



Samenvatting
Den Haag Stad
Vragen Voor Den Haag

Den Haag, april 2009

Stichting Burger Onderzoek (SBO) | Research Burger Foundation

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

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
- Uitgereikt aan: burgemeester Den Haag, Jozias van Aartsen op 18 april 2009

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.

Inleiding & Aanleiding

“Weten wat er leeft” is het leidmotief van deze studie door Stichting Burger. 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 de burger 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”¹ en aangaf zelf op enig moment in de toekomst een onderzoek uit te gaan zetten. Tevens werden alle

¹ Notulen gemeenteraad op raadvragen van dhr. W.Pijl (CU-SGP), griffie Den Haag, 18 december 2009.

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.² 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

² J. de Vries et al, *Deconcentratie Den Haag*, CGS Campus Den Haag Universiteit Leiden, 2005.

eigen verantwoordelijkheid te formuleren als een opdracht aan iedereen (nota burgerschap).

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.³

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

³ Van der Velden (2007 – 2009). Zie voor een voorlopig “ideaal” organisatieschema de bijlagen in hfst. 12.

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. 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 kennisnemen 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.⁴

Deze aanbevelingen en ontwikkelingen 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. 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 bewoners-organisaties kunnen hier wellicht nog meer een rol

⁴ “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.

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”⁵ 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 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 een samenvatting beperkt van aard. Voor het gehele onderzoek en informatie over onze andere activiteiten bezoekt u www.stichtingburger.nl.

Met vriendelijke groet,



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

⁵ Van Twist, Berenschot, Stad, 2009.

Wat loopt goed, wat loopt uit de pas?

Vertel het aan Jozias!

