze andere activiteiten kunt u kennis nemen van de nu volgende hoofdstukken.



	Pagina
1. Voorwoord	4
2. Samenvatting	5
3. Inleiding en Aanleiding	14
4. Onderzoeksvragen	18
5. Theoretisch kader	20
5.1    Wederzijdse verlangens	20
5.2    Participatie door de jaren heen	21
5.3    Inspraak- Samenspraak trajecten	22
5.3.1    Inspraakverordening gemeente Den Haag	23
5.3.2    Samenspraak?	23
5.3.3    Doelen	24
5.3.4    Observaties en valkuilen	25
5.4    Den Haag en daarbuiten: Deconcentratie en Decentralisatie	27
6. Operationalisatie	28
6.1    Wederzijdse verlangens	28
6.2    Inspraak- Samenspraaktrajecten	29
6.3    Creatie eigen wijkverantwoordelijkheid	29
7. Analyse	31
7.1    Inleiding	31
7.2    Wederzijdse verlangens	31
7.3    Inspraak- Samenspraaktrajecten	36
7.3.1    Succes- en faalfactoren (TTTIC)	36
7.3.2    Bent u (on) tevreden? En waarom?	38
7.3.3    Wat moet er veranderen bij in- en samenspraak?	39
7.4    Creatie eigen wijkverantwoordelijkheid	40
8. Conclusies: vragen voor Den Haag	43
9. Aanbevelingen: vragen aan Den Haag	45
9.1    Inspraak en samenspraak	46
9.2    Systeemeisen	47
9.3    Zelfregulering	47
9.4    Invloed	48
9.5    Ongezochte opbrengsten en bijvangsten	48
9.6    Sijpelende signalen	49
9.7    Aan te bevelen vragen aan Den Haag	49
10. Literatuurlijst	51
11. Lijst van Afkortingen	53
12. Bijlagen	55



# 3

## Inleiding en Aanleiding

*“De burger krijgt een vertekend beeld voorgeschoteld van politici. Die werken daar zelf aan mee, doordat het ambt nu eenmaal een bepaalde pose vereist, al zal de ene politicus daar anders mee omgaan dan de andere. De media dragen bij aan die vertekening.”<sup>8</sup>*

In Den Haag ging in 2006 een krappe meerderheid van 52% van de kiesgerechtigden naar de stembus, dat geeft te denken. Liefst 23 van de 29 partijen betrof een lokaal initiatief, tezamen goed voor 20% van de stemmen. Ook dat stemt tot nadenken. Is de Haagse burger soms teleurgesteld in de politiek? Worden aangedragen argumenten en oplossingen bij in- en samenspraakbijeenkomsten voldoende geabsorbeerd? Wat is de betrokkenheid van de bewoners van Den Haag bij bestuur en beleid in de stad? En hoe kan deze verbeterd worden?

Veel vragen over Den Haag. Teveel vragen voor een onderzoek als deze. Om antwoorden te krijgen op enkele van voormelde vragen belichten we de gemeente Den Haag waarbij we sinds 1980 met ‘deconcentratie’ uit de voeten kunnen. Over *deconcentratie* en het begrip *decentralisatie* is veel geschreven. Waar Rotterdam en Amsterdam kozen voor het model *politieke decentralisatie met ambtelijke deconcentratie*, kozen Utrecht en Den Haag voor het model van *ambtelijke deconcentratie zonder politieke decentralisatie*.<sup>9</sup> Voor de zomer van 2009 komt in Den Haag een evaluatie van het deconcentratiebeleid tot stand<sup>10</sup> en ook wordt de relatie tussen de bewonersorganisaties en de gemeente onder de loep genomen.<sup>11</sup>

Den Haag koos vanaf 1980 voor deconcentratie en het inrichten van stadsdelen. De voornaamste reden van Den Haag om stadsdelen in te stellen was niet om burgerparticipatie en burgerbetrokkenheid te bevorderen, maar om de efficiency en de dienstverlening aan de burgers te vergroten. Efficiency werd door de raad gedefinieerd als *“Het verminderen van overlegniveau's en dus het delegeren van bestuurskracht en besluitvorming.”*<sup>12</sup> De keuze voor dit model is van belang voor de vraag hoe signalen uit stadsdelen door (kunnen) sijpelen, in welke mate er van voldoende nazorg sprake is en in welke mate de antennefunctie van de stadsdeelcommissies gewaardeerd wordt.<sup>13</sup> Hoewel het participeren van burgers niet

---

<sup>8</sup> E. Vogelaar en O. Bosma, *twintig maanden knettergek*, Uitgeverij Balans, Amsterdam 2009.

<sup>9</sup> J. de Vries et al, *Deconcentratie Den Haag*, CGS Campus Den Haag Universiteit Leiden, 2005.

<sup>10</sup> Uit te voeren door een externe opdrachtgever in opdracht van de gemeenteraad en onder verantwoordelijkheid van de wethouder Burgerschap, Deconcentratie, Leefbaarheid en Media, dhr. R. Baldewsingh van de gemeente Den Haag.

<sup>11</sup> ADHC, B. Hesselink, *Onafhankelijke studie naar relatie bewonersclubs*, 14 februari 2009.

<sup>12</sup> Het verminderen van de overlegniveau's was niet haalbaar, de stadsdeelorganisatie kreeg het Stadsdeel Management Team (SMT) als nieuw overlegniveau, op politiek niveau ontstonden naast de vakcommissies ook een achttal stadsdeelcommissies.

<sup>13</sup> J. de Vries et al, *Deconcentratie Den Haag*, CGS Campus Den Haag Universiteit Leiden, 2005.

het hoofddoel was binnen het gekozen Haagse model is dat toch juist een belangrijk thema, als we de magere stembereidheid van Haagse burgers beschouwen en de kritieken die we in de samenleving mogen optekenen waar het participatie betreft, het onderzoeken meer dan waard. Een voorbeeld:

*“Ik ben in het stadium gekomen dat ik denk waar maak ik me druk om. Daar zitten ze denk ik op te wachten in het stadhuis. Van burgerinitiatieven zijn ze overigens vaak niet op de hoogte. Nooit horen we iets, het is net een “wassen neus”. Als je door blijft zeuren krijg je wel iets kleins. Nee je hoort nooit meer wat van ze, dan word je er moe van en hou ik me alleen met mezelf bezig en mijn eigen leefomgeving. Dit komt door de regels en ik krijg geen antwoord. Het word je wel erg moeilijk gemaakt door de gemeente.”*

*Interview bewonersorganisatie december 2008*

**Burgerbetrokkenheid.** Dit onderzoeksrapport vormt het eindresultaat van een studie die Stichting Burger Onderzoek (SBO) heeft uitgevoerd naar de wijze waarop burgers, bewoners- en vrijwilligersorganisaties betrokken worden en voelen bij het gemeentelijk beleid in Den Haag. Met inbegrip van de opvattingen van gekozen volksvertegenwoordigers binnen de gemeente Den Haag en daarbuiten.

**Bestuurdersbetrokkenheid.** Het oorspronkelijke voornemen om ervaringen op dit gebied van vertegenwoordigers van bewonersorganisaties en bewoners enerzijds en wethouders en stadsdeeldirecteuren anderzijds over de gehouden in- en samenspraak trajecten te onderzoeken kon helaas niet geheel worden waargemaakt. De respons onder stadsdeeldirecteuren en wethouders – naast anonieme respons – was onvoldoende. Dit vooral omdat de verantwoordelijk wethouder naar eigen zeggen en opgetekend uit de gemeenteraadsnotulen “*moeilijk mee te krijgen was*”<sup>14</sup> en aangaf zelf op enig moment in de toekomst een onderzoek uit te gaan zetten (uitgevoerd door een externe instantie, red.) met ons inziens een andere invalshoek en dat in de toekomst gelegen onderzoek niet te willen belasten en ook alle stadsdeeldirecteuren van deelname uitsloot door aan te geven enkel zichzelf als gesprekspartner van SBO te zien (zonder deel te willen nemen). Een raadslid gaf aan dat de wethouder ‘appels met peren’ vergeleek en een volgend raadslid gaf aan het ‘een beetje te ver te vinden gaan dat de wethouder zijn stadsdeelmensen had gezegd dat zij niet aan dit onderzoek mochten meewerken’. Enfin, wij zien met inbegrip van deze studie en de conclusies en aanbevelingen toekomstige ontwikkelingen met belangstelling tegemoet.

Het kan verhelderend zijn aan te geven wat we niet onderzoeken. Dit onderzoek betreft geen top-down evaluatie van deconcentratie als model doorspekt met tal van bestuurlijke evaluatievragen. Ook gaan we niet in detail in op de noodzakelijke verbeteringen voor beleid die de Gemeentelijke Ombudsman aanbeveelt om een excellente dienstverlener te zijn<sup>15</sup>. Ook een evaluatie van de bestaande integrale verantwoordelijkheden van vakportefeuillehouders en diensten

---

<sup>14</sup> Notulen gemeenteraad op raadvragen van dhr. W.Pijl (CU-SGP), *griffie Den Haag*, 18 december 2009.

<sup>15</sup> De gemeentelijke Ombudsman bood net voordat ons onderzoek op de Dag van de Hagenaar op 18 april 2009 aan burgemeester Van Aartsen werd uitgereikt het jaarverslag over 2008 aan met daarin het dringende advies “...*energie te steken in het goed laten draaien van zaken die al op de rails staan in plaats van te beginnen met nieuwe projecten*”.

zult u hier niet aantreffen en ook komen hier niet louter voorzitters van presidia, wethouders en gemeenteambtenaren aan het woord. Den Haag stad is zoveel meer. Dit onderzoek analyseert vanuit een bottom-up perspectief de ervaringen van de vertegenwoordigers van bewonersorganisaties en burgers en sluit af met aanbevelingen en conclusies met *betrekking tot de betrokkenheid* van burgers in Den Haag als stad; *'weten wat er leeft'*.

De hoofdvraag in dit onderzoek luidt: *"Hoe kan de (politieke) betrokkenheid van de bewoners van Den Haag bij het besturen van de stad vergroot worden?"*. In hoofdstuk 4 wordt het theoretisch kader van dit onderzoek behandeld en wordt stil gestaan bij leidende begrippen zoals burgerparticipatie en bij de meer concrete in- en samenspraaktrajecten. In hoofdstuk 5 wordt het theoretisch kader operationeel gemaakt waarmee de analyse van hoofdstuk 6 tot zijn recht komt. In hoofdstuk 7 volgen de conclusies en als slotstuk volgen in hoofdstuk 8 de aanbevelingen.



# 4

## Onderzoeksvragen

*“Alle omstanders juichten naar de keizer en schreeuwden uitzinnig hoe mooi ze de nieuwe kleren vonden. Iedereen was immers bang voor dom te worden aangezien als ze iets anders zouden roepen.”<sup>16</sup>*

Het onderwerp van deze studie betreft de burgerparticipatie in Den Haag, gezien vanuit het standpunt van de bewoners en hun vertegenwoordigende organisaties. In dit onderzoek wordt de vraag beantwoord wat de betrokkenheid van de bewoners van Den Haag bij bestuur en beleid in de stad is, en hoe deze verhoogd en verbeterd kan worden. De hoofdvraag van dit onderzoek betreft dus de vraag:

- *“Hoe verhoog je de (politieke) betrokkenheid van de bewoners van Den Haag bij het bestuur en beleid van de stad?”*

Om een antwoord op deze hoofdvraag te kunnen geven zijn deelvragen geformuleerd die bijdragen aan de beantwoording van de hoofdvraag. Deze deelvragen luiden:

- 1 • *“Hoe waardeert de burger, en diens vertegenwoordigers, de mogelijkheden die deze krijgen aangeboden vanuit de gemeente om hun verlangens kenbaar te maken?”*

Inspraak- en samspraaktrajecten zijn een onderwerp op zich. Binnen dit onderzoek wordt uitvoerig stil gestaan bij de wijze waarop deze inspraak- en samspraak trajecten worden ingezet. De tweede deelvraag is als volgt geformuleerd:

- 2 • *“Hoe worden inspraak/samspraak trajecten ingezet en hoe kan dat eventueel beter?”*

Deze deelvraag beantwoorden we door een opsplitsing in 3 onderdelen. Eerst volgt er een korte analyse van de formele verantwoordelijkheden op gemeenteniveau met betrekking tot de organisatie van inspraak- en samspraak bijeenkomsten. Vervolgens worden de mogelijkheden voor inspraak- en samspraak bijeenkomsten binnen de gemeente Den Haag onderzocht, om vervolgens vanuit een bottom-up perspectief de ervaringen met deze trajecten te analyseren.

Naast burgerparticipatie binnen den Haag onderzoeken we ook de ingezette lijn van deconcentratie en hoe deze wordt gewaardeerd door de verschillende bewonersorganisaties. Draagt het stelsel van deconcentratie bij aan de eigen

---

<sup>16</sup> H. C. Andersen, *De Nieuwe Kleren van de Keizer*, Tormont Publications inc., Montreal Canada, 2003.

verantwoordelijkheid? Hoe kan deze eigen wijkverantwoordelijkheid mogelijkwijs verbeterd worden?

De laatste deelvraag luidt als volgt:

- 3** • *“Hoe verzorg je meer eigen wijkverantwoordelijkheid zonder creatie van een extra bestuurslaag?”*

Meedoen in Den Haag spitst zich in dit onderzoek toe op burgerparticipatie met betrekking tot bestuur en beleid. Daarbij wordt onderzocht hoe inspraak- en samspraak verlopen binnen het concept deconcentratie, en de inrichting daarvan, binnen de stadsdelen van Den Haag. In het volgende hoofdstuk behandelen we de toegepaste begrippen, theorieën en instrumenten waarmee de onderzoeksvragen zijn gestructureerd: het theoretisch kader.

# 5 Theoretisch kader

*“Ik vind het van groot belang dat mensen kunnen meepraten over hun stad.”<sup>17</sup>*

In dit hoofdstuk verdiepen we ons nader in de achtergrond van begrippen als burgerschap en burgerparticipatie en de theorieën en instrumenten waarmee de *betrokkenheid van bewoners en de eisen die actoren daaraan stellen* worden geanalyseerd. Vervolgens leggen we in het volgende hoofdstuk uit hoe we aan de hand van deze begrippen komen tot een analyse van onze vragen.

Om de hoofdvraag te beantwoorden onderzoeken we de betrokkenheid van de bewoners en hun vertegenwoordigers in de stad Den Haag. Welke instrumenten passen we daarbij toe in het gekozen model van deconcentratie zonder politieke decentralisatie? En hoe beantwoorden we de vragenreeks wat Den Haag verlangt van haar burgers, wat de burgers verlangen van Den Haag, wat de inzet bij trajecten in Den Haag is en hoe dit alles beter kan?

## 5.1 Wederzijdse verlangens

Wat verlangt de gemeente van haar burgers en wat verlangen deze burgers van de gemeente? Betrokkenheid, vertaald in de woorden van Balkenende IV in het beleidsprogramma *‘samen werken, samen leven’* (2007 – 2011), kan alleen worden bereikt door een blijvende dialoog in de samenleving.<sup>18</sup> De taak die binnen de gemeente Den Haag is weggelegd voor ‘de burger’ is breed. Van de burgers wordt verwacht dat zij zich simpelweg aan de wetten en regels houden, onderwijs volgen, werken of op een andere manier een bijdrage leveren aan Den Haag stad. Meer concreet moeten in dit kader ouders zorg dragen voor een goede opvoeding van hun kinderen en dienen immigranten in te burgeren.

Deze min of meer logische verlangens van de gemeente worden aangevuld door de nota *“Burgerschap: samen stad zijn”*, die in 2006 door het college van B&W is gepresenteerd aan de stad. In deze nota valt te lezen dat de gemeente wil “[...] *dat mensen zich betrokken voelen bij de stad. Dat ze verantwoordelijkheid nemen voor de eigen omgeving [...]. Daarom is burgerschap een opdracht aan iedereen.*” Burgerschap gaat over het voelen en nemen van sociale verantwoordelijkheid en impliceert een grotere rol voor burgers dan alleen maar het niet overtreden van de wetten en regels. *“Een Hagenaar weet zich mede-eigenaar van zijn straat en zijn*

---

<sup>17</sup>Wethouder R. Baldewsingh, *Nieuwe regels voor inspraak en samenspraak*, Den Haag 2006.

<sup>18</sup> Beleidsprogramma ‘*Samen werken, samen leven*’ voor de periode 2007-2011, Den Haag 2007.

*buurt. Hij beseft dat een mooie stad geen cadeau is, maar iets dat je met elkaar moet maken. Elke dag opnieuw*.<sup>19</sup>

Verder stimuleert- en verlangt de gemeente ontmoeting, dialoog en samenwerking tussen Hagenaars en zet zij ook recent in op een intensieve samenwerking en communicatie met de verschillende stadsdelen. De gemeente heeft verder nog meer mogelijkheden gecreëerd voor burgers om zich tot het gemeentebestuur te wenden. Voorbeelden hiervan zijn inspreekrecht bij raads- en commissievergaderingen, het schrijven van brieven, het bezoeken van spreekuren en het houden van verschillende informatiebijeenkomsten.<sup>20</sup> Ondanks de vele initiatieven om de burger te betrekken bij het gemeentelijk beleid bestaat er toch ook een grote groep mensen die niet willen of kunnen participeren. Dat “de burger” niet bestaat kunnen we hier rustig stellen.<sup>21</sup>

Wat er anderzijds verlangd wordt door de burger van de gemeente is vrij diffuus. Enerzijds bestaat er een grote groep burgers die enkel en alleen van de gemeente verlangt dat de buurt schoon, heel en veilig is, dat het afval opgehaald wordt en dat er bijvoorbeeld voldoende parkeergelegenheid is. Een andere, veel kleinere groep, is actief betrokken bij het reilen en zeilen van de stad en heeft ook behoefte om te participeren en mee te denken. Deze burgers verlangen van de gemeente dat er naar ze geluisterd wordt, dat ze serieus genomen worden en dat er voldoende kanalen bestaan om ideeën kenbaar te maken. Vanzelfsprekend verlangen deze burgers dat er wat wordt gedaan met deze ideeën en dat er een goede terugkoppeling bestaat over wat er met deze ideeën gedaan is. De informatievoorziening vanuit de gemeente moet adequaat zijn en er dient tijdig gereageerd te worden vanuit de gemeente.

## **5.2 Participatie door de jaren heen**

Participatie is van alle eeuwen, maar wat is participatie nu precies? We geven een definitie: “*Participatie is het deelnemen door burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven aan beleidsprocessen. Het kan gaan om voorbereiding, bepaling, uitvoering en/of evaluatie van beleid.*”<sup>22</sup> Burgerparticipatie is een veelvoorkomende term aan de inhoud waarvan zeker de laatste jaren een steeds grotere waarde wordt gehecht. Begin jaren 70 van de vorige eeuw begon deze ontwikkeling met het concept *inspraak*: een nieuwe weg werd ingeslagen, met daarin een grotere rol voor de mening van de burger.

De toepassing van het concept inspraak heeft de laatste decennia een ontwikkeling doorgemaakt. Inspraak werd begin jaren 70 nog gezien als een

---

<sup>19</sup> Folder burgerschap: *samen stad zijn*, Den Haag, 2006.

<sup>20</sup> Inspraak en samenspraaknota, Den Haag, 2006.

<sup>21</sup> Dit in vergelijking met de gevleugelde uitspraak “*de Nederlander bestaat niet*”, van ZKH Maxima op 7 oktober 2007, - achteraf- op basis van haar eigen ervaringen en in een reactie op de WRR publicatie “*Identificatie met Nederland*”, verschenen op 24 september 2007.

<sup>22</sup> Ontwikkelingsmodel ‘*Wanneer werkt Participatie?*’ NICIS, Den Haag 2006.

ideologisch middel om het beleidsproces te democratiseren, tegenwoordig ligt de nadruk veelal op het onderzoek naar en het uitlichten van vaak als negatief beschouwde neveneffecten van inspraak<sup>23</sup>. De inspraak procedures werden in de loop der jaren steeds verder ingebed in wettelijke regelingen, ‘*dichtgetimmerd*’ of ‘*ingeregeld*’ zo u wenst, met als gevolg dat deze standaardisering van procedures leidde tot ontevredenheid over de te sterk geformaliseerde inspraak en een afnemende effectiviteit van deze procedures.

Een heroverweging van deze procedures ontstond midden jaren 90, met als gevolg de creatie van een heel scala aan nieuwe participatievormen. Rond deze periode ontstond ook de mogelijkheid om naast inspraak over gemeentelijke beleidsvoornemens, belanghebbenden in samenspraak met de gemeente over de ontwikkeling van gemeentelijk beleid te laten meebeslissen: de *interactieve beleidsvorming*. Verder ontstonden tal van initiatieven met burgerparticipatie als hoofddoel; burgerinitiatieven bijvoorbeeld, waarin burgers de mogelijkheid kregen zelf een plan op te stellen en dit aan de gemeenteraad voor te leggen. Ook het concept ‘burgerschap’ is een nieuwe vorm van burgerparticipatie die ook binnen de gemeente Den Haag vorm begint te krijgen.<sup>24</sup> Verschillende overlegconstructies tussen wijkgerichte klankbordgroepen, politie en gemeente vallen binnen het concept burgerparticipatie.

Hoe wordt de burger in de gemeente Den Haag nu in de praktijk betrokken bij het gemeentelijk beleid? Uit de in- en samenspraak verordening van de gemeente Den Haag maken we op dat het versterken van burgerbetrokkenheid een speerpunt in het beleid van de gemeente vormt. “Bij goede burgerparticipatie horen duidelijke regels, eenvoudige en doelmatige procedures en goed *verwachtingsmanagement*”.<sup>25</sup> Dit onderzoek richt zich met name op de werking van deze in- en samenspraak trajecten, ook omdat de betrokkenheid van burgers bij het gemeentelijk beleid aansluit bij de hoofddoelstellingen van Stichting Burger<sup>26</sup>.

### 5.3 Inspraak- / samenspraak trajecten

Zoals in de vorige paragraaf beschreven omvat de term burgerparticipatie verschillende vormen van participatie. Binnen dit onderzoek vallen vooral de in- en samenspraak trajecten binnen Den Haag. In de volgende paragrafen wordt dieper ingegaan op de formele mogelijkheden van deze trajecten.

---

<sup>23</sup> Coenen, F.H.J.M., R. Van de Peppel en J. Woltjer (2001)

<sup>24</sup> Zie bijvoorbeeld de website [www.burgerschapdenhaag.nl](http://www.burgerschapdenhaag.nl) en het initiatiefvoorstel van de VVD “*Hufterig of hoffelijk in Den Haag*”, Den Haag, 2006.

<sup>25</sup> Inspraak- en samenspraakverordening gemeente Den Haag, 2006.

<sup>26</sup> Stichting Burger, akte van oprichting 1 september 2006: “het versterken van de cohesie in onze samenleving door een bijdrage te leveren aan het informeren en interesseren van burgers van alle nationaliteiten en hun respectievelijke cultuur, religie en achtergrond, en het stimuleren van hun participatie, in het uitwisselen van de verschillende opvattingen op sociaal-maatschappelijk en cultureel gebied, dit alles in de breedste zin des woords.”

### 5.3.1 Inspraakverordening gemeente Den Haag

Wat is in de gemeente Den Haag formeel mogelijk? Den Haag heeft zoals alle gemeenten een verordening die de inspraak en samenspraak regelt. Dit is achtereenvolgens verankerd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Gemeentewet. Geregeld is op welke manier, wanneer en over welk onderwerp burgers inspreken. Het VNG hanteert een model dat door veel gemeenten is overgenomen en is aangevuld en uitgebreid met algemene spelregels en omgangsvormen. Ook in Den Haag staat de inspraak niet stil en zijn tussentijdse aanpassingen mogelijk.

Naast tijdigheid is het bijvoorbeeld van belang dat geregeld is hoe de gemeente inspraakreacties verwerkt en hierover rapporteert. Waar inspraak door sommigen wordt gezien als een ‘verplicht nummer’ en insprekers vooral als ‘lastig’ worden bestempeld is er weinig ruimte voor draagvlak onder de actoren voor beleid en voornemens.<sup>27</sup> Ook houdt het regelen van verplichte inspraak niet in dat de thermometer verder aan zijn lot kan worden overgelaten; de gemeente moet blijvend temperaturen in de stad, vooral ook om de ‘inspreekamateurs’ mee te nemen in de overwegingen, de ‘inspreekprofessionals’ komen vaak toch wel.

In 2006 heeft het College van Burgemeester en Wethouders de nieuwe inspraak- en samenspraakverordening vastgesteld. *“Hiermee bekrachtigt het college haar intentie om Hagenaars, Haagse organisaties en instellingen nog directer dan voorheen bij gemeentelijk beleid te betrekken.”*<sup>28</sup>

### 5.3.2 Samenspraak?

*De vraag ‘Wat kan in Den Haag (nog meer)?’* lijkt ogenschijnlijk eenvoudig te beantwoorden met de term ‘*samenspraak*’ gevolgd door de term ‘*burgerparticipatie*’. Om een theoretisch kader te scheppen is het van belang ook deze begrippen en het begrip inspraak nader toe te lichten. Inspraak is *een recht* dat in bepaalde wettelijk voorgeschreven situaties aan belanghebbenden wordt verleend met betrekking tot een plan dat gereed is voor bestuurlijke besluitvorming. Het plan kan dan mogelijk nog worden aangepast voordat een definitieve beslissing is genomen. Bij samenspraak gaat het niet zozeer om een recht maar om *een werkwijze van* het bestuur. Bij samenspraak, ook wel getypeerd als ‘*interactieve beleidsvorming*’ nodigt het bestuur belanghebbenden vooraf uit om mee te denken en te praten over een bepaald onderwerp. Daarmee wordt het mogelijk de medeverantwoordelijkheid van burgers en eventueel maatschappelijke organisaties bij het reilen en van hun stad te verhogen.

---

<sup>27</sup> De Burgerlijke Raad voor het Regeringsbeleid (BRR) heeft in reactie op de Lastvandeoverheid.NL actie op uitnodiging van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een vooral serieus “*Last van de Burger*” onderzoek ingesteld over lastige burgers. Lastvandeoverheid.NL, Amsterdam 2006.

<sup>28</sup> [www.denhaag.nl](http://www.denhaag.nl), *Nieuwe Regels voor inspraak en samenspraak*, 23 februari 2009.

Inspraak en samenspraak tegelijk zijn –behoudens uitzonderlijke situaties- niet gewenst omdat dit (nodeloze) vertraging en kosten in de hand kan werken. De nieuwe inspraak- en samenspraakverordening van de gemeente Den Haag werd aangenomen in maart 2007. Op welke wijze samenspraak moet plaatsvinden om het predicaat ‘zorgvuldig’ te verdienen is niet verankerd in een wettelijke of Haagse verordening. Wel is er de handleiding “*In samenspraak met de Stad*”.<sup>29</sup> Daarin werden met een eerste technische versie en een vervolgversie die minder technisch van aard was, achtereenvolgens de rol van het bestuur in het proces, het belang van een duidelijke doelstelling, spelregels en helderheid over de status van de uitkomsten van het proces beschreven. De handleiding wordt afgesloten met een checklist. Samenspraak kent naast enkele algemene regels ruimte om flexibel in te spelen op de specifieke eisen die elk samenspraakproces stelt.<sup>30</sup>

### 5.3.3 Doelen

Naast het voorkomen van vertraging en vermijdbare kosten kan uit het in maart 2007 aangenomen raadsvoorstel (uit 2006) worden opgemaakt dat *inspraak* vooral kan leiden tot vergroting van draagvlak, het voorkomen van procedures achteraf of tot de verwachting van kwaliteitsverbetering van beleid.

*Samenspraak* wordt gezien als middel om voorafgaand aan besluitvorming kaders te scheppen voor belanghebbenden en soms ook anderen om van gedachten te wisselen. Daarmee moet er per samenspraak duidelijkheid bestaan over het onderwerp en de speelruimte van de desbetreffende samenspraak, het doel van de samenspraak en de schaalgrootte. Ook dient er duidelijkheid te zijn over wie de samenspraakgerechtigden zijn, de status van hun inbreng, de inrichting, de begroting en de kosten van elk traject. Naast deze opsomming overgenomen uit hetzelfde raadsvoorstel vormt ook het begrip medeverantwoordelijkheid een terugkerende doelstelling.

Het begrip burgerparticipatie doet zijn intrede in Den Haag, want er zijn meer manieren om Hagenaars en hun vertegenwoordigers te betrekken dan in- en samenspraak. Bijvoorbeeld bij de dienst Stadsbeheer met betrekking tot uitvoering in de openbare ruimte of DSO bij de klankbordgroep Transvaal. Deze vormen van burgerparticipatie vallen buiten de verordening en bieden zowel kansen als valkuilen.

---

<sup>29</sup> Handleiding “*In samenspraak met de stad*”, RIS 089598, Griffie Den Haag 18 september 2001.

<sup>30</sup> Ook de handleiding zelf is tot stand gekomen door middel van een interactief proces, i.c. een brede discussie onder bestuursleden en ambtenaren in 2000 met een interviewronde onder de fractievoorzitters, leden van het college van B. en w. en leden van het GMT. De resultaten hiervan zijn gebundeld in het rapport “*Samen denken over samenspraak*”.

### 5.3.4 Observaties en valkuilen

Over het slagen en mislukken van inspraak- en samenspraaktrajecten, andere participatievormen en alles daartussen zijn veel publicaties verschenen. Ook de gemeente Den Haag geeft bij samenspraak (artikel 8) aan dat “*Het verantwoordelijke bestuursorgaan besluit bij iedere samenspraak expliciet over de in het 1<sup>e</sup> lid van dit artikel genoemde punten*”.<sup>31</sup> Daarbij handelt de verordening over de speelruimte, het doel van de samenspraak, de schaalgrootte, de gerechtigden, de status van de inbreng van de deelnemers en de inrichting van het samenspraakproces. Deze punten verdienen aanvulling. We volstaan met enkele veel voorkomende obstakels waarlangs we de lat kunnen leggen: onze ‘do’s en dont’s’ zagezegd.

**Onvrede** is van alle dag, waar in wordt gesproken en uiteindelijk wordt besloten zijn er bijna altijd verliezers. Het SCP stelt dat de kiezer op 1 juni 2005 uit onvrede tegen Europa stemde. Vanuit een Europees perspectief afdalend wordt ook op lokaal niveau het begrip “onvrede” gebezigd als een argument waarom bepaalde trajecten niet werken of het nou een discussie in Den Haag stad betreft of een Breed Maatschappelijke Discussie.<sup>32</sup>

**Nimby en Niaby** (Not In My BackYard & Not In Any BackYard), deze twee termen lijken wel de interactieve inspraakversies van het duo Knabbel en Babbel. Het zijn twee termen die we vaak terugzien in trajecten en die nauw in het verlengde van onvrede liggen. “*Ik wil alles in mijn stad maar niet in mijn backyard*.”<sup>33</sup> staat voor NIMBY want bij trajecten waar over een specifieke locatie wordt gesproken treedt bij “onvrede” vaak het “Nimby-gedrag” op, want wie wil er hoogbouw in de achtertuin? Ook kun je actoren vanuit een ruimer perspectief (pluricentrisch) benaderen zonder harde politiek-bestuurlijke inbreng en specifieke locatie te noemen. Daarmee worden inspraak en samenspraak in een vroeger stadium een eerlijke kans gegeven en bestaat ruimte voor “Niaby-gedrag”.<sup>34</sup> Hiermee worden besluitvormingsvacuüms en schijngestalten van openheid beter beperkt of voorkomen. Tenslotte vormen duidelijke overdrachtsregelingen van resultaten naar volgende procesfasen, concrete tijdslijnen en budgetmogelijkheden voor alle actoren enkele wezenlijke factoren om inhaalrondes en dalperiodes van inactiviteit te voorkomen.

**Coalities** zijn van belang. Het rollenspel waarin actoren opereren geeft vaak een indeling in “coalities”. Perifere actoren hebben meestal weinig mogelijkheden om vraagstukken te introduceren aangezien zij slechts in beperkte mate in het overleg worden vertegenwoordigd. Dit kan leiden tot onvrede, gebrek aan draagvlak en flinke blokkades. Oorzaken voor een dergelijke onvrede vormen “onbekendheid met de te nemen stappen” en “informatieachterstanden”. Deze maken

---

<sup>31</sup> Inspraak- en samenspraakverordening gemeente Den Haag, 2006.

<sup>32</sup> Breed maatschappelijke discussie, *Europa Best Belangrijk*, Den Haag 2005.

<sup>33</sup> ADHC, December 2008, *Verontrust college vertoont beterschap*.

<sup>34</sup> D.J.Keijser, *Analyse van besluitvormingsprocessen rond de luchtvaart vanuit vijf Perspectieven Proces vijfde baan en de Toekomst van de Nederlandse Luchtvaartinfrastructuur (TNLI); Technopolitiek en leren met interactieve beleidsvorming*, Leiden / Rotterdam 1997.

(beleids)voornemens vaker onbemind, waardoor gezaghebbende besluitvorming meestal uitblijft.

Het **tijdsbestek** om ideeën te ventileren en te genereren is van groot belang. Als de tijdsspanne te beperkt is om fundamentele bezwaren op grond van onderzoeksresultaten te beantwoorden is vertraging in de volgende fase vaak het gevolg of is eventueel een 'inhaalronde' noodzakelijk. In elke mate wordt gebruik gemaakt van de bewezen succesvolle interactieve beleidsvormingsonderdelen? Interactief inventariseren van oplossingen en dilemma's bij belanghebbenden leidt vaak tot consensusstreven.

**Samen** moet op alle fronten, ook vooraf. Dus ook *samen voorbereiden* en niet *voorkauwen*. Instrumenten moeten niet alleen na conflictsituaties worden ingezet en belangen moeten vroegtijdig in kaart worden gebracht. Besluitvorming mag niet gebaseerd blijven op een voorbereiding binnen een selectie voor de uitvoering verantwoordelijke groep om pas daarna aan 'acceptatie van beleid' en 'draagvlakvorming' te gaan werken. Vaak zijn gezonde weerstanden dan beeldbepalend en is sprake van *schijngestalten van openheid*.

**Leervermogen** is elementair, ook in een gemeente. Empirisch onderzoek toont aan dat dit leren toeneemt als beleidsprocessen participatiever zijn ingericht en discussie tussen velen plaats kan vinden. Telkens weer moet je de vraag stellen of er is geleerd? En of 'tijdsrapte' en 'participatiegebreken' te voorkomen waren geweest. En ook of er voor actoren voldoende participatiemogelijkheden zijn. Of er bij beslissingen die worden genomen tijdig geparticipeerd kan worden. Deze factoren vormen levensbelangrijke elementen voor acceptatie van een 'discussieproces'. Zijn er duidelijke evaluaties of wat kunnen we uit een DECO evaluatie in 2009 verwachten? Of wat van een recent toegezegd onderzoek? Vaak wordt bij herhaling geconcludeerd dat de voorbereidingstijd te kort, de vraagstelling te ingewikkeld en de fondsen te gering zijn.

**Innovatief vermogen** (op gemeenteniveau) is gekoppeld aan het voormelde punt en zorgt ook voor een toename van het leervermogen. Wat neemt Den Haag over van nieuwe bevindingen en succesverhalen? Wat gooien ze eruit op basis van ervaringen (elders)? Innovaties vormen vaak de vleugels om 'het tij te keren' en om te komen tot een brede discussie waarbij de inbreng van actoren door een onafhankelijke organisatie wordt gepeild. Anders kan de angst voor uitsluiting en stemmingmakerij voldoende roet in het eten gooien en loopt een goede poging spaak. Bij inspraak en samenspraak komt veel kijken en Den Haag stad heeft al tal van trajecten meegemaakt en ingezet. In de analyse komen we terug op de valkuilen en de obstakels daarbij. Nu nog aandacht voor Den Haag en daarbuiten, het bestuurlijke model.

## 5.4 Den Haag en daarbuiten: Deconcentratie en Decentralisatie

*Dienstverlening aan de burger, efficiency en participatie* zijn begrippen die niet moeten worden verward. Den Haag koos voor het model van *ambtelijke deconcentratie zonder politieke decentralisatie* en het inrichten van stadsdelen. De voornaamste reden van Den Haag voor deze keuze was de vergroting van de efficiency en de dienstverlening aan de burgers. “*Centraal staat hier dus niet de participatie van burgers maar de efficiency van de dienstverlening*”<sup>35</sup>. Efficiency werd door de raad gedefinieerd als “*Het verminderen van overlegniveau's en dus het delegeren van bestuurskracht en besluitvorming.*”<sup>36</sup> De keuze van dit model is van belang voor de beantwoording van de vraag hoe signalen uit stadsdelen doorkomen, in welke mate van voldoende nazorg sprake is en in welke mate de antennefunctie van de stadsdeelcommissies wordt gewaardeerd.

Het openbaar bestuur van een grote stad heeft vaak te maken met moeilijkheden op het gebied van efficiëntie en daadkracht, ook wordt er veel gesproken over een kloof tussen de burger en haar overheid. Een opdeling van een stad in verschillende stadsdelen is een veelvoorkomend fenomeen. Twee opties die in Nederland voorkomen zijn deconcentratie en decentralisatie. Deze twee vormen verdelen de gemeente in verschillende stadsdelen, maar waar decentralisatie zich voornamelijk richt op het verkleinen van de kloof tussen bestuur en burger en het vergroten van burgerparticipatie richt deconcentratie zich met name op het verkleinen van de kloof tussen dienstverlening/ uitvoering en burger.<sup>37</sup>

Het grote nadeel van decentralisatie is de extra bestuurslaag, in de vorm van deelgemeenten. Leefbaar Rotterdam is bijvoorbeeld een tegenstander van decentralisatie, vanwege de conflicterende belangen en de toegenomen bureaucratie.

*“In totaal zijn er in Rotterdam rond de 300 volksvertegenwoordigers en 50 bestuurders. Telkens vertrekkend vanuit verschillende standpunten en met verschillende belangen. We overleggen en stemmen wat af in Rotterdam om een gedeeld belang te krijgen! Het is zaak de aantallen overleggen en afstemmingsmomenten te minimaliseren tot een meer aanvaardbaarder niveau.”*<sup>38</sup>

In Den Haag is dit de reden dat de meerderheid van de gemeenteraad tegen het bestuurlijke model decentralisatie is en de voorkeur geeft aan het model van deconcentratie. In dit hoofdstuk hebben we de begrippen uitgelicht en het instrumentarium en de theorieën besproken waarmee de deelvragen worden geanalyseerd. In het volgende hoofdstuk wordt uiteengezet hoe we met deze begrippen komen tot een analyse van de onderzoeksvragen: de operationalisatie.

---

<sup>35</sup> J. de Vries et al, *Deconcentratie Den Haag*, CGS Campus Den Haag Universiteit Leiden, 2005.

<sup>36</sup> Het verminderen van de overlegniveau's was niet haalbaar, de stadsdeelorganisatie kreeg het Stadsdeel Management Team (SMT) als nieuw overlegniveau, op politiek niveau ontstonden naast de vakcommissies ook een achttal stadsdeelcommissies.

<sup>37</sup> J. de Vries et al, *Deconcentratie Den Haag*, CGS Campus Den Haag Universiteit Leiden, 2005.

<sup>38</sup> Simons, R.A.C.J., (2007) *De Rotterdamse Gordiaanse Knoop*, Visie Leefbaar Rotterdam op het Rotterdamse deelgemeentebestel.

# 6

## Operationalisatie

*“De overheid mag nimmer op de stoel van de samenleving gaan zitten. De kracht zal uit de samenleving sijpelen.”<sup>39</sup>*

In dit hoofdstuk zullen wij het theoretisch kader, waaraan onze deelvragen ontleend zijn, operationaliseren. Met andere woorden: welke vragen stellen wij aan de respondenten en hoe worden deze antwoorden gebruikt voor de beantwoording van de hoofd- en deelvragen?

Zoals in de inleiding al is aangegeven richt dit onderzoek zich (noodgedwongen) voornamelijk op vertegenwoordigers van bewonersorganisaties. Door middel van semi- gestructureerde interviews hebben wij getracht de opvattingen van deze doelgroep overzichtelijk in kaart te brengen. De vragen die gesteld zijn hebben allen betrekking op verschillende aspecten van de deelvragen. Binnen dit hoofdstuk zullen de deelvragen van dit onderzoek gekoppeld worden aan de interview vragen.

### 6.1 Wederzijdse verlangens

Deelvraag 1 van dit onderzoek is als volgt geformuleerd:

*“Hoe waarderen de burger en diens vertegenwoordigers de mogelijkheden die deze krijgen aangeboden vanuit de gemeente om hun verlangens kenbaar te maken?”*

De wederzijdse verlangens van de gemeente en haar burgers, zoals beschreven in paragraaf 4.1 van het theoretisch kader, zijn één deel van het verhaal, de mening en waardering over de(ze) mogelijkheden die de burgers en hun vertegenwoordigers krijgen aangeboden om ideeën aan te leveren vormt de andere kant. In dit onderzoek ligt de nadruk op de vertegenwoordigers van bewonersorganisaties en de burgers zelf. Hoe waarderen zij de relatie met hun gemeente? Is duidelijk wat er vanuit de gemeente van hen wordt verwacht? Wat zijn de ervaringen met in- en samenspraak trajecten? Wat gaat goed en wat kan beter?<sup>40</sup> Dit onderzoek richt zich ook op de vraag of het voor de burger (en diens vertegenwoordigers in bewonersorganisaties) duidelijk is wat er van hen verlangd wordt door de gemeente en of de burger ook op de hoogte is van de verschillende vormen van burgerparticipatie binnen de gemeente Den Haag.

---

<sup>39</sup> Raymond Gradus, *Burgers kunnen veel meer dan de overheid denkt*, NRC 240109.

<sup>40</sup> In samenwerking met Praatzuil.NL vroeg St. Burger aan groepen burgers op een “Praatzuil” in Beeld & Geluid een antwoord in te spreken op de stelling “*Wat gaat goed, wat kan beter, vertel het aan Jan Peter.*” Daarmee refererend aan MP J.P. Balkenende en de andere Kabinetsleden. Van deze inspreekbeelden is een gouden DVD samengesteld ter gelegenheid van het verjaren van het kabinet Balkenende IV. In een soortgelijke actie is voorzien mbt de huidige eerste burger van de gemeente Den Haag, Jozias van Aartsen (*Bijlagen*).

Den Haag “schoon, heel en veilig” voor een leefbare stad. Deze door de gemeente gebruikte slogan benadrukt drie belangrijke componenten welke bijdragen aan een prettige leefomgeving. Wij stelden vertegenwoordigers van bewonersorganisaties daarom verschillende vragen met betrekking tot deze drie kernthema’s. Met name de mogelijkheden die vanuit de gemeente aangeboden worden aan burgers en bewonersorganisaties om te participeren binnen deze beleidsterreinen stonden centraal.

Ook onderzochten we de manier waarop de bewonersorganisaties initiatieven en ideeën aandragen bij de gemeente. Hoe verloopt de samenwerking met de gemeente? Hoe krijgen bewonersorganisaties vanuit de gemeente door hoe deze haar plannen wil realiseren? Is het ook voor de bewonersorganisaties duidelijk wat er van hen wordt verlangd vanuit de gemeente? De antwoorden die de vertegenwoordigers van bewonersorganisaties gaven op deze antwoorden vormen de basis van de beantwoording van deelvraag 1.

## 6.2 Inspraak- Samenspraaktrajecten

Deelvraag 2 binnen dit onderzoek richt zich op de werking van inspraak- en samenspraak trajecten. Wij vroegen de vertegenwoordigers van bewonersorganisaties naar hun ervaringen met deze concrete vormen van burgerparticipatie. Deelvraag 2 luidt:

*“Hoe worden (inspraak/samenspraak) trajecten ingezet en hoe kan dat beter?”*

Zoals in het vorige hoofdstuk beschreven, vormen in- samenspraak trajecten een op zichzelf staand onderdeel van burgerparticipatie. We vroegen vertegenwoordigers van bewonersorganisaties naar hun ervaringen daarmee en hoe goed men op de hoogte is van het bestaan van deze trajecten. Ook de mate van tevredenheid over de werking en de betrokkenheid bij deze trajecten is onderzocht. Met deze vragen proberen we erachter te komen hoe deze trajecten gewaardeerd worden, wat goed loopt en wat uit de pas loopt.

## 6.3 Creatie eigen wijkverantwoordelijkheid

De voornaamste reden van Den Haag om stadsdelen in te stellen was om te komen tot vergroting van de efficiency en de dienstverlening aan de burgers te bereiken met als definitie *“Het verminderen van overlegniveau’s en dus het delegeren van bestuurskracht en besluitvorming.”*<sup>41</sup> De keuze van dit model is van belang voor de vraag hoe signalen uit stadsdelen doorsijpelen, in welke mate van voldoende nazorg sprake is en in welke mate de antennefunctie van de stadsdeelcommissies wordt gewaardeerd.

---

<sup>41</sup> Het verminderen van de overlegniveau’s was niet haalbaar, de stadsdeelorganisatie kreeg het Stadsdeel Management Team (SMT) als nieuw overlegniveau, op politiek niveau ontstonden naast de vakcommissies ook een achttal stadsdeelcommissies.

Binnen dit onderdeel hebben wij ons gericht op de werking van het concept deconcentratie binnen de gemeente Den Haag. Den Haag koos zoals gezegd voor een systeem van *ambtelijke deconcentratie zonder politieke decentralisatie*. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld Amsterdam en Rotterdam; beide steden kozen een systeem van *politieke decentralisatie met ambtelijke deconcentratie*. Aangegeven is dat het gedecentraliseerde model nadelen met zich meebrengt, door de bestuurlijke tussenlaag. Voor de beantwoording van de 3<sup>e</sup> deelvraag over het realiseren van *meer eigen wijkverantwoordelijkheid zonder creatie van een extra bestuurslaag zijn we naast de literatuurstudie te rade gegaan bij vertegenwoordigers van bewonersorganisaties, burgers en politici.*

Tijdens de interviews hebben wij de vertegenwoordigers van bewonersorganisaties ook zijdelings gevraagd naar hun relatie met de stadsdeeldirecteuren en stadsdeelcommissies. Hoe wordt de antennefunctie van de stadsdeeldirecteuren gewaardeerd? Hoe is de samenwerking met het stadsdeel? Functioneert het systeem van stadsdelen naar behoren?



## 7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de antwoorden op onze vragen in de praktijk, onze bevindingen en de theorieën samengenomen en geanalyseerd. Niet elke vraag wordt specifiek behandeld, in deze analyse richten we ons op de kern. Achtereenvolgens wordt de betrokkenheid van de Hagenaars behandeld waarbij de wederzijdse verlangens en de manier waarop inspraak en samenspraak trajecten worden beleefd onder de loep worden genomen. Ook wordt vanuit de studie en gesprekken geanalyseerd in welke valkuilen men is getrapt en welke zijn vermeden en wat de gevolgen daarvan (kunnen) zijn. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een analyse van de vraag hoe eigen wijkverantwoordelijkheid uit de verf komt in het Haagse model.

## 7.2 Wederzijdse verlangens

Wat ‘Den Haag’ van haar burgers verlangt lijkt eenvoudiger dan het is. Den Haag is veeleisend door van de burger betrokkenheid te vragen en ook om eigen verantwoordelijkheid te formuleren als een opdracht aan iedereen. Dit vertaalt zich vanuit het begrip participatie in het deelnemen door burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en instellingen aan beleidsprocessen, bij de voorbereiding, bepaling, uitvoering en/of evaluatie van beleid.

Van een *blijvende dialoog* is sprake als er voor de betrokkenen overzicht is zodat langs deze weg de burgers ook geattendeerd en geïnformeerd kunnen worden. Dit herbergt ook ten dele een antwoord op de vraag of betrokkenheid kan worden verhoogd.

*“Ik ben in het stadium gekomen dat ik denk waar maak ik me druk om. Daar zitten ze denk ik op te wachten in het stadhuis. Van burgerinitiatieven zijn ze overigens vaak niet op de hoogte. Nooit horen we iets, het is net een “wassen neus”. Als je door blijft zeuren krijg je wel iets kleins. Nee je hoort nooit meer wat van ze, dan word je er moe van en hou ik me alleen met mezelf bezig en mijn eigen leefomgeving. Dit komt door de regels en ik krijg geen antwoord. Het word je wel erg moeilijk gemaakt door de gemeente. “*

*Interview bewonersorganisatie december 2008*

---

<sup>42</sup> Burgemeester J. van Aartsen in, *verslag van de bijeenkomst van de Haagse bewonersorganisaties en het college*, 13 november 2008, Den Haag 2008.

*“Er is behoefte aan nog betere informatievoorziening, maar dit hoort waarschijnlijk bij de weg die is ingegaan, het kan niet in 1 jaar goed lopen, heeft misschien nog 2 a 3 jaar tijd nodig.”*

*Interview bewonersorganisatie december 2008*

Luisteren gaat de gemeente over het algemeen goed af ook al wordt dit vaak door bewonersorganisaties tegengesproken.<sup>43</sup> In de meeste trajecten is vaak sprake van een ‘luchtzak’ althans wordt dit door de eindgebruikers en soms ook door tussenliggende lagen zo ervaren en veelvuldig gearticuleerd en opgetekend. Soms kan een natuurlijke pauze tussen het innemen van reacties en het verwerken al leiden tot het gevoel *dat er (toch) niets mee gedaan wordt*, regelmatig blijft een terugkoppeling feitelijk te lang achterwege. Het tijdig terugkoppelen is zeker voor verbetering vatbaar, ook aangeven als iets niet op tijd lukt werkt nog altijd beter dan radiostilte. ‘Nee’ zeggen na geluisterd te hebben wordt beter geaccepteerd is een gedachte achter interactieve beleidsvorming in de fases voorafgaand aan besluiten.

*“Burgemeester Van Aartsen zegt dat het college heel helder moet zijn over wat wel en niet kan in samenspraak. Hij voelt dat dit af en toe een probleem is en spreekt de verwachting uit dat men dit zakelijk oppakt. Met elkaar moeten we bespreken hoe we dit proces verbeteren en samen oefenen in samenspraak.”*

*Burgemeester Van Aartsen, Concordia 13 november 2008*

*“De gemeente moet heel duidelijk zeggen dit kan wel en dit kan niet! Niet vaag zijn, als je duidelijk bent hoef je over die toch al niet realiseerbare punten niet meer te praten. De gemeente, het wijkberaad en de burgers kunnen dan tevreden zijn.”*

*Interview bewonersorganisatie december 2008*

Het is onvoldoende gebleken dat naast de doelstellingen uit de verordening voor het meten van de kwaliteit van inspraak en samenspraak een rode draad bestaat bij de aanpak van de diverse discussies geïnitieerd door de verschillende portefeuillehouders. Ook is een overkoepelende aanpak van de gemeente Den Haag niet zichtbaar voor de bewonersorganisaties. Daarom kan niet gesproken worden van een *blijvende* dialoog, wel is er veel geëxperimenteerd en “...wordt (er) soms wel, soms niet, soms veel, soms weinig met de inbreng uit de stad gedaan.”<sup>44</sup>

Betrokkenheid voelen en verantwoordelijkheid nemen is vanuit burgerschap een opdracht aan iedereen. “*The Hague is not for granted*” zagezegd. De vraag is of burgers dat zelf ook zo ervaren, dat laten zien en of we *freeriders* moeten accepteren die Den Haag stad wel als een presentje zien.

*“Betrokkenheid moet in elk geval tweerichtingsverkeer zijn. En het overbruggen van ‘de kloof’ ligt niet alleen op de schouders van de overheid. Burgers kunnen veel meer dan de overheid zelf denkt en ook Den Haag stad mag niet op de stoel van de samenleving gaan zitten.”<sup>45</sup>*

---

<sup>43</sup> “De wethouder benadrukt dat het college graag met iedereen wil spreken, maar niet beschuldigd wil worden van ‘niet luisteren’ als het college ‘nee’ zegt.” Wethouder P. Smit in, *verslag van de bijeenkomst van de Haagse bewonersorganisaties en het college*, 13 november 2008, Den Haag 2008.

<sup>44</sup> Wethouder Marnix Norder, reactie college in, *verslag van de bijeenkomst van de Haagse bewonersorganisaties en het college*, 13 november 2008, Den Haag 2008.

<sup>45</sup> Raymond Gradus, *Burgers kunnen veel meer dan de overheid denkt*, NRC 240109.

Of de mensen zich betrokken voelen kan worden afgeleid uit antwoorden op de vraag of men wordt betrokken bij de wijk of zich betrokken voelt.<sup>46</sup> In dit onderzoek hebben wij drie dagen lang in de verschillende stadsdelen aan willekeurige burgers gevraagd naar hun bekendheid met de verschillende participatiemogelijkheden binnen de gemeente Den Haag. Natuurlijk zijn deze opgevangen geluiden niet representatief, maar het leverde toch sterke indicaties op dat men over het algemeen niet echt geïnteresseerd is in het actief meedenken met de gemeente. In de stadsenquête Den Haag 2008 komt naar voren dat meer dan 50% van de burgers in Den Haag het moeilijk tot zeer moeilijk vindt om iets voor elkaar te krijgen bij de gemeente (tabel 1.1). Dit percentage sluit aan bij het ‘aanwezigheidspercentage’ van 48% tijdens de gemeenteraadsverkiezingen in 2006 en laat in combinatie met de conceptstudie van Van der Velden zien dat met betrekking tot Den Haag stad vooral een beeld ‘van het kastje naar de muur’ en ‘een kluwenbrij aan onnavolgbare verwijzingen’ bestaat en in het geheugen gegrift dreigt te blijven<sup>47</sup>.

Tabel 1.1: Hoe makkelijk of hoe moeilijk vindt u het om iets voor elkaar te krijgen bij de gemeente?<sup>48</sup>

	2007	2008
Heel moeilijk	18%	17%
Moeilijk	32%	36%
Niet moeilijk, niet makkelijk	30%	27%
Gemakkelijk	18%	17%
Heel gemakkelijk	2%	3%
Totaal	100%	100%

Respondenten uit bewonersorganisaties laten een vergelijkbaar beeld zien. Vanuit de vaak onbetaalde, vrijwillige (bestuurs)functie ligt een betrokkenheid en verknochtheid (soms zelfs een vergroeid zijn) met dat deel van Den Haag voor de hand. Dat blijkt ook uit de antwoorden, soms met emotie maar vaak ook helder, trefzeker en rationeel. Verantwoordelijkheid nemen ligt ook voor de vertegenwoordigers van bewonersorganisaties voor de hand, zij geven vanuit hun functie en handelen blijk van verantwoordelijkheid voor hun wijk en stadsdeel.

Afbrokkeling van betrokkenheid van de bewonersorganisaties is terug te vinden in de commentaren die we kregen, uit de literatuurstudie en de ons aangereikte documenten. In meerdere stadsdelen is met onbegrip gereageerd op het eigenstandig oprichten van een burgerforum (Ypenburg) door de verantwoordelijke wethouder waarbij aan dat forum als enige spreekbuis een officiële status in deze wijk werd verleend. Met die aanpak raakt de link verloren met de bestaande

<sup>46</sup> In het jaarlijks terugkerende Burger(jaar)verslag kan een nulmeting worden toegepast om dit te kwantificeren.

<sup>47</sup> Groep Van der Velden, *Conceptstudie Gemeentelijke Diensten & Organisatie*, presentatie 080409.

<sup>48</sup> Stadsenquête Den Haag 2008.

bewonersorganisatie “waarvan zowel bij de ideeënvorming als bij de uitwerking daarvan betrokkenheid gegarandeerd is.”<sup>49</sup> Dit slaat de bestaande stutten onder betrokkenheid en het nemen van verantwoordelijkheid letterlijk weg en een geheel nieuwe relatie met burgers moet worden opgebouwd via een nieuw forum. Het beeld ontstaat dat dit niet ‘incidenteel’ plaatsvindt en ook niet als een ‘oefenen in samenspraak’ betiteld kan worden, daarvoor gebeurt het te vaak en is het te eenzijdig opgelegd.

Den Haag stimuleert de dialoog tussen Hagenaars en verlangt dit ook van de burgers en haar eigen instituties en bovenstaande krachtmanoeuvres moeten eigenlijk koste wat kost voorkomen worden. Een brede stimulans vindt plaats vanuit de portefeuille Burgerschap en het gelijknamige fonds. Gebundelde burgers en organisaties kunnen zelfstandig activiteiten ontplooiën om de dialoog te bevorderen. Dit fonds is niet de oplossing voor alle problemen maar een instrument, een aanzet tot. In de praktijk wordt op de werkelijke effectiviteit afgedongen (maart 2008).<sup>50</sup>

De vraag of dit voldoende is kan hier niet worden beantwoord. Een nationale vergelijking voert in dit onderzoek te ver en Den Haag is ook een bijzondere stad bijvoorbeeld vanuit haar culturele en ethnische opbouw. Deze vraag zou aan alle burgers moeten worden voorgelegd waarna een vergelijking tussen de grote steden kan worden gemaakt.

Van de organisaties terug naar de burgers, hoe waarderen zij de mogelijkheden aangeboden door de gemeente om hun verlangens kenbaar te maken? De meeste burgers zegt dat maar weinig, ze staan nauwelijks stil bij deze algemene vraagstelling en ‘doen hun ding’ als ze worden aangesproken op straat. Tijdens de drie velddagen in verschillende stadsdelen is de mening van verschillende burgers geïnventariseerd. Uit de antwoorden bleek dat slechts een enkeling gebruik maakt van deze mogelijkheden.

*“Dan is de vraag in hoeverre wordt er geluisterd? Bij een verzoek om meer straatverlichting bijvoorbeeld komt er geen feedback van de gemeente.”*

*“Zelfs als dat buurtinterventieteam signaleert dat een lantaarnpaal stuk is, dan duurt het nog tijden voordat er wat aan gedaan wordt.”*

*2 Interviews met Hagenaars december 2008*

Gelegenheid maakt het succes. Bij een specifiek traject rondom een actueel thema in de wijk en aanstaande ontwikkelingen is meer animo te verwachten en wordt meer gebruik gemaakt van de mogelijkheden om verlangens te uiten. Ook staat dan duidelijker vast wat de burger kan en mag, *het recht op inspraak* brengt verplichtingen met zich mee en is minder vrijblijvend dan *samenspraak*. Maar dit gebeurt dan vooral door de ‘inspreekprofessionals’ en vertegenwoordigers van

---

<sup>49</sup> Brief Bewoners Platform Ypenburg aan de wethouder Burgerschap, *Burgerforum Ypenburg*, Den Haag, januari 2009.”

<sup>50</sup> Weblogger ‘Joost’ meldt: “1 miljoen in het fonds en er is dan wel 860.068,- euro aangevraagd maar slechts 62.447,- euro toegekend, er zit nog 937.523 euro in kas volgens die lijst, straks zeker huilen dat er niet genoeg projecten zijn aangemeld”, [www.denhaagtekijk.blog-city.com](http://www.denhaagtekijk.blog-city.com), 27 maart 2008.

bewoners dan de burgers zelf. Eerder is al aangegeven dat slechts iets meer dan 1200 inwoners van Den Haag bepalen wat waar wordt ingesproken. Het is onvoldoende inzichtelijke of de burger zichzelf een grotere rol toedicht en of deze zich meer bewust is van zijn van mede-eigenaarschap van zijn of haar stad en buurt. Wel zien we dit terug bij specifieke bijeenkomsten zoals 'de dag(en) van'. Het blijven uitlichten van 'best citizens and practices' (Burgerschapsprijs 2007, Leo Olfers, vrijwilliger bij Wijkberaad Laak-Centraal) en het blijvend aandacht geven aan de sociale verantwoordelijkheid van elke burger is en blijft hier het voornaamste advies.

*"Respect, verdraagzaamheid en verantwoordelijkheid beginnen in de straat en de eigen directe leefomgeving. De bewoners maken de straat en de straten vormen de stad. Elkaar aanspreken op goed burgerschap is beter dan bemiddeling en politietoezicht. Ook is het belangrijk zelf het goede voorbeeld te geven. Projecten van de bewoners zelf zijn vaak de beste projecten".<sup>51</sup>*

*Voormalig Burgemeester Deetman, 07 – 05 – 2003, Stadskrant Den Haag*

*De veiligheidsprojecten in het stadsdeel Laak spreken tot de verbeelding, soms lijkt het eenvoudig om met elkaar aan onveiligheidsgevoelens te werken. En meer. In Laak werd in 2003 door burgers het initiatief genomen om een project op te zetten in overleg met de arm der wet. Een aantal enthousiaste mensen surveilleren eens in de 14 dagen door het stadsdeel en vormen daarbij een verlenging van de ogen en oren van de politie. Ook het Marokkaanse Buurtvaderproject 'Al Wasl', ooit begonnen vanuit het surveilleren, bouwt aan een goede relatie met de doelgroep jeugd door in het verlengde van de oorspronkelijke functie ook te komen tot een 'Couscouskletscafé'.<sup>52</sup>*

Ook in de gesprekken met vertegenwoordigers van bewonersorganisaties en andere betrokken burgers kwamen verschillende succesvolle initiatieven naar voren, zoals bijvoorbeeld de Marokkaanse buurtvaders, veegacties met buurtkinderen, community politie binnen het Zeeheldenkwartier, en bijvoorbeeld het initiatief binnen het stadsdeel Loosduinen: [www.onzewijkveilig.nu](http://www.onzewijkveilig.nu).

Den Haag zet sinds de verordening in 2006 en de aanpak van deconcentratie in 2008 in op een intensievere samenwerking en communicatie vanuit de stadsdelen. Dit beleid moet midden 2009 zijn geëvalueerd. Bij de toegezegde extern verzorgde evaluatie worden vooral bestuurders, enkele ambtenaren en de stadsdeelcoördinatoren betrokken. Zeker is dat de gemeente inzet op een intensivering van de samenwerking binnen het stadsdeel om de dienstverlening naar de burger (efficiency) te verbeteren. Eerder is al aangegeven dat die toegezegde evaluatie onvoldoende met participatie van doen heeft. Daartoe moet onderzocht worden hoe de burger en diens vertegenwoordigers de samenwerking ervaren. Deze tweede evaluatie is in december 2008 door de betrokken wethouder toegezegd. Op de dag van de uitreiking van dit onderzoek geeft De Ombudsman aan dat de uitvoering van het Gemeentelijk beleid sterk wordt onderschat en dat er veel werk aan de winkel is

---

<sup>51</sup> Wim Deetman (destijds), [www.meldjeheld.nl](http://www.meldjeheld.nl), Laak Centraal: samenleven in harmonie.

<sup>52</sup> Stadsdeel Laak, Nieuwsbrief veiligheidsprojecten in Laak, zomer 2008.

als de gemeente Den Haag zich wil laten prijzen met de kwalificatie “Excellente dienstverlener.

Een manco in de stadsdeelbenadering wordt ervaren in de mate waarin zaken doorsijpelen naar Den Haag centrum. Enerzijds is dit vaak stroperig en kunnen zaken beter door het stadsdeel worden afgehandeld om efficiency te verhogen. Anderzijds is de boodschapper soms –analoog aan het sprookje van de eerder aangehaalde Hans Christiaan Andersen- bang om voor dom te worden aangezien als deze iets negatiefs naar het centrum zou communiceren of bevreesd voor zo mogelijk nog erger (de gedachte aan het zwaard van Damocles komt in ons op). We komen hierop terug bij onze analyse naar leervermogen en innovatie en het onderdeel gewijd aan de stadsdelenstructuur.

### 7.3 Inspraak- Samenspraaktrajecten

Wat doet Den Haag met de nieuw gecreëerde mogelijkheden voor burgers om zich tot het gemeentebestuur te wenden. Worden de(ze) inspraakreacties tijdig verwerkt en teruggekoppeld? Hoe wordt omgegaan met insprekers? Ook de manier waarop inspraak en samenspraak trajecten worden beleefd door de doelgroepen wordt geanalyseerd. Daarbij nemen we op basis van de studie en gevoerde gesprekken direct mee in welke valkuilen men is getrapt, welke zijn vermeden en wat de gevolgen daarvan kunnen zijn.

*“Het mechanisme is er. Wij adviseren belanghebbenden welke mogelijkheden zij hebben. We worden betrokken om mensen te wijzen op hun mogelijkheden.”*

*“Maar de stadsdeelkantoren kunnen ook niet overal antwoord op geven. Wat de gemeente verwacht is onduidelijk. Het is ook onduidelijk wat we van elkaar verwachten.”*

*“Samenspraak is een grote cocktailparty, een lachertje. Het is geen optie meer. Baldewsingh heeft dit bedacht maar het is een soort wc waar je je plasje kunt doen en dan wordt het doorgetrokken. We gaan er dan ook niet meer heen. Het is een debacle. “We willen paars maar het wordt groen”.*

*3 interviews bewonersorganisatie december 2008*

#### 7.3.1 Succes- en faalfactoren (TTTIC)

Een goed voorbereiding is het halve werk, daarover communiceren het tweede deel. Op beide punten is verbetering gewenst, zowel bij de burgers maar vooral ook in de gesprekken met de bewonersorganisaties tekenen we op dat de gemeente hierin kan verbeteren en de bestuurders in Den Haag erkennen dit probleem ook. De meeste zaken bij in- en samenspraak die niet optimaal verlopen zijn ruwweg terug te brengen tot 3 ‘T’s, 1‘I’ en 1 ‘C’ (TTTIC): transparantie, tijdigheid, terugkoppeling, informatie en communicatie. Een selectie:

*“De gemeente moet heel duidelijk zeggen dit kan wel en dit kan niet! Niet vaag zijn, als je duidelijk bent hoef je over die toch al niet realiseerbare punten niet meer te praten. De gemeente, het wijkberaad en de burger kunnen dan tevreden zijn.”*

*“De ene keer is er geen inspraak, soms geen samenspraak en soms beide, of er is informatie achteraf met excuses. Het gaat altijd over informatie. ... Het draait constant om informatie en informatieachterstand en de druk is groot. Bij het geven van voorbeelden wordt verweten dat het met te veel emotie wordt gebracht.”*

*Reactie van dhr. Wijsman, verslag Concordia, november 2008*

*“Aan het begin van processen moet nog duidelijker zijn waar aan valt te tornen en wat vaststaat.”*

*Toenmalig wethouder Klijnsma, verslag Concordia, november 2008*

*“Een belangrijk punt is het op tijd verstrekken van informatie.”*

*Burgemeester Van Aartsen, verslag Concordia, november 2008*

*“Er is behoefte aan nog betere informatievoorziening, maar dit hoort waarschijnlijk bij de weg die is ingegaan, het kan niet in 1 jaar goed lopen, dit heeft misschien nog 2 a 3 jaar tijd nodig.”*

*“Meer transparantie is nodig. De waarom vraag van plannen is belangrijk. Betrek de burger erbij. Zij zijn geen randdebielen. Ze willen weten wat er speelt anders haken ze af. We verliezen zo het contact met de gemeente.”*

*“Gesprekken met projectgroepen en wethouder worden gedaan zonder visualisatie van de plannen (maquette of presentatie), het wordt niet helder gebracht. Als men als bewonersorganisatie punten aandraagt wordt daar weinig mee gedaan, alleen als het wettelijk verplicht is. Het is eigenlijk niet inspraak en samenspraak maar meer informatief. Burgers snappen heel goed dat niet alles naar hun wens kan gaan, maar communiceer dit dan goed en visualiseer.”*

*“Duidelijkheid door vooraf en achteraf terugcommuniceren. Ik ben er al lang als professional mee bezig en dat lukt maar heel mondjesmaat. Mensen er alert op blijven maken dat ze samen verantwoordelijk zijn en dat –per buurt- blijven doen.”*

*“Ik ben in het stadium gekomen dat ik denk waar maak ik me druk om. Daar zitten ze denk ik op te wachten in het stadhuis. Van burgerinitiatieven zijn ze overigens vaak niet op de hoogte. Nooit horen we iets het is net een “wassen neus”. “Als je door blijft zeuren krijg je wel iets kleins”. Nee je hoort nooit meer wat van ze, dan word je er moe van en hou ik me alleen met mezelf bezig en mijn eigen leefomgeving. Dit komt door de regels en ik krijg geen antwoord. Het word je wel erg moeilijk gemaakt door de gemeente.*

*3 interviews bewonersorganisatie december 2008*

*“De samenstelling is niet transparant voor ons. De selectiecriteria zijn evenmin bekend, en ook de bevoegdheden werden ons...niet erg duidelijk.”*

*Brief van Burgerforum Ypenburg, januari 2009*

*“Een oude liefde laat je niet zitten. In stilte heb ik geopereerd om in het belang van de burgers in mijn wijk, de problemen op te lossen. “*

*Weblog CDA- gemeenteraadslid mevr. Wil Vonk januari 2009*

### 7.3.2 Bent u (on)tevreden? En Waarom?

Wat goed gaat kan beter, wat slecht gaat moet beter. Den Haag is ontevreden. Zowel in de stad als in de afzonderlijke stadsdelen is *ontevreden* het meeste door ons genoteerd. Een flink aantal zaken loopt niet goed, zo mogen we ook opmaken uit bovenstaande commentaren en dat is ook de algemene tendens in onze gesprekken. Het gaat daarbij in dit onderzoek ook vooral om wat niet goed loopt, zodat verbeteringen worden aangebracht en betrokkenheid verhoogd kan worden.

Op de concrete vraag ‘*Waarom bent u (on)tevreden?*’ komen dezelfde soort reacties. Er is een korte tijd om dingen voor te bereiden en de stukken die men kan inzien worden laat ter beschikking gesteld, de trajecten worden soms als een wassen neus ervaren ook al ziet men in dat het oprecht bedoeld is.

Met vrijwilligers kun je de hele wereld aan. Meer rekening moet ook gehouden worden met de samenstelling van de ‘*stadsprofessionals*’ waar de gemeente de meeste trajecten mee doorloopt en de ontwikkeling die het vrijwilligerswezen thans doormaakt en de toegenomen wens naar flexibiliteit van de vrijwilliger zelf. Het zijn in hoofdzaak vrijwilligers die door de “*TTTIC factoren*” (transparantie, tijdigheid, terugkoppeling, informatie en communicatie) niet volwaardig kunnen kennisnemen van informatie en regelmatig niet (meer) kunnen deelnemen. Dit wordt erg vaak aangegeven en kan verholpen worden door tijdig informatie te leveren en afspraken –bestuurders worden vaak genoemd- na te komen in plaats van te doen aan ‘*agendadansen*’. Hou vanuit de gemeente eens bij hoe vaak u een afspraak met (groepen) burgers wijzigt.

Vertegenwoordigers en andere mondige burgers accepteren alleen plannen met een goede fundering. De terugkoppeling en argumentatie is regelmatig gebrekkig, er wordt niet ‘teruggeargumenteed’ waarom dingen gebeuren. Op papier betrokken zijn en mogen meepraten betekent nog geen invloed op beleid. Stadsdelen meer ‘macht’ geven kan daar een oplossing bij zijn, macht in de zin van directer kunnen handelen en direct kunnen terugkoppelen of er wat aan gedaan kan worden en dat het is gedaan. Beleid liberaliseren en deconcentraties die leiden tot bezuinigingen kunnen beter worden ingeleid en uitgevoerd.

Ook de feitelijke werking van de trajecten is voor verbetering vatbaar. Een veelvoud aan insprekers bij een raadsvergadering bijvoorbeeld leidt tot vermindering van de insprektijd en vervolgens wordt er niet of minder geluisterd en vaak blijft een reactie uit. De burgemeester zegt toe daarover met de raad te gaan praten, maar wat kan een oplossing zijn? Nog langer doorvergaderen?

*“Het is beter om de meningen van 1000 burgers niet afzonderlijk in te sturen, maar te bundelen binnen het wijkberaad en dan met de conclusies naar de stadsdelen stappen. Overkill is nooit goed.”*

*Interview bewonersorganisatie december 2008*

Het organiseren van een bijeenkomst over de kwaliteit van inspraak en samspraak met Haagse bewonersorganisaties levert een breed palet aan reacties

van het College en vertegenwoordigers over en weer. Daarnaast moet het per traject worden beoordeeld. Want een avond alleen is niet genoeg.

Hagenaars laten vooral van zich horen over wat er beter kan met betrekking tot concrete trajecten. De vraag of vertegenwoordigers zich voldoende betrokken voelen bij deze trajecten in het algemeen blijft vaak achterwege in onderzoek. Daarmee blijft de waardering en het verbeterpotentieel (*wat gaat goed en wat kan beter*) buiten beeld.

### 7.3.3 Wat moet er veranderen bij in- en samenspraak?

Na het analyseren van de wederzijdse verlangens en de gang van zaken bij inspraak- en samenspraaktrajecten is een aantal succes- en faalfactoren geformuleerd die naast de doelstellingen van de verordeningen meegenomen kunnen worden in toekomstige trajecten. Ook vroegen wij wat volgens burgers en vertegenwoordigers moet veranderen bij in- en samenspraak en introduceerden wij "TTTIC". Deze factoren komen meestal terug in de antwoorden op de veranderingsbehoefte. We volstaan met een selectie van een zevental relevante uitspraken:

- *"In een vroeg stadium tot open communicatie overgaan. En ons inzicht geven, transparantie in processen, ook al zijn de plannen nog niet klaar. Het lijkt wel alsof de gemeente expres in de zomervakantie belangrijke dingen zoals bouwplannen beslist, dus wanneer mensen niet reageren omdat ze op vakantie zijn."*
- *"Het probleem ligt aan de houding van het bestuur. Zij hebben een eigen agenda, ze zijn niet geïnteresseerd in wat de raad vindt. Door dualisme volgt de raad het college in alles. De raad is het in de wandelgangen niet eens met het college maar tijdens stemronden zijn ze wel eens dus valt hun kritiek weg."*
- *"Er zijn veel belangenpartijen, hier gaat de burger heen. De burger wordt mondiger en vraagt naar een heldere respons. Men moet meer uitleggen naar de burger. Een concrete oplossing is lastig maar betrek in ieder geval de burger!"*
- *"Er is een inhaalslag aan de gang, het wordt steeds beter. Zo nu en dan stagneert het even, maar dat gebeurt met alles wat veranderd wordt. Er wordt wel sterk waargenomen dat ze het doen, soms gaat er nog wel eens iets mis, maar dat hoort erbij en hier moet professioneel mee omgegaan worden."*
- *"Tegen gaan van bureaucratie binnen de gemeente. De ambtenaren moeten een hart voor de stad krijgen, ze moeten antwoord geven, terugkoppeling geven en uiteindelijk op resultaten afgerekend worden. De verkokering van beleidsproblemen is ook een groot probleem. Er zijn geen enkelvoudige problemen met enkelvoudige oplossingen meer, alles hangt samen met elkaar. Er is dus integraal beleid nodig."*
- *"Meer de organisaties in het verlengde van de plannen van de gemeente betrekken en vroeger ivm draagvlak 2 daar op een serieuze manier op ingaan. Soms een (economische) reden om niet te luisteren. 3 Regelgeving rondom subsidievoorwaarden versoepelen. Fonds Burgerschap stelt teveel eisen waardoor je haast een professionele organisatie moet zijn om in aanmerking te komen met als gevolg dat veel wordt afgewezen en anderen er niet eens aan beginnen."*
- *"Burgers zijn al veelal betrokken en laten zich horen. De gemeente wekt de schijn dat ie luistert maar dat gebeurt niet. Als de gemeente zou luisteren dan doet de burger*

*nog beter mee. Bijv. burger spreekt zich negatief uit over VCP maar daar gebeurt verder niks mee vanuit de gemeente.”*

*7 Interviews bewonersorganisaties december 2008*

Niet voor al deze commentaren valt wat te zeggen want luisteren houdt niet altijd in dat gedaan kan worden wat is ingesproken. En er gebeurt veel, niet niks. Interessant is bijvoorbeeld dat het dualisme zijn intrede heeft gedaan terwijl parallel daarmee trajecten rond interactieve beleidsvorming veranderden. De bestuurders zijn daarmee verantwoordelijker gemaakt voor in ieder geval de voorbereiding van beleid waardoor dit meer aan het zicht van de raad en de burgers onttrokken kan zijn. Dat speelt mee, ook in de beleving. Dit in een tijd dat raad en het college van burgemeesters en wethouders samen met de griffie moesten wennen en veranderen. Dat zien veel burgers niet. Hierin kan het bestuur niet alleen de oplossing geven, de raadsfunctie moet op het uitdragen van uiteindelijke maar vooral tussentijdse uitgangspunten en lijnen helder souffleren naar de achterban.

De burger en dus de alsmaar kritischer consumerende burger (critical consumer citizen) is mondiger geworden door de toegankelijkheid van bronnen, informatiestromen en multimedia (le toepassingen). Elke specialist vreest de week nadat zijn specialisme op tv is geweest want nadat de huisarts is ondervraagd of de vermeende patiënt niet toch ook dezelfde ziektebeelden heeft als op de televisie, ziet ook de specialist diens wachtkamer vol stromen, ga daar maar aan staan. Door de raadsleden, de ambtelijke diensten alsook het college moet vaak hard achter ontwikkelingen worden aangerend, en moet er worden afgeremd. Deze ontwikkeling staat ook in het verlengde van de *'integraliteit van trajecten'*. Veel meer zijn besluitvormingsprocessen en voorportalen met elkaar verbonden. Overzicht en overkoepelend beleid is nodig.

Tweederde van de respondenten kon aangeven dat er veranderd moest worden en gaf daarbij voorbeelden. Samen met de factoren en de geuite verlangens ontstaat het beeld wat Den Haag stad wenst. En wat ervaren we op wijkniveau?

#### **7.4 Creatie eigen wijkverantwoordelijkheid**

Het concept deconcentratie is niet specifiek gericht en ingezet ter bevordering van burgerparticipatie, maar op het verbeteren van de efficiency en de dienstverlening aan de burger. Een deel van de vertegenwoordigers van bewonersorganisaties gaf te kennen dat die dienstverlening in veel gevallen nog te wensen over laat.

Uit interviews met diverse raadsleden bleek dat de heersende tendens inderdaad gericht is tegen het creëren van een extra bestuurslaag. Deconcentratie is een goed bestuursmodel in theorie, er moeten echter wat zaken anders in de praktijk. Het creëren van eigen wijkverantwoordelijkheid hangt samen met hoe de gemeente omgaat met initiatieven/ acties van burgers die onder de noemer *wijkverantwoordelijkheid* vallen. Waar burgers en belangenorganisaties merken dat er daadwerkelijk

wat gedaan wordt met hun initiatieven zijn ze in de toekomst ook eerder geneigd verantwoordelijkheid te tonen. Een aantal bewonersorganisaties heeft het gevoel dat de getoonde verantwoordelijkheid omgezet wordt in een “nummertje” en dat ze “van het kastje naar de muur” worden gestuurd.

*“Als het buurtinterventieteam signaleert dat een lantaarnpaal stuk is, dan duurt het nog tijden voordat er wat aan gedaan wordt.”*

*“Maar de stadsdeelkantoren kunnen ook niet overal antwoord op geven. Wat de gemeente verwacht is onduidelijk. Het is ook onduidelijk wat we van elkaar verwachten.”*

*2 interviews bewonersorganisatie december 2008*

Binnen de interviews met de vertegenwoordigers van bewonersorganisaties werd veelal aangegeven dat als er door de burger iets wordt gesignaleerd, dit doorgegeven moet worden aan de centrale gemeente. Wat er vervolgens gedaan wordt met de klacht, op- of aanmerking is onbekend. De communicatie over en weer moet verbeterd worden, de gemeentelijke molen waarin de wijkverantwoordelijkheid gegooid wordt zal moeten veranderen.

*“Wat je mist is de redenatie van plannen. Informeel overleg over plannen zou geen kwaad kunnen. Meer transparantie is nodig. De waarom vraag van plannen is belangrijk. Betrek de burger er bij. Zij zijn geen randdebielen. Ze willen weten wat er speelt anders haken ze af. We verliezen zo het contact met de gemeente.”*

*Interview bewonersorganisatie december 2008*

Ook maken we uit recent onderzoek op dat Den Haag qua verantwoordelijkheden onvoldoende transparant is waardoor politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheden deels onduidelijk zijn, ook als er iets niet goed gegaan is. Het sturen op programma's en het sturen op diensten is niet altijd goed te combineren en er is mede daardoor dikwijls ook geen eindverantwoordelijke voor een “programma” of een “product”.<sup>53</sup>

De bureaucratie binnen de gemeente werd ook regelmatig aangestipt:

*“Tegengaan van bureaucratie binnen de gemeente. De ambtenaren moeten een hart voor de stad krijgen, ze moeten antwoord geven, terugkoppeling geven en uiteindelijk op resultaten afgerekend worden. De verkokering van beleidsproblemen is ook een groot probleem. Er zijn geen enkelvoudige problemen met enkelvoudige oplossingen meer, alles hangt samen met elkaar. Er is dus integraal beleid nodig.”*

*Interview bewonersorganisatie december 2008*

Een functie van stadsdelen is het laten doordringen van signalen uit het stadsdeel naar de centrale gemeente. Daarbij is een significante rol weggelegd voor de stadsdeelcommissies en de stadsdeeldirecteuren. Uit de afgenomen interviews

---

<sup>53</sup> Van der Velden (2007 – 2009), zie voor de huidige stand van zaken en een voorlopig “ideaal” organisatieschema hfst 12.

werd duidelijk dat deze antennefunctie van de stadsdeelcommissies verschillend wordt gewaardeerd door de vertegenwoordigers van de bewonersorganisaties. Op de vraag: *Vindt u dat de antennefunctie van stadsdeelportefeuillehouders/stadsdeelcommissies naar behoren functioneert?* Gaf men zeer verschillende antwoorden. Een aantal vertegenwoordigers van bewonersorganisaties was zeer goed te spreken over de manier waarop de signalen opgepakt worden, een ander (kleiner) deel was minder enthousiast en stelt dat sommige signalen niet doorgegeven worden. Een ander deel van de vertegenwoordigers ziet echter verbeteringen in de uitvoering van deze antennefunctie. Ook wordt er een grote waarde gehecht aan ervaringsdeskundigen:

*“Er is een verschil tussen beleidsbepalers en mensen die met de voeten in de modder staan: praktijk versus theorie.”*

*Interview bewonersorganisatie december 2008*

De relatie tussen de bewonersorganisaties en de stadsdeelcommissie is over het algemeen als redelijk goed te typeren. De vertegenwoordigers van bewonersorganisaties geven te kennen dat de relatie met de centrale gemeente een stuk beter kan, op stadsdeelniveau is de waardering aanzienlijk beter. De mogelijkheden die de stadsdeeldirecteur en de stadsdeelcommissies hebben om gericht wat te doen met de doorgegeven signalen worden door beide ter discussie gesteld:

*“De invulling van deconcentratie werkt nog niet optimaal. Wethouders zijn verantwoordelijk voor stadsdeel en een portefeuille. Maar er wordt dan een beetje heen en weer geschoven. De stadsdeelwethouder zegt: ik ben niet van verkeer, terwijl de wethouder op zijn beurt zegt: ik ben niet van dat stadsdeel. De terugkoppeling is ook heel slecht, wat dodelijk is voor burgerparticipatie.”*

*Interview bewonersorganisatie december 2008*

De creatie van een extra bestuurslaag is geen oplossing voor het vergroten van de wijkverantwoordelijkheid. Wat wel verbeterd kan worden is de samenwerking met de stadsdeelcommissie en de stadsdeeldirecteur. Hoewel de relatie met de bewonersorganisaties nog niet zo zeer als slecht bestempeld wordt, gaven de interviews wel uitsluitsel over de macht van het stadsdeel. De samenwerking tussen het stadsdeel en de centrale gemeente kan in veel gevallen beter.

# 8

## Conclusies: vragen voor Den Haag

*“Participatie gaat niet vanzelf en niet vanzelf goed.”<sup>54</sup>*

Dit onderzoek analyseert bottom-up de ervaringen van de vertegenwoordigers van bewonersorganisaties en burgers en sluit in dit hoofdstuk af met conclusies. Vragen voor Den Haag? Beseft de burger wel dat Den Haag geen cadeau is maar iets dat je met elkaar moet maken, elke dag opnieuw. En durven we dat als bestuurder wel hardop te zeggen? *“Rome heeft gesproken, de zaak is beëindigd”* leest prettig weg maar de praktijk is weerbarstiger. Zeker als actoren onvoldoende inbreng konden hebben of terecht verongelijkt achterblijven blijken genomen besluiten voedingsbodems voor cynici en open wonden en is de kans op ongelukken in de toekomst groter, in dezelfde maar ook in aanpalende beleidsvelden. De burger raak je dan kwijt, die relatie is beëindigd, of deze burger verwordt tot een cynicus ook in komende trajecten die met betere bedoelingen en gestoeld op leerervaringen worden ingezet met frisse moed. Helaas, maar zand in die machine!

Of “de burger” bestaat mogen we gerust in twijfel trekken, in elk geval zijn vooral zo’n 1200 personen betrokken bij de dialoog in Den Haag. Een dialoog die te beperkt blijft en als “schokkerig” ervaren wordt waardoor een fatsoenlijke weging en waardering uitblijft en in- en samenspraak wordt dan vaak als negatief uitgelicht.

*Vragen voor Den Haag* is de ondertitel van dit onderzoek in Den Haag Stad en daarmee raken we de kern. Want wat mag je vragen voor Den Haag aan de burgers, de bestuurders en hun volksvertegenwoordigers? Waar liggen de grenzen en waar worden die overschreden? Accepteren we de NIVEA burger die volgens het principe *Niets-in-mijn-voor-en-achtertuintuin* (NIVEA) handelt of mogen we ook vragen om begrip voor een overstijgende belang? Ook in jouw achtertuin? Dat is de afweging die finaal vaak toch gemaakt moet worden door bestuurders en uiteindelijk door de gekozen volksvertegenwoordigers waar de burger voor naar de stembus mag gaan.

Het is niet allemaal ‘*een pot nat*’, en maak het daar dan ook niet naar. Een conclusie is dat begripsverwarring op bijna elk niveau bestaat. Inspraak, samenspraak en participatie worden door elkaar gehaald of verkeerd geïnterpreteerd. En dat geldt ook voor het prachtige ‘*Meedoen*’. Door van begin af aan, in vergelijkingen en analyses, de juiste begrippen te benoemen en toe te passen, is ook voor de burger, duidelijk(er) te maken wat in elk afzonderlijk geval wel en niet kan omdat duidelijk is in welk traject men überhaupt zit. Gewoon doen.

---

<sup>54</sup> Ontwikkelingsmodel ‘*Wanneer werkt Participatie?*’ NICIS, Den Haag 2006.

De glans en de verpakking zijn er vanaf, de nieuwigheid moet nu over zijn. Den Haag behoort tot de grote jongens (de G4) maar lijkt zich daar in de onderzochte trajecten te vaak niet naar te gedragen. Te vaak en teveel vergissingen herhalen zich in Den Haag stad, de informatievoorziening moet nu op peil zijn en de proefperiode is over. Voorbeelden over gebrekkige transparantie, gebrek aan informatie en tijdigheid zijn er te over en elk voorbeeld is er een teveel en betreurenswaardig. Deze aanloopproblemen hoeven niet meer plaats te vinden. Inspraak en samenspraak dient aantoonbaar te verbeteren door in elk geval vanuit het bestuur duidelijker te communiceren wat besloten is en wat dus wel en niet meer kan. Dit geheel in lijn met de helderheid die burgemeester Van Aartsen wenst.<sup>55</sup>

Wantrouwen komt te paard en gaat te voet. Pas het gedrag en de houding naar de doelgroep(en) aan en erken je ongelijk als dat nodig is om geloofwaardigheid en draagvlak te behouden. Velen begrijpen dat niet elke verandering een verbetering is maar dat je om te willen verbeteren wel moet willen veranderen. En dat veranderen soms pijn kan doen en leidt tot emoties. Enkele bewonersorganisaties voelen zich gebruuskeerd en tonen feitelijk aan dat ze met regelmaat worden omzeild of dat vertegenwoordigers voor de schermen regelrecht worden geschoffeerd. Daarvoor kan in Den Haag stad geen plaats zijn. Doordat deze missers worden uitgelicht krijgt Den Haag nog onvoldoende de kans om verlangens aan elkaar kenbaar te maken.

Door het reeds aanwezige instrumentarium (formele mogelijkheden) stringenter toe te passen, een juiste begripshantering en de toepassing van de succes- en faalfactoren “TTTIC” kan in- en samenspraak met meer succes worden ingezet en bepalen negatieve ervaringen minder het nieuws van de dag.

---

<sup>55</sup> “Burgemeester Van Aartsen zegt dat het college heel helder moet zijn over wat wel en niet kan in samenspraak. Hij voelt dat dit af en toe een probleem is en spreekt de verwachting uit dat men dit zakelijk oppakt. Met elkaar moeten we bespreken hoe we dit proces verbeteren en samen oefenen in samenspraak.” Concordia 13 november 2008.

*“De keizer kon wel door de grond zakken van schaamte. ‘Ze hebben gelijk’ dacht hij. Toch hield hij zijn hoofd meer dan ooit hoog geheven, om zijn stommiteit niet toe te geven.”<sup>56</sup>*

*Weten we (nu) wat er leeft?* Niet helemaal, want dit onderzoek heeft niet alle kansen gekregen die het verdient. De verantwoordelijk wethouder gaf onomwonden aan het niet noodzakelijk te vinden om mee te werken aan het “*contenteren om te contenteren*” en heeft eigenhandig veel deuren dicht weten te houden om antwoorden op vragen te krijgen. De vraag is of dat aan stommiteit te wijten is zoals de keizer uit het sprookje van Hans Christiaan Andersen eigenlijk moest, maar niet wilde toegeven. Vooral de aankondiging eind 2008 dat de wethouder van zins is nu een eigen extern te verrichten onderzoek, in lijn van ons onderzoek en naast de reeds toegezegde ‘*evaluatie deconcentratie*’, te starten, vernamen wij met grote belangstelling. Ook boden wij alweer enige tijd gelden schriftelijk onze steun daaraan aan. Dat onderzoek biedt ons -en u- in elk geval goede kansen om hier *de vragen ‘aan’ en ‘voor’ Den Haag* aan mee te geven. En daarmee, zijn we content want om maar eens toepasselijk te reageren, “*wie schrijft die blijft*”.

Ook de burgers in Den Haag Stad stellen terecht hoge eisen aan het optreden van hun overheid, qua dienstverlening en in het verlengde daarvan aan het tonen en mogelijk maken van betrokkenheid. De afstand tussen samenleving en openbaar bestuur is groter dan ooit, zo bleek ook weer uit de verslaggeving rondom Prinsjesdag 2008. De verhouding tussen gemeente, burgers en vrijwilligersorganisaties moet er geen zijn van `niet in mijn backyard` en inderdaad ook “*wantrouwen moet plaatsmaken voor een constructieve samenwerking.*”<sup>57</sup>

Dat geldt ook voor Den Haag Stad; de samenleving wil gehoord worden, meepraten en meedenken en burgers begrijpen daarbij best dat niet al hun wensen kunnen worden vervuld. Maar hoe worden burgers gehoord en hoe kunnen ze hun betrokkenheid tonen en verdergaand betrokken worden en blijven? Hoe kunnen we in deze stad samenleven en als burger meedoen? En wil het gros van de burgers wel in gesprek met de gemeente en wat zijn dan hun ervaringen en de ervaringen van hun vertegenwoordigers?

Er bestaat geen *blijvende dialoog* in Den Haag, althans nog niet. Een blijvende dialoog kun je niet even aan- of uitzetten maar moet vanuit een portefeuille en bij voorkeur overkoepelend worden aangestuurd. Bestuursorganen moeten onder coördinatie komen tot een betere koppeling van trajecten, ook tussen portefeuilles.

<sup>56</sup> H.C. Andersen, *De Nieuwe Kleren van de Keizer*, Tormont Publications inc., Montreal Canada, 2003.

<sup>57</sup> Wethouder R. Baldewsingh, *Verontrust college belooft beterschap*, Algemeen Dagblad HC, december 2008.

Als onderzoeker aanbevelen wat nog meer of beter onderzocht moet worden blijft een interessant gegeven. Voor de burgers blijft de bestuurlijke spaghetti in Den Haag in elk geval als tevoren. Hoewel we deze spaghetti een beetje hebben aangeroerd, moet de eerste Hagenaar die werkelijk een overzicht heeft van de gemeente Den Haag, haar producten, diensten en verantwoordelijkheden zich nog bij ons melden.

Wij bevelen nader onderzoek aan om de portefeuilles, diensten en producten binnen en tussen de ambtelijke diensten en vervolgens naar de burgers toe inzichtelijker te maken. Dat geldt ook voor het aangekondigde onderzoek naar de efficiency en de dienstverlening waardoor meer geconcludeerd kan worden over de mate waarin zaken met succes kunnen “doorsijpelen” dan nu het geval is.

Hoe vergroot Den Haag burgerbetrokkenheid? De vraag of vertegenwoordigers zich voldoende betrokken voelen bij deze trajecten in het algemeen blijft deels achterwege in dit onderzoek. Daarmee blijft de waardering en het verbeterpotentieel (wat gaat goed en wat kan beter) buiten beeld. Wanneer stimuleert Den Haag dan voldoende? Een vraag aan alle burgers in Den Haag moet luiden of de gemeente ontmoeting, dialoog en samenwerking tussen Hagenaars voldoende stimuleert en welke voorbeelden daarbij (zouden moeten) gelden.

## 9.1 Inspraak en Samenspraak

*“Ja, in de nota burgerschap staat het mooi op papier. Maar dit zijn ‘bevlogen woorden zonder handen en voeten’. In de praktijk wordt deze nota dus slecht uitgevoerd.”*

*Interview bewonersorganisatie, december 2008*

Burgerschap en komen tot goed burgerschap is een van de moeilijkste klussen die je als portefeuillehouder kunt krijgen, wat alle portefeuillehouders nu en dan doormaken is voor deze bestuurder een continuüm. Soms lijkt de vergelijking *dat ‘je zangzaad voor koekoeksklokken moet kunnen verkopen’* te kloppen.<sup>58</sup>

Het is niet allemaal ‘*een pot nat*’, en maak het daar dan ook niet naar. De – vaak onbedoelde- begripsverwarringen blijven op bijna elk niveau voortbestaan. Er is bijna geen artikel buiten de ambtelijke burelen te vinden waar de termen inspraak, samenspraak en participatie -de laatste al dan niet verlengd met de term ‘burger’- niet door elkaar gehaald of verkeerd geïnterpreteerd worden. Ook ‘*Meedoen*’ is een machtige term die van alles kan inhouden, maar wat?

Een aantal succes- en faalfactoren (TTTIC) is geformuleerd die naast de doelstellingen van de verordeningen meegenomen kunnen worden in de komende trajecten. Duidelijkheid over de in te zetten trajecten is van belang om burgers en belangengroepen juist te kunnen blijven informeren. We vroegen hiernaar in ons

---

<sup>58</sup> De wethouder Burgerschap wordt dit talent aangemeten in [www.denhaagtekijk.nl](http://www.denhaagtekijk.nl), 26 maart 2008.

onderzoek en een meerderheid van de respondenten benoemt deze factoren als *verbeterpunten*. Van groot belang is ook telkens weer te beoordelen of de “impact” duidelijk is en of duidelijk is of aan de “proceseisen” en “inhoudelijke eisen” is voldaan zoals de mate van invloed, duidelijkheid over de rol en verwachtingen.<sup>59</sup>

## 9.2 Systeemeisen

Bij de dialoogvormen die worden ingezet bij inspraak en samspraaktrajecten is van belang slim gegevens te verzamelen. Tegenwoordig kan daarbij niet meer om een combinatie van online en fysieke instrumenten heen gewerkt worden; ze vervangen elkaar niet maar zijn complementair. In de gemeente Den Haag kan bij deze trajecten meer twee richtingsverkeer worden toegepast door betaalbare instrumenten voorin de trajecten in te zetten en daarvan verslag te blijven doen. Niet iedereen wil zichzelf terugzien; dat anderen worden gehoord en te horen zijn met aansluitende motiveringen en argumenten volstaat vaak.

Samen leven en vooral samen werken wordt bemoeilijkt als onderzoek bestuurlijk wordt geblokkeerd, vooral top down wordt benaderd en initiatieven om dit te combineren met bottom up input moeilijk wordt gemaakt. Een evaluatie van deconcentratie en elk ander begrip is gebaat bij een totaalonderzoek. Onderzoek in de toekomst moet niet eenzijdig geformuleerd en vormgegeven zijn. En uitsluiting van deelname van eigen ambtenaren door een bestuurder die zich als enkele en enige gesprekspartner ziet is op zijn minst als ‘een *suboptimale situatie*’ te kwalificeren. Geen toonbeeld van transparantie in elk geval. Volgens ons is de vroegtijdige insteek van de verantwoordelijk bestuurder op ‘*afhouden*’ in plaats van ‘*aanhoren en kennis nemen van*’ onnodig geweest, er is niet eens kennis genomen van de onderzoeksvraag. Toekomstig onderzoek -al dan niet door externen verricht en door Den Haag stad gefinancierd- zal uitwijzen of meewerken beter was geweest. Het meest interessante commentaar dat wij mochten optekenen was dat de verantwoordelijk wethouder zelf(s) in de gemeenteraads-vergadering aangaf te beschikken over zelfinzicht en “*moeilijk mee te krijgen (te zijn)*”.<sup>60</sup>

## 9.3 Zelfregulering

Burgers kunnen veel meer zelf dan de overheid denkt.<sup>61</sup> Dat klopt en de overheid mag niet op de stoel van de samenleving gaan zitten. Het voert echter te ver om teveel over te laten aan de burgers in de wijk, als stadsdeel of op microniveau, de eigen straat. Een straatfeest geven is niet genoeg, cohesie en burgerschap vereist meer. Een evaluatie van de mate waarin kansarmen met (te) weinig kennis van regels maar met goede ideeën kunnen komen tot voldoende, goede steunverzoeken

---

<sup>59</sup> “Dialoog en Samenleving, *Op zoek naar spelregels voor een dialoog tussenoverheid en samenleving*, november 2008, Gerda Deekens, Silvia de Ronde Bresser en Barbara Besançon.

<sup>60</sup> Notulen gemeenteraad op raadvragen van dhr. W.Pijl (CU-SGP) 18 december 2009, griffie Den Haag.

<sup>61</sup> Raymond Gradus, Dir. WB CDA NRC 240109.

en of daarmee zaken bekijken is van belang om de kracht in de samenleving te houden. Schakels als bewoners-organisaties kunnen hier wellicht nog meer een rol krijgen en vervullen. Ook de effectiviteit en efficiency alsmede de durf en kans van aanvragen/aanvragers moeten nader onder de loep te worden genomen.

#### **9.4 Invloed**

Vaak loopt veel van hetzelfde spaak. Beleidsvoornemens in inspraak zetten is van alle dag. Maar te vaak vinden (groepen) burgers en hun vertegenwoordigers dat ze te laat bij beleidsvoornemens worden betrokken, dat de insteek en de mate van invloed welke ze kunnen uitoefenen en de (tussentijdse) terugkoppeling onvoldoende. Of is de informatie onvoldoende. Deze tendens moet worden omgebogen en allergieën moeten worden uitgebannen. Het vergroten van de invloed of inbreng van de burgers kan door het versterkt inzetten van de (bestaande) instrumenten voor directe burgerparticipatie. In plaats van vluchtige initiatieven is veeleer de vergaring van de mening van de burgers op een gestructureerde manier noodzakelijk. Daarnaast vormt de informele rol van stadsdeelwethouder een prima manier om afstanden tussen burgers en de gemeente te overbruggen. Den Haag moet nog beter letten op de impact, beter voldoen aan de proces- en inhoudelijke eisen en dit ook uitdragen voor, tijdens, bij en na genomen besluiten. Zo betrek je Den Haag bij de stad, het stadsdeel, de wijk, de buurt, de straat, de voordeur en daarmee de burger.

#### **9.5 Ongezochte opbrengsten en bijvangsten**

Soms vindt je iets als je er niet naar zoekt. Het verdient aanbeveling om analoog aan Van Twist in de Haagse stadsdelen te inventariseren in welke mate de stadsdeelaanpak en wijkverantwoordelijkheden heeft geleid tot “*ongezochte opbrengsten*.” Waar Van Twist concludeert dat een gerichte “aanpak kan werken als vliegwiel omdat er ruimte ontstaat voor nieuwe initiatieven maar ook doordat bestaande projecten worden aangejaagd, nieuwe ideeën worden ontwikkeld, maar ideeën ook makkelijker over en weer van elkaar ‘*gejaal*’ kunnen worden”<sup>62</sup> is het zeker raadzaam verder kennis te nemen van zijn voorbeeldverzameling (in samenwerking met Berenschot) en de driedeling in “*bijvangsten*”, te weten economie en werkgelegenheid’, in ‘sociale cohesie’ en in ‘bestuur en organisatie’. Op zoek gaan naar surplus en het uitwisselen van “do’s” en “beter-van-niets” tussen de wijken en stadsdelen lijkt ook voor Den Haag een exercitie met potentie. En ook de suboptimale situatie die Van der Velden (bijlagen) met de ‘bestuurlijke spaghetti’ schetst met betrekking tot de organisatie en uitvoering van Den Haag mag de nodige aandacht niet onthouden worden.

---

<sup>62</sup> Van Twist, Berenschot, Stad, 2009.

## 9.6 Sijpelende signalen

Signalen vanuit de stadsdelen sijpelen met regelmaat niet door naar het stadscentrum van Den Haag en lijken weg te blijven bij de wethouder. Dit kan betekenen dat signalen als onbelangrijk worden ervaren of omdat ‘*onbekend maakt onbemind*’ geldt: een klacht wordt niet als van belang ervaren waardoor voorkomen wordt dat het stadsdeel zelf en andere delen van Den Haag ervan hadden kunnen leren. Deze constatering hebben we enkele keren mogen optekenen maar niet kunnen staven in gesprekken met de stadsdelen en de bestuurders zelf. Mogelijk is een betere klachten- of ideeënprocedure waarbij aan de doelgroep(en) –met vertegenwoordigers als eventueel filter- wordt teruggekoppeld of er wel of niet iets mee gedaan kon worden een eerste stap. Incidenteel wordt ook al gedaan. Ook is het voor legio activiteiten naast de reeds bestaande mogelijkheden van belang hernieuwd af te wegen of deze decentraal daadkrachtiger kunnen worden opgepakt.

## 9.7 Aan te bevelen vragen aan Den Haag

Voormelde aanbevelingen zijn terug te brengen tot een korte serie vragen welke wij zeker aanbevelen voor nader onderzoek om verder door te dringen tot de wijken, hun vertegenwoordigers en de stadsdelen en om ook de relatie tussen de diverse actoren uit te lichten. We kiezen daarbij voor de clusters “*sociale cohesie*” en “*bestuur en organisatie*”<sup>63</sup>. De vragen aan Den Haag die uit dit onderzoek voortvloeien zijn de volgende:

### Sociale Cohesie

- *Beseft u dat Den Haag stad niet zomaar een cadeau is maar iets dat je met elkaar moet maken?*
- *Wat kunt u doen voor Den Haag?*
- *Hoe kan het stadsbestuur tonen dat deze uw inbreng waardeert?*
- *Hoe kunt u meer betekenen / vertellen in Den Haag?*
- *Voelt u zich voldoende betrokken bij deze trajecten in het algemeen?*
- *Wat is uw waardering voor den Haag?*
- *Wat is volgens u het verbeterpotentieel? Wat gaat goed en wat kan beter?*
- *Waar in stimuleert Den Haag (on)voldoende?*
- *Een vraag aan alle burgers in Den Haag moet luiden “of de gemeente ontmoeting, dialoog en samenwerking tussen Hagenaars voldoende stimuleert en welke voorbeelden daarbij als leidend (zouden moeten) gelden”.*

---

<sup>63</sup> Enkele van de vragen zijn gedestilleerd uit eerdere publicaties verwerkt over Den Haag stad zoals verwerkt in de voetnoten van deze studie.

- *Wat kunnen / moeten we doen met burgers die zich niet actief betrokken tonen bij Den Haag?*

### **Bestuur en Organisatie**

- *Wanneer voelt u zich niet voldoende serieus genomen?*
- *Hebben bewonersorganisaties door het beleid van deconcentratie meer invloed?*
- *Welke bevoegdheden mogen Stadsdeelkantoren naast de bestaande krijgen om hun werk efficiënter en eenvoudiger te maken?*

# 10

## Literatuurlijst

- Burgemeester J. van Aartsen, *Verslag van de bijeenkomst van de Haagse bewonersorganisaties en het college*. Den Haag, 13 november 2008.
- BenW Gemeente Den Haag, *Voortgangsrapportage DECO*, 14 juli 2008, Griffie gemeente Den Haag 2008.
- *Verontrust college vertoont beterschap*. ADHC, december 2008.
- H. C. Andersen, *De Nieuwe Kleren van de Keizer*, Tormont Publications inc., Montreal Canada, 2003.
- Wethouder R. Baldewsingh, *Verontrust college belooft beterschap*, Algemeen Dagblad HC, december 2008.
- Wethouder R. Baldewsingh, *Nieuwe regels voor inspraak en samenspraak*, Den Haag, 2006.
- Beleidsprogramma ‘*Samen werken, samen leven*’ voor de periode 2007-2011, Den Haag, 2007.
- J.M.Breet, *Criteria voor een programmabegroting*, september 2006 in B&G.
- Stichting Burger, *Akte van oprichting*, Den Haag, 1 september 2006.
- De Burgerlijke Raad voor het Regeringsbeleid (BRR), Onderzoek “*Last van de Burger*”, Amsterdam 2006. Verwijzing [www.lastvandeburger.nl](http://www.lastvandeburger.nl).
- Coenen, F.H.J.M., R. Van de Peppel en J. Woltjer (2001). De evolutie van inspraak in de Nederlandse planning. *Beleidswetenschap*, Vol. 15, nr. 4, 2001, pp. 313-332.
- G. Deekens, S. de Ronde Bresser en B. Besançon. *Dialogo en Samenleving, Op zoek naar spelregels voor een dialoog tussenoverheid en samenleving*, november 2008.
- Wim Deetman, *Laak Centraal: samenleven in harmonie*, Stadsdeel Laak, 2008. Ontleend aan [www.meldjeheld.nl](http://www.meldjeheld.nl).
- De Grote Kloof, *Verhitte politiek in tijden van verwarring*, Uitgeverij Boom Amsterdam, 2008.
- Democraten 66, Gemeenteraadsfractie gemeente Den Haag, initiatiefvoorstel *Progressieve Participatie*, Marjolein de Jong en Rachid Guernaoui, 2009.
- P. H. Donner, minister van Sociale Zaken, “*Rome heeft gesproken, de zaak is beëindigd*”, als commentaar op een bericht in de NRC, januari 2009.
- Gemeente Den Haag, Folder Burgerschap: *Samen stad zijn*, Den Haag, 2006.
- Gemeente Den Haag, *Inspraak- en samenspraakverordening*, Den Haag, 2006.

*Stichting Burger Onderzoek: weten wat er leeft ... in Den Haag Stad*  
Stichting Burger | [info@stichtingburger.nl](mailto:info@stichtingburger.nl) | 070 – 361 60 68 | Postbus 474 | 2501 CL | Den Haag

- Gemeente Den Haag, *Nieuwe Regels voor inspraak en samenspraak*, 23 februari 2009. Ontleend aan [www.denhaag.nl](http://www.denhaag.nl).
- R. Gradus, *Burgers kunnen veel meer dan de overheid denkt*. NRC, 24 januari 2009.
- Griffie Den Haag, Handleiding "In samenspraak met de stad", RIS 089598, 18 september 2001.
- Griffie Den Haag, *Notulen gemeenteraad 18-12-09*, op raadvragen van dhr. W.Pijl (CU-SGP), 18 december 2009.
- S.C. van der Haagen, *sturen met programma's, dubbele kansen of dwarse constructies*, Afstudeerscriptie postdoctorale opleiding MPM, februari 2005, Den Haag.
- B. Hesselink, *Onafhankelijke studie naar relatie bewonersclubs*, ADHC, 14 februari 2009.
- D.J.Keijser, *Analyse van besluitvormingsprocessen rond de luchtvaart vanuit vijf Perspectieven Proces vijfde baan en de Toekomst van de Nederlandse Luchtvaartinfrastructuur (TNLI); Technopolitiek en leren met interactieve beleidsvorming*, Leiden / Rotterdam, 1997. Een bewerking van dit artikel werd gepubliceerd in de Staatscourant van 290905.
- Stadsdeel Laak, *Nieuwsbrief veiligheidsprojecten in Laak*, zomer 2008.
- NICIS, Ontwikkelingsmodel 'Wanneer werkt Participatie?' Den Haag , 2006.
- Wethouder M. Norder, *Verslag van de bijeenkomst van de Haagse bewonersorganisaties en het college*, Den Haag, 13 november 2008.
- Ombudsman Den Haag, *Gemeente, let beter op de uitvoering!*, persbericht 31 maart 2009.
- R.A.C.J. Simons, *De Rotterdamse Gordiaanse Knoop, Visie Leefbaar Rotterdam op het Rotterdamse deelgemeentebestel*, november 2007. Ontleend aan <http://www.leefbaarrotterdam.nl/newdocs/gordiaanseknoop.pdf>.
- Wethouder P. Smit , *Verslag van de bijeenkomst van de Haagse bewonersorganisaties en het college*, Den Haag, 13 november 2008.
- Groep Van der Velden, *Conceptstudie Gemeentelijke Diensten & Organisatie*, presentatie 080409.
- E.Vogelaar en O.Bosma, *Twintig maanden knettergek*, Uitgeverij Balans, Amsterdam 2009.
- J. de Vries et al, *Deconcentratie Den Haag*, CGS Campus Den Haag, Universiteit Leiden, 2005.
- Brief Bewoners Platform Ypenburg aan de wethouder Burgerschap, *Burgerforum Ypenburg*, Den Haag, januari 2009.

# 11

## Lijst van Afkortingen

### Lijst van Afkortingen

AWB	Algemene Wet Bestuursrecht.
BRR	De Burgerlijke Raad voor het Regeringsbeleid.
B&W	College van Burgemeester en Wethouders.
DECO	Dienst Deconcentratie, gemeente Den Haag.
DJO	Districtelijk Justitieel Overleg.
DSO	Dienst Stedelijke Ontwikkeling gemeente Den Haag.
NIABY	Not In Any BackYard.
NICIS	Netherlands Institute for City Innovations Studies.
NIMBY	Not In My BackYard.
NIVEA	Niet In Mijn Voor En Achtertuin.
SBO	Stichting Burger Onderzoek, onderdeel van Stichting Burger.
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau.
TTTIC	Transparantie, Tijdigheid, Terugkoppeling, Informatie en Communicatie; Succes- en faalfactoren voor inspraak- en samenspraaktrajecten.
VCP	VerkeersCirculatiePlan Centrum, gemeente Den Haag.
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

# 12

## Bijlagen

### Bijlage: Stichting Burger (Onderzoek, Academie en Evenement)

#### ***Wat is Stichting Burger?***

Stichting Burger [www.stichtingburger.nl](http://www.stichtingburger.nl), is gevestigd in Den Haag en bestaat uit de onderdelen Stichting Burger Evenement (**SBE**), Stichting Burger Onderzoek (**SBO**) en Stichting Burger Academie (**SBA**). Stichting Burger gaat ongesubsidieerd door het leven en is naast de inzet van vrijwilligers in hoofdzaak afhankelijk van giften, donaties en sponsoring.

In **SBOnderzoek** wordt onderzoek verricht naar maatschappelijke thema's. Momenteel is een van de stagiaires, Dimitri Steert, in Brussel voor een onderzoek naar de rolopvatting van Europarlementariërs.

**SBEvenement** bestaat uit de initiatieven Café Politiek en Radio Politiek, waarmee een platform wordt geboden voor burgers en politici.


**Café Politiek** [www.cafepolitiek.nl](http://www.cafepolitiek.nl), organiseert in samenwerking met Politieke Jongeren Organisaties (PJO's) wekelijks een debatavond, het zgn. "Café Politiek", in de steden Breda, Rotterdam en Den Haag. Met deze debatavonden schept Stichting Burger ruimte voor *discussie in debat*. Café Politiek brengt meerdere gastsprekers bijeen en burgers krijgen de kans actief mee te discussiëren over actuele onderwerpen en gebeurtenissen.

**Radio Politiek** [www.radiopolitiek.nl](http://www.radiopolitiek.nl), *discussie on air*, betreft een wekelijks radioprogramma live vanuit onze studio's in den Haag waarbij ook de voorgaande uitzendingen en nieuws is te beluisteren via de Radio Politiek Live Stream op [www.radiopolitiek.nl/live](http://www.radiopolitiek.nl/live).

**SBAcademie** organiseert diverse bijeenkomsten, masterclasses en workshops.


#### ***Wie is Stichting Burger?***

De stichting bestaat naast tal van vrijwilligers en een dankbare samenwerking met (bestuurs)leden van verschillende Politieke Jongeren Organisaties in Nederland uit een bestuur en een raad van advies. In de raad van Advies hebben zitting de heren **Hans Hillen**, **Uri Rosenthal** en **Jouke de Vries**. Het bestuur bestaat uit **Frederik Barthel**, **Dirk Jan Keijser** (vz.) en **Jack Knetsch**.


 <p>Bezoek website</p> <p>Inloggen leden</p>	<p><b>Database</b>   Kennis voor jou</p>	<p><b>Wij</b>   Doel en middelen</p>	<p><b>Forum</b>   Discussie met volen</p>
	<p><b>Bijeenkomsten</b>   Kom langs</p>	<p><b>RTV</b>   Kijk en luister</p>	<p><b>Links</b>   Digitale bureu</p>
	<p><b>Contact</b>   Wie en waar</p>	<p><b>Diensten</b>   Wat</p>	<p><b>Radio</b>   Live</p>
<p>Wilt u uw activiteiten kenbaar maken op deze website? <a href="#">Klik hier</a></p>			<p><a href="#">Home</a>   <a href="#">Contact</a>   <a href="#">Informatie</a></p>

All rights reserved © 2006 Stichting Burger

Startpagina			
<p>Welkom op de site van de europeseverkiezingen</p>			
 <p>Contact</p> <p>Inloggen Kandidaat / Politicus</p>	<p><b>Jouw Stem!</b> Iedere stem telt</p>	<p><b>Evenement</b> Kom langs en doe mee</p>	<p><b>Politicus</b> Jouw favoriet M/V</p>
	<p><b>Uitzendingen</b> Historische beelden van Europa</p>	<p><b>Onderzoek</b> Weten wat er leeft in Europa</p>	<p><b>Parlement</b> Democratie in Europa</p>
	<p><b>Links</b> Digitaal van .NL to .EU</p>	<p><b>Academie</b> Verder bouwen aan jezelf</p>	<p><b>Programma</b> Partij &amp; Standpunten</p>
<p>Wilt u uw activiteiten kenbaar maken op deze site? Klik dan <b>HIER</b>.</p>			

 <p>Bezoek website</p> <p>Inloggen leden</p>	<p><b>Database</b>   Kennis voor jou</p>	<p><b>Wij</b>   Doel en middelen</p>	<p><b>Forum</b>   Discussie met velen</p>
	<p><b>Bijeenkomsten</b>   Kom langs</p>	<p><b>RTV</b>   Kijk en luister</p>	<p><b>Links</b>   Bezoek website</p>
	<p><b>Contact</b>   Wie en waar</p>	<p><b>Diensten</b>   Wat</p>	<p><b>Radio</b>   Live</p>
<p>Wilt u uw activiteiten kenbaar maken op deze website? <a href="#">Klik hier</a></p>			<p><a href="#">Home</a>   <a href="#">Contact</a>   <a href="#">Informatie</a></p>

All rights reserved © 2006 Stichting Burger

 <p>Bezoek website</p> <p>Inloggen leden</p>	<p><b>Database</b>   Kennis voor jou</p>	<p><b>Wij</b>   Doel en middelen</p>	<p><b>Forum</b>   Discussie met velen</p>
	<p><b>Bijeenkomsten</b>   Kom langs</p>	<p><b>RTV</b>   Kijk en luister</p>	<p><b>Links</b>   Bezoek website</p>
	<p><b>Contact</b>   Wie en waar</p>	<p><b>Diensten</b>   Wat</p>	<p><b>Radio</b>   Live</p>
<p>Wilt u uw activiteiten kenbaar maken op deze website? <a href="#">Klik hier</a></p>			<p><a href="#">Home</a>   <a href="#">Contact</a>   <a href="#">Informatie</a></p>

All rights reserved © 2006 Stichting Burger

## **Bijlage: vertegenwoordigers**

### **Enquête- SBO Den Haag: “vragen aan vertegenwoordigers van bewonersorganisaties”**

Op de website [www.burgerschapdenhaag.nl](http://www.burgerschapdenhaag.nl) kunt u lezen dat de gemeente Den Haag wil dat de mensen zich betrokken voelen bij de wijk en verantwoordelijkheid nemen voor de eigen omgeving. Gesteld wordt dat burgerschap *een opdracht aan iedereen* is. Graag wil ik u enkele vragen stellen die betrekking hebben op de werking van het concept burgerschap binnen de gemeente Den Haag.<sup>64</sup>

**Q18: Vindt u dat burgers in uw stad/wijk voldoende worden betrokken bij het gemeentelijk beleid om uw wijk schoon te houden?**

Ja	Nee	Weet niet/ geen mening

**Q19: Vindt u dat burgers in uw stad/wijk voldoende worden betrokken bij het gemeentelijk beleid om uw wijk veilig te houden?**

Ja	Nee	Weet niet/ geen mening

**Q20: Vindt u dat burgers in uw stad/wijk voldoende worden betrokken bij het gemeentelijk beleid het onderhoud van straten en groen in uw wijk?**

Ja	Nee	Weet niet/ geen mening

*“Deconcentratie betekent dat op stadsdeelniveau geen beleidskeuzes kunnen worden gemaakt maar wel dat signalen uit de stadsdelen een rol kunnen spelen bij de ontwikkeling van beleid op centraal niveau”<sup>65</sup>. Stadsdeelportefeuillehouders en stadsdeelcommissies worden geacht signalen uit de stadsdelen op te vangen en deze signalen vervolgens op centraal niveau kenbaar te maken.*

---

<sup>64</sup> Enkele vragen zijn gebaseerd op de online enquête van het rapport “Actief burgerschap” uitgegeven door het NICIS.

<sup>65</sup> J. de Vries et al., (2005) Stadsdeelcommissies Den Haag – Evaluatie.

**Q21: Vindt u dat de antennefunctie van stadsdeelportefeuillehouders/ stadsdeelcommissies binnen Den Haag naar behoren functioneert? En waarom?**

Ja	Nee	Weet niet/ geen mening

**Q 22: Op welke manier geeft uw organisatie aan de gemeente door wat de burgers willen?**

**Q23: En hoe krijgt u vanuit de gemeente informatie hoe deze haar plannen (met u) wil realiseren?**

**Q 24: Hoe waardeert u de relatie tussen u en de stadsdeelcommissie? U kunt antwoord geven in de volgende 6 categorieën:**

zeer slecht	slecht	niet goed/ niet slecht	goed	zeer goed	Geen mening

***Kunt u dit toelichten?***

**Q25: Zijn er nog andere manieren waarop u, namens uw organisatie, invloed uit kunt oefenen op de politiek/ het bestuur?**

**Q26: Bent u op de hoogte van de mogelijkheden met betrekking tot inspraak-/samenpraak bijeenkomsten binnen uw stadsdeel?**

Ja	Nee	Weet niet/ geen mening

**Q26b: Bent u tevreden over de wijze waarop inspraak/samenpraaktrajecten op dit moment worden ingezet of kan dit beter?**

**Q26c: Zijn deze trajecten voldoende “afrekenbaar”**

**Q27: Vinden er binnen uw stadsdeel inspraak- /samenspraak bijeenkomsten plaats?**

Ja	Nee	Weet niet

**Q28: Bent u tevreden over de werking van de inspraak/samenspraak trajecten binnen uw stadsdeel? U kunt antwoord geven in de volgende 6 categorieën:**

Zeer ontevreden	Ontevreden	Neutraal	Tevreden	Zeerv tevreden	Geen mening

**Q29: Kunt u kort omschrijven waarom u [...] bent over deze inspraak/samenspraak trajecten?**

**Q30: Heeft u het gevoel dat u voldoende betrokken wordt bij inspraak- / samenspraak trajecten? Zo nee, hoe kan dit beter?**

**Q31: Kunt u aangeven wat naar uw mening zou moeten veranderen binnen deze trajecten om actief burgerschap te vergroten?**

**Q32: Is voor u duidelijk wat de gemeente van u als bewonersorganisatie/ burger verlangt?**

**Q33: Kunt u aangeven op welke manier uw bewonersorganisatie haar speerpunten bepaalt?**

**Q34: Kunt u aangeven welke mogelijke problemen u ondervindt tijdens het kenbaar maken van uw ideeën bij de politiek?**

## **Bijlage: burgers**

### **Enquête- SBO Den Haag: “vragen aan burgers”**

Op de website [www.burgerschapdenhaag.nl](http://www.burgerschapdenhaag.nl) valt te lezen dat de gemeente Den Haag wil dat de mensen zich betrokken voelen bij de wijk en verantwoordelijkheid nemen voor de eigen omgeving. Gesteld wordt dat burgerschap een opdracht aan iedereen is. Graag wil ik u enkele vragen stellen die betrekking hebben op de werking van het concept burgerschap binnen de gemeente Den Haag.<sup>66</sup>

**Q35: Vindt u dat burgers in uw stad/wijk voldoende worden betrokken bij het gemeentelijk beleid om uw wijk schoon te houden?**

Ja	Nee	Weet niet/ geen mening

**Q36: Vindt u dat burgers in uw stad/wijk voldoende worden betrokken bij het gemeentelijk beleid om uw wijk veilig te houden?**

Ja	Nee	Weet niet/ geen mening

**Q37: Vindt u dat burgers in uw stad/wijk voldoende worden betrokken bij het gemeentelijk beleid het onderhoud van straten en groen in uw wijk?**

Ja	Nee	Weet niet/ geen mening

**Q38: *Bent u op de hoogte van de mogelijkheden met betrekking tot inspraak-/samenpraak bijeenkomsten binnen uw stadsdeel?***

Ja	Nee	Weet niet/ geen mening

---

<sup>66</sup> Enkele vragen zijn gebaseerd op de online enquête van het rapport “Actief burgerschap” uitgegeven door het NICIS.

**Q39: Vinden er binnen uw stadsdeel inspraak- /samenspraak bijeenkomsten plaats?**

Ja	Nee	Weet niet

**Q40: Bent u tevreden over de werking van de inspraak/samenspraak trajecten binnen uw stadsdeel? U kunt antwoord geven in de volgende 6 categorieën:**

Zeer ontevreden	Ontevreden	Neutraal	Tevreden	Zeer tevreden	Geen mening

**Q41: Kunt u kort omschrijven waarom u [...] bent over deze inspraak/samenspraak trajecten?**

**Q42: Heeft u het gevoel dat u voldoende betrokken wordt bij inspraak- / samenspraak trajecten? Zo nee, hoe kan dit beter?**

**Q43: Kunt u aangeven wat naar uw mening zou moeten veranderen binnen deze trajecten om actief burgerschap te vergroten?**

**Q44: Is voor u duidelijk wat de gemeente van u als burger verlangt?**

**Q45: Kunt u aangeven welke mogelijke problemen u ondervindt tijdens het kenbaar maken van uw ideeën bij de politiek?**

## **Bijlage: Inzicht in de gemeentelijke organisatie Den Haag**

**“Gemeente, let beter op de uitvoering!” Dit is de kop van het persbericht dat de Gemeentelijke Ombudsman op 31 maart 2009 liet uitgaan.**

De Ombudsman stelt in dit persbericht dat de uitvoering van het Gemeentelijk beleid sterk wordt onderschat en dat er veel werk aan de winkel is als de gemeente zich wil laten prijzen met de kwalificatie “Excellente dienstverlener”.

Bij mijn onderzoek (2007 en 2008) naar het Gemeentelijk subsidiebeleid constateerde ik dat er bij de uitvoering van programma's en de producten van de diensten die de Gemeente levert sprake is van een bestuurlijke spaghetti waar het uit 8 portefeuillehouders bestaande College van B&W hun 21 beleidsprogramma's, verdeeld over meer dan 200 producten, laat uitvoeren door 15 Diensten met ca 30 afdelingen en aanverwante, op afstand gestelde, stichtingen en organisaties. Er is bijna geen “een op een” relatie tussen een programma en een Dienst.

### ***“Wie bestuurt wie en wie is verantwoordelijk voor wat?”***

Ik heb het hier niet alleen over de politieke verantwoordelijkheid maar ook over de bestuurlijke. Het is dikwijls onduidelijk en dit zeker als er iets niet goed gegaan is.

Ik besloot dan ook in 2008 om te onderzoeken hoe de Gemeentelijke organisatie in kaart gebracht kon worden. De op de Gemeentelijke website beschikbare organogrammen van de Gemeentelijke diensten maakten een en ander ook niet veel duidelijker. Eerder het tegendeel. *Uiteindelijk is het gelukt om een en ander in kaart te brengen (zie hiervoor de vervolgpagina in A3 formaat: “De gemeentelijke organisatie. Wie bestuurt en wie is verantwoordelijk voor wat.”)*

### ***Wat zijn de oorzaken van deze onduidelijkheid in bestuurlijke en politieke verantwoording en de uitvoering van de “producten” door de diverse diensten?***

De hoofdoorzaak is dat meerdere diensten bij meerdere programma's zijn betrokken. Veel van de door gemeente geleverde “Producten” worden uitgevoerd door meerdere diensten en financieel, worden er onderling tussen die diensten kosten aan elkaar toegerekend in rekening courant. Bij veel “Producten” is er dikwijls niet een “Verantwoordelijke en uitvoerende Dienst” die volledig verantwoordelijk en aanspreekbaar is voor het “Product” .

Bij de Gemeente Den Haag was tot 2003 “sturen op Diensten” de gewoonte. Daarna, door de dualisering, moest er gestuurd gaan worden op programma's . Deze verandering is blijkaar niet goed doorgevoerd.

Het sturen op programma's en het sturen op Diensten is niet altijd goed te combineren en er is mede daardoor dikwijls ook geen eindverantwoordelijke voor een programma of “product”.

## **De programma begroting is een goed hupmiddel om te sturen.**

De manier waarop in Den Haag invulling aan dit instrument is gegeven geeft, samen met de heersende sturingscultuur, weinig reden om een effectief instrument te worden. Er zijn kennelijk hardnekkige oorzaken die effectieve sturing in de weg staan. Ook is het een probleem dat bestuurders wel afspraken willen maken over de ambities en over de effecten van het gevoerde beleid maar dat zij daar liever niet op afgerekend willen worden. Ook ambtenaren vinden het dikwijls eng om transparant te zijn, want als er iets niet goed gaat zijn zij vaak de eersten die daarop worden afgerekend.

Het is niet eenvoudig om de Haagse bestuurscultuur te benoemen, temeer daar vele verantwoordelijke betrokkenen aangeven dat er “niks mis mee is want het gaat toch redelijk”. Deze “cultuur”, een voor mij en vele anderen een ongrijpbare en niet bestaande factor, wordt gekoesterd en betrokkenen zijn zeer tevreden.

Het wegnemen van deze factor is juist de noodzakelijke voorwaarde voor succes

De burger, die diensten van de Gemeente nodig heeft en dikwijls van het bekende kastje naar de muur binnen de Gemeentelijke organisatie wordt gestuurd en die zich moet houden aan een grote hoeveelheid van regels en verordeningen heeft dikwijls een andere mening over deze Haagse cultuur. Veel van de “Haagse communicatieproblemen tussen bestuur en bevolking zijn echter terug te voeren op de ondoorzichtige gemeentelijke organisatie.

De gemeentelijke organisatie zou moeten worden gestructureerd als een concern met “in de lijn” de Diensten die verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van de beleidsprogramma’s en het leveren van de “Producten” en met stafdiensten “Boven de lijn”, die de “Lijn diensten” ondersteunen.

Bij alle diensten dienen beleid, uitvoering en controle/handhaving gescheiden te zijn.

Ik werk momenteel aan een uitwerking van deze “ideale of misschien wel Utopische” structuur. Om een en ander goed te kunnen uitwerken moet ik nog gesprekken voeren met directies/diensthouders van enkele diensten om in kaart te kunnen brengen: “wie doet wat en waarom”.

Een voorlopig “**ideaal**” organisatieschema is bijgevoegd in het laatste A3 overzicht.

Ik hoop mijn onderzoek eind mei te hebben afgerond en verwacht mijn bevindingen en aanbevelingen, nog voor de Voorjaarsnota 2009, aan de commissie VBF en de Rekeningen Commissie van de Haagse Gemeenteraad te kunnen presenteren.

Een ding staat vast.

De huidige organisatie moet worden aangepast om uiteindelijk “Excellente Dienstverlener” te kunnen worden en om ook om zowel het College als de Raad de juiste beheers- en controle-instrumenten te bieden. Ook zal er een cultuurverandering moeten plaats vinden en moet de her en der bestaande verkokering binnen de diensten worden opgeheven.

Willem van der Velden, Den Haag 8 april 2009

Groep Van der Velden Den Haag



**Wat loopt goed, wat loopt uit de pas?**

**Vertel het aan Jozias!**



**info@stichtingburger.nl ||| Den Haag ||| 070 - 361 60 68**