

Burgerparticipatie – een concept beleidsvisie – 31 augustus

Toelichting vooraf / doel van dit stuk

Dit concept- visiedocument is gebaseerd op:

- *Gesprekken met heel veel mensen die als insprekers in de burgerparticipatie betrokken zijn geweest, tijdens of kort na die burgerparticipatie*
- *Gesprekken met bij burgerparticipatie betrokken Tynaarlose gemeenteambtenaren tijdens of kort na die burgerparticipatie*
- *Gesprekken van leden van de gemeenteraad van Tynaarlo over burgerparticipatie*
- *Gesprekken met leden en ex-leden van vaste adviesorganen of -organisaties in de gemeente*
- *Kennis die in ons land over burgerparticipatie bestaat.*

Nota Bene: deze nota bevat erg veel informatie, vaak compact op elkaar. Dat maakt voelbaar hoeveel kanten er aan goede burgerparticipatie zitten. En dat we die niet realiseren met een nieuw ideeetje, maar met op heel veel fronten erg ons best doen.

Wie toch snel door de nota heen wil, kan zich om te beginnen beperken tot de zeer donkerblauwe tekst (**meestal vet**). U kunt die als een samenvatting zien.

Burgerparticipatie versus overheidsparticipatie

Een aan *burgerparticipatie* verwant begrip is *overheidsparticipatie*, waarbij de overheid participeert in activiteiten van inwoners. Daarop gaan we in deze visie niet verder in, maar onze mening daarover is bekend. Wij stellen ons met een positieve grondhouding tegenover initiatieven van inwoners op, met een 'ja, mits'.

Dit betekent vooral dat we ons bestaand beleid en onze gangbare manier van werken niet als onveranderlijk zien, maar ons afvragen of het ook niet goed anders kan. Daarbij zullen we uiteraard in lijn met deze visie oog houden voor alle relevante belangen en belanghebbenden. We slaan dus niet door door initiatieven meteen heilig te verklaren en alle andere belangen aan de kant te schuiven. Ook bij overheidsparticipatie zijn wijsheid en rechtvaardigheid cruciale deugden.

Onze ambitie: goede burgerparticipatie

Onze ambitie is de denkracht en energie van onze inwoners zo goed mogelijk gebruiken.

Dat doen we door de toepassing van goede burgerparticipatie. Burgerparticipatie is betrokkenheid van burgers in onze plan- of beleidsontwikkeling dan wel uitvoering of evaluatie van beleid.

Onze ambitie is behaald als de burgerparticipatie, zoveel als mogelijk:

- bijdraagt aan de kwaliteit van de plannen;
- bijdraagt aan een zorgvuldige afweging van belangen;
- bijdraagt aan betrokkenheid van belanghebbenden en belangstellenden bij de plannen en hun woon- of leefomgeving en
- tegemoet komt aan de wens van belanghebbenden en belangstellenden om mee te denken en mee te praten.

Het college wil goede burgerparticipatie tot een alledaags, gewoon, vanzelfsprekend, geïntegreerd onderdeel van het gemeentelijk handelen maken. Het feitelijke en ervaren verschil met overleg met bijvoorbeeld de rijksoverheid, buurgemeenten, energiemaatschappijen en welzijnsinstellingen moet verdwijnen. Dat overleg zoeken we wanneer daar reden voor is. Dat moet ook voor overleg met burgers gaan gelden, ook al kunnen de redenen voor dat overleg heel andere zijn.

Ons participatie-einddoel is bereikt wanneer het woord 'burgerparticipatie' overbodig is geworden omdat de participatie door en door vanzelfsprekend is en goed functioneert.

Hoe de deelnemers aan het overleg ook verschillen, net zo min als we van 'buurgemeentenparticipatie', 'rijksoverheidsparticipatie' of 'welzijnsinstellingenparticipatie' spreken, hebben we een apart woord nodig voor overleg met burgers.

De kritische succesvoorwaarden voor goede burgerparticipatie

Veel gemeenten zoeken naar de nieuwe formule voor de burgerparticipatie, die tot gegarandeerde tevredenheid van alle partijen leidt. Helaas bestaat die niet. Er bestaan voor burgerparticipatie geen simpele regels of formules. Burgerparticipatie gaat alleen goed wanneer we aan een groot aantal kritische succesvoorwaarden voldoen.

Sommige van die voorwaarden zijn niet moeilijk te realiseren. Andere, zo blijkt in de praktijk, wèl. Dat komt doordat de meningen over die voorwaarden uiteenlopen of doordat een bovengemiddelde mate van zelfdiscipline, idealisme en/of moed nodig is om ze te realiseren.

We hebben inmiddels met tientallen insprekers, raadsleden en ambtenaren besproken hoe onze burgerparticipatie beter kan. Dat heeft tot de volgende aandachtspunten geleid. **De groene worden vaak door deelnemers aan de burgerparticipatie genoemd, de vetgedrukte relatief vaak door raadsleden en de cursieve bijna uitsluitend door ambtenaren.**

- a. Een scherpe belangenanalyse aan het begin van de planontwikkeling**
- b. Zo nodig tussentijdse aanpassing van die analyse en van de participatieprocedure*
- c. Evenwichtig bepalen van de participatieprocedure**
- d. De procedure mede bepalen op basis van de eigen goed doordachte doelen ermee**
- e. Een hoge mate van transparantie**
- f. Burgerparticipatie vanaf een vroege fase in de planontwikkeling**
- g. Een goede informatieversterving**
- h. Planontwikkeling duidelijk in stappen verdelen**
- i. Een oprecht engagement van de gemeente voor de inwoners**
- j. Waardering, respect en hoffelijkheid van de gemeente voor de deelnemers aan de burgerparticipatie**
- k. Bescherming minderheidsbelangen*
- l. Geen overschatting representativiteit*
- m. Een transparante terugkoppeling van het verband tussen inbreng van de deelnemers aan de burgerparticipatie en de uitkomsten van de besluitvorming**
- n. Recht op discussie (right to debate) voor de inwoners met de gemeente**
- o. Geen verrassingen**
- p. Voldoende eisen aan o.a. de gemeentelijke deelnemers aan het overleg**
- q. Veel oog voor de belangen die zich niet (kunnen) manifesteren en voor het verschil tussen participatie in het algemeen belang en lobby voor deelbelangen*

- r. Bij NIMBY-projecten als regel participatie vanaf het begin van de planontwikkeling (ja, tenzij)
- s. **Open houding tegenover vergaande participatie van burgers bij uitvoering van beleid, zoals beheer van groenvoorzieningen, speelplaatsen en begraafplaatsen en overname van taken.**

Hieronder lichten we deze voorwaarden toe en geven we aan hoe we ons extra gaan inspannen om ze te realiseren

a. Belangenanalyse

Aan het begin van plan- of beleidsontwikkeling vragen wij, B&W, ons af wie we allemaal nodig hebben om tot een goed plan/beleid te komen. Dat kan een ministerie zijn, een projectontwikkelaar, bewoners van straten waar er mogelijk meer verkeer door zal gaan, een buurgemeente, een milieu-actiegroep, een dorpsvereniging, de provincie, Nije Noaber, omwonenden, het waterschap, het UWV enz.

Wij zullen er scherper op gaan letten dat we ons aan het begin van plan/beleidsontwikkeling bewust worden van alle (mogelijk) betrokken belangen en belanghebbenden. Daarvoor zetten we altijd zo spoedig als redelijkerwijze mogelijk is **een analyse van belangen en belanghebbenden op papier**, meestal als onderdeel van een (bredere) krachtenveldanalyse.

Bij kleine plannetjes, zoals de keuze van nieuwe beplanting van een openbare groenvoorziening, zal die analyse doorgaans kort en bescheiden zijn. Bij bijvoorbeeld een dorpsvernieuwingsplan groter.

Bij grotere plannen zal een belangen- en krachtenveldanalyse een onderdeel van bijvoorbeeld een startnotitie zijn. Het gaat niet om de vorm, maar om de kwaliteit, helderheid en toegankelijkheid ervan.

Bij een goede analyse van belangen moeten we uiteraard ook oog hebben voor de belangen die zich naar verwachting minder (kunnen) gaan manifesteren, alleen al vanwege rechtvaardigheid. Wij hebben de voorname plicht om oog te hebben voor alle belangen en die zorgvuldig en rechtvaardig te wegen, om zo te komen tot de keuze voor een goed onderbouwd 'algemeen belang'.

b. Tussentijds aanpassen analyse

We weten aan het begin van planontwikkeling niet hoe het te ontwikkelen plan er uiteindelijk precies uit komt te zien, dus ook niet met zekerheid wat de betrokken belangen zijn en hoe die precies betrokken zijn.

Dat kan reden zijn om de belangenanalyse en mogelijk ook de burgerparticipatie tussentijds aan te passen. Dat kan echter alleen goed beargumenteerd gebeuren.

Dit betekent ook dat een aan het begin beoogde participatieprocedure nooit als een gegeven 'recht' of 'toezegging' opgevat kan worden. Dat moeten we aan het begin nadrukkelijk vertellen en vermelden.

c. Zorgvuldig bepalen procedure

Hoe de burgerparticipatieprocedure er uit komt te zien, dient van de volgende drie factoren af te hangen:

- + **De inhoudelijk strategische doelen die college en gemeenteraad met de planontwikkeling hebben.**

Is het doel een subtiele inpassing in de omgeving van een nieuw te bouwen woonbuurt? Dan ligt het voor de hand de huidige bewoners van het gebied nauw bij de planontwikkeling te betrekken.

Moet het juist een spectaculaire nieuwe buurt worden waarvoor de bestaande, verouderde bebouwing moet worden gesloopt? Dan ligt het juist voor de hand de huidige bewoners helemaal niet in de planontwikkeling te betrekken. Dat zou zelfs cynisch zijn. (Uiteraard tenzij ook beoogde nieuwe bewoners zijn.)

+ **Welke belangen in het spel zijn en hoe die zich tot elkaar verhouden.** Zie hieronder.

+ **De doelen van het college zelf met de burgerparticipatie.** Zie hieronder bij d.

DE BETROKKEN BELANGEN

In de belangenanalyse moeten we kijken naar:

❖ **Hoe de belangen zich tot elkaar verhouden, in het bijzonder in welke mate ze overeenkomen of tegengesteld zijn.**

Wanneer de belangen sterk overeenkomen, kunnen enkele belanghebbenden alle belanghebbenden vertegenwoordigen en een prominent rol gaan spelen.

❖ **De mate waarin de belanghebbenden bekend zijn en zich willen manifesteren.**

Sommige groepen manifesteren zich doorgaans minder dan andere:

- De mensen die in de toekomst maar nu nog niet belangstelling hebben bij een nu nog te bouwen woning.
- De mensen die in de toekomst maar nu nog niet op een te ontwikkelen bedrijventerrein willen gaan ondernemen of een baan willen krijgen.
- De mensen die in de verdere toekomst een gezonde leefomgeving willen.
- De mensen die vóór gemeentelijke voornemens zijn. Die manifesteren zich doorgaans veel minder krachtig dan de tegenstanders.

Soms zijn er belangengroeperingen of actiegroepen die voor deze groepen willen opkomen, maar vaak ook niet. Het zijn dan **niet vertegenwoordigde belanghebbenden**. De gemeente zelf dient hun belangen extra te bewaken.

Hoe groter en zwaarder de niet vertegenwoordigde belangen, hoe minder dominant de positie kan zijn van de belanghebbenden die zich wel manifesteren.

De niet vertegenwoordigde belangen kunnen ook reden voor de gemeente zijn om niet tegemoet te komen aan de wensen van de zich wel krachtig manifesterende belangen. Het is daarom belangrijk al vanaf het begin van de planvorming nadrukkelijk op de zich niet manifesterende belangen te wijzen, en deze niet aan het eind uit de hoge hoed te toveren.

❖ **Hoe sterk de betrokken belanghebbenden waarschijnlijk door het te ontwikkelen plan geraakt gaan worden.**

In de regel: hoe sterker, hoe prominenter de rol in de planontwikkeling.

❖ **De mate waarin de belanghebbenden en belangstellenden willen participeren.**

Dat hangt weer sterk af van:

- De mate waarin zij voor hun belangen willen opkomen.
- Hun mentale behoefte aan invloed op het plan.
- Hun wens om mee te denken in het algemeen belang.

- Hun vermogen om mee te praten, zoals zij dat zelf ervaren.

d. Goed nadenken over de eigen doelen

College en gemeenteraad dienen zich altijd in een vroege fase af te vragen wat ze zelf inhoudelijk met de planontwikkeling nastreven en welke randvoorwaarden ze stellen, maar ook wat ze met de burgerparticipatie willen. Beide is cruciaal om een goede participatieaanpak te kunnen bepalen en om die meteen aan het begin duidelijk te kunnen communiceren.

Tot de participatiedoelen kan behoren:

- Tegemoet komen aan de wensen van belanghebbenden en –stellenden om te participeren.
- Te voldoen aan eisen van de wet, de verordening burgerparticipatie of gemeentelijke beleidsregels.
- Te voldoen aan wensen van de gemeenteraad (door B&W).
- Te voldoen aan maatschappelijke verwachtingen. Hoe het ‘hoort’.

Dit zijn voor het succes van de participatie kwetsbare doelen, omdat ze geen intrinsieke motivatie van college(leden) en ambtenaren inhouden. Inwoners kijken hier ook altijd wantrouwend naar. “Als u alleen maar met ons wil praten omdat het van de gemeenteraad moet, dan hoeft het niet voor mij.”

Meestal heeft het college (en ook de raad) echter ook participatiedoelen die direct in het belang van de kwaliteit van het te ontwikkelen plan zijn. De meest voorkomende zijn:

- Gebruik maken van ervaringskennis van inwoners of ondernemers.
- Ideeën voor oplossingen voor een probleem verzamelen.
- Plannen toetsen / kritisch denkvermogen gebruiken.
- Inzicht krijgen in wensen gebruikers om daar zo goed mogelijk rekening mee te kunnen houden.
- Vergroten draagvlak: beperken verzet, vergroten acceptatie, vergroten instemming of veroorzaken van enthousiasme.
- Bevorderen van betrokkenheid bij de plannen.
- Bevorderen van betrokkenheid bij omgeving (bij ruimtelijke plannen).

Nota Bene: burgerparticipatie kost tijd, aandacht, geld en vaak doorlooptijd. Daarom moeten de doelen voldoende zwaar zijn om daar tegenop te wegen. Zijn ze dat niet, dan geen burgerparticipatie. Deze afweging is subjectief en daarom altijd politiek.

Vaak verzuimen gemeentebestuurders zich op hun eigen wensen voor de burgerparticipatie te bezinnen, omdat ze, om met inwoners te gaan praten, het voldoende vinden dat burgerparticipatie nou eenmaal moet. Dat leidt al gauw tot misverstanden tussen gemeente en inwoners en bij beiden tot onbegrip en frustraties.

Voorbeeld: stel B&W zoeken bij inwoners eigenlijk alleen maar een laatste kritische toets op ambtelijke plannen, zonder zich dat te realiseren (jawel, dat komt voor). En stel dat de inwoners juist creatief willen meedenken, omdat het over hun woonomgeving gaat.

Dan zullen zij zich er steeds sterker aan gaan ergeren dat voor B&W allerlei ideeën onbespreekbaar zijn. En B&W aan het in hun beleving recalcitrante gedrag van sommige aan de gesprekken deelnemende inwoners.

Voorbeeld

Stel we willen over een nieuwe regeling de mening weten van de gebruikers van WMO-voorzieningen. Vragen we dan een advies aan een WMO-raad die naast professionals in het voorliggend veld bestaat uit acht gebruikers van deze voorzieningen die inmiddels in het gemeentelijke beleidsdenken zijn ingevoerd?

Dat kan, maar de representativiteit kan dan wel eens heel laag worden. Veel beter is het dan om alle gebruikers of een representatieve steekproef uit hen te enquêteren en met een steekproef daar weer uit de uitkomsten van de enquête te bespreken.

Willen we daarentegen de kans op succes beter leren inschatten van maatregelen om de samenwerking van organisaties binnen het sociaal te verbeteren, dan kan een adviesraad heel nuttig zijn met mensen die binnen dergelijke instellingen actief zijn of actief zijn geweest.

Uiteraard is het ook dan van groot belang, zo leert de ervaring, om vanaf het begin zeer scherp helder te zijn over de wederzijdse verwachtingen.

e. Hoge mate van transparantie

Inwoners hebben graag realistische verwachtingen voor hun rol bij planontwikkeling en – uitvoering. Daarom vragen ze vaak om algemeen bekende standaardprocedures. Uit het voorgaande blijkt helaas echter al dat burgerparticipatie altijd maatwerk is en dat daardoor standaardprocedures maar in beperkte mate mogelijk zijn.

Daarom dient het college aan het begin van planontwikkeling altijd zeer helder en toegankelijk zijn maatwerk te communiceren, in het bijzonder:

- Zijn eerste analyse van belangen en belanghebbenden.
- Zijn doelen met de burgerparticipatie.
- De participatieprocedure en waarom die en geen andere.

Helderheid hierover **kan** al meteen tot discussie leiden, wanneer inwoners de participatieprocedure, de belangenanalyse en/of de doelen ter discussie stellen. Maar, beter meteen hierover praten dan later. Er is wel een zekere moed voor nodig om deze keuzes al meteen op tafel te leggen.

Ook verder in de planontwikkeling is transparantie belangrijk, vooral om duidelijk te maken waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt en andere niet.

f. Tijdigheid

De participatie start zo vroeg als redelijkerwijze mogelijk, maar zeker niet zo laat dat al eenmaal ontwikkelde plannen alleen nog maar tegen hoge kosten kunnen worden aangepast.

Wat snel genoeg is, hangt mede af van het doel van de burgerbetrokkenheid. Is het doel bijvoorbeeld plannen door ervaringsdeskundigen laten toetsen, dan is het prematuur om insprekers al bij het begin van de planontwikkeling te betrekken.

Insprekers verschillen nog al eens over hoe open zij met hun betrokkenheid willen starten. Sommige willen het liefst vanaf nul meedenken, andere schieten liever op al ontwikkelde concept-plannen.

Hoe snel de participatie ook begint, het is altijd gewenst de planontwikkeling altijd snel bekend te maken, inclusief de te verwachten burgerparticipatie.

g. Goede informatieverschaffing

Het college geeft de deelnemers aan de burgerparticipatie altijd tijdig de informatie die ze nodig hebben om effectief en doelmatig in te spreken.

Om dat tijdig te kunnen doen, moet het college (ook) vanuit het perspectief van de insprekers (blijven) denken en daarvoor eigen denk bubbels en kokervisie voorkómen.

Uiteraard hebben we daarbij ook altijd oog voor privacy- en commerciële belangen, die de mogelijkheden om informatie te verstrekken kunnen beperken, maar ook daarover zullen we altijd transparant zijn.

h. Planontwikkeling in stappen

Intensieve burgerparticipatie is vaak alleen mogelijk wanneer de planontwikkeling in duidelijk te onderscheiden stappen plaats vindt. Dan kan aan het eind van elke stap overlegd worden, en gekeken worden hoe die stap uit de vorige voort vloeit. Daardoor is meteen grijpen naar bekende oplossingen, zonder voorafgaande diepere analyse, voor verdergaande burgerparticipatie ongewenst.

Met name bij kleinere plannen en plannen die snel om een oplossing vragen, is dat springen naar een oplossing echter juist wél gewenst. Dan kiezen we snel een ons bekende oplossing die effectief en doelmatig is gebleken en kiezen we niet voor een meer analytische stap-voor-stap-aanpak.

i. Een oprecht engagement voor de inwoners

Insprekers verwachten unaniem dat de gemeente er voor hen is en voor hun belangen opkomt. Sterker, de gemeente, dat zijn zij allemaal samen. Daarom verwachten ze dat de gemeente bij discussies met andere organisaties zoals de provincie, Natuurmonumenten of projectontwikkelaars naast hen staat en hen niet de in de steek laat.

Uiteraard moet hier wel bedacht worden dat (in dit voorbeeld) de provincie, Natuurmonumenten of de projectontwikkelaar belangen kunnen vertegenwoordigen die zich *niet zelf manifesteren*, zoals woning- of werkzoekenden (bij nieuwbouwplannen). De gemeente moet ook voor die belangen opkomen en die kunnen tegengesteld zijn aan gevestigde belangen.

Vrijwel geen inspreker zal accepteren dat de gemeente de burgerparticipatie aan bijvoorbeeld een projectontwikkelaar over doet om vervolgens ongeïnteresseerd langs de kant te gaan staan.

Een projectontwikkelaar of andere organisatie in draagvlak laten investeren, dat kan, maar wanneer de gemeente uiteindelijk met een plan akkoord moet gaan, zal ze scherpe eisen aan de burgerparticipatie moet stellen en zo nodig aanvullend met belanghebbenden en belangstellenden moeten praten.

Bovendien verwachten inwoners vaak dat de gemeente zich op door een projectontwikkelaar georganiseerde burgerparticipatie-bijeenkomst laat zien.

j. Waardering, respect en hoffelijkheid

Veel van de inwoners die langer in een project of adviesorgaan meedoen, zijn positief over de rechtstreekse ambtelijke contacten die ze met de gemeente hebben. Die relaties lijken meestal goed.

Dat is vaak niet het geval met de relatie met de gemeente wanneer er (een tijd) geen overleg is. Dan is het binnen de gemeente overleggen, problemen oplossen, meningsverschillen beslechten en deadlines halen. De niet direct zichtbare insprekers kunnen dan al gauw uit beeld verdwijnen, terwijl zij welwillend op informatie en adviesverzoeken zitten te wachten en zich afvragen of ze nog wel gezien en gewaardeerd worden.

Het is uiteraard een taak van ons als gemeente om dat verschil in belevingswereld te overbruggen. Daarvoor is nodig:

- **Duidelijkheid over ieders rol (met name gemeente en inwoners) en wat men van elkaar kan verwachten.**
- **Bewaken van toezeggingen aan de participerende inwoners, ook over wanneer weer contact op te nemen.**
- **Met regelmaat de vraag stellen of het niet nuttig is om de inwoners om een advies te vragen.**
- **Bewaken of de informatie duidelijk en compleet is.**
- **Bewaken dat de terugkoppeling over een keuze van het college over een advies helder is en bij voorkeur ook mondeling gebeurt.**

De taak om op deze wijze de participerende inwoners in beeld te houden, moet per project of adviesorgaan belegd worden bij een medewerker die zicht op het totaal heeft.

De deelnemende inwoners hebben het recht zich gerespecteerd en gewaardeerd te voelen.

k. Bescherming minderheidsbelangen

Sommige mensen manifesteren zich gemakkelijker dan andere. Ze zijn welbespraakt, intelligent, beheersen de waarden, normen en gedragsregels die binnen de wereld van de lokale overheid gangbaar zijn en kunnen zich, algemener, soepel door de wereld begeven.

Wij streven naar zo'n inclusief mogelijke burgerparticipatie, waaraan ook de anderen, dus iedereen, op hun manier kunnen meedoen.

Maar we onderkennen ook dat dit vaak niet helemaal zal lukken. Mede daarom zullen we als gemeente nooit onze eindverantwoordelijkheid voor de planontwikkeling, -vaststelling en – uitvoering kunnen afschuiven.

Dit geldt ook voor vergaande burgerparticipatie. Wanneer alle belangen zich manifesteren en waarschijnlijk niet scherp tegengesteld zijn, kunnen insprekers een dominante positie in de planontwikkeling krijgen. Bijvoorbeeld bij de herinrichting van een woonstraat zonder doorgaand verkeer. Zij kunnen dan intensief meedenken en het eerste concept voor een nieuwe inrichting van de straat bepalen.

College en raad moeten dan sterke argumenten hebben om niet aan de wensen van de insprekers/participanten te voldoen. Maar ze houden hun verantwoordelijkheid en beslissingsmacht.

Stel dat de insprekers voor een nieuwe inrichting kiezen die volgens de deskundigen gevaarlijk is. Of dat één van de woningen erg veel last gaat krijgen van een ernaast geprojecteerd voetbalveldje. Dan zal college of raad 'nee' moeten zeggen. Ze kunnen zowel moreel (rechtvaardigheid) als juridisch hun verantwoordelijkheid nooit ontlopen. Dit is vooral in het belang van maatschappelijk zwakkere personen en groepen.

We kunnen hier uiteraard ook in doorslaan, door aan ook maar het kleinste deelbelang toe geven, wanneer het zich maar luid genoeg weet te manifesteren. Soms moet een deelbelang voor het algemeen belang wijken. Of dat het geval is, is ter beoordeling aan het gemeentebestuur.

I. Geen overschatting representativiteit

We willen als gemeente soms graag met **de** belanghebbenden of **de** inwoners of **de** samenleving overleggen, maar hoe groter de groep, hoe moeilijker dat is. Met een kleine, representatieve vertegenwoordiging het gesprek aan gaan lijkt dan een praktische oplossing, maar ook dat is meestal een probleem, doordat meestal niet is te bepalen hoe representatief een groep is.

Hoe erg dit is, hangt af van het doel dat we met de burgerparticipatie hebben. Willen we ervaringskennis verwerven? Of creatieve oplossingen? Of voornemens kritisch laten toetsen? Dan is gebrek aan representativiteit niet erg.

Maar als we met de burgerparticipatie een zo precies mogelijk beeld van de wensen van gebruikers willen verwerven, hebben we toch echt een zo hoog mogelijke representativiteit nodig. Alleen verkiezingen en enquêtes kunnen daarvoor zorgen.

Platformen en klankbordgroepen kunnen nooit de volledige groep belanghebbenden vertegenwoordigen. Wanneer het om belangrijke of gevoelige onderwerpen gaat, zullen we ons daarom altijd ook tot de totale groep moeten richten.

m. Transparante terugkoppeling

Na besluitvorming legt het college zowel de insprekers als de gemeenteraad uit wat het met de binnengekomen reacties heeft gedaan en waarom. Vooral dat waarom schiet nog wel eens te kort. Inwoners hebben er ook graag persoonlijk contact over.

De vraag is natuurlijk hoe ver hiermee te gaan. Stel we vragen suggesties voor de naam van een nieuwe wijk in te zenden en er komen er 100 binnen. Moeten we dan de inzender van elke suggestie (op 1 na) uitleggen waarom zijn/haar naam het niet is geworden?

Dat kan, maar ultiem terugkoppelen kost tijd, geld en doorlooptijd. Daarom is het steeds inschatten wat redelijk is.

n. Recht op discussie

In een ideale situatie is er weinig terugkoppeling nodig doordat voor de insprekers dan al duidelijk is wat voor het college resp de gemeenteraad belangrijke argumenten zijn.

Dit hangt samen **met het recht op discussie (voor Engelstaligen: Right to Debate) dat insprekers hebben**. Gemeentebesturen komen daar zeer vaak niet aan tegemoet. Ze geven insprekers de kans hun visie te geven en luisteren goed naar hen, maar ze zeggen niets of weinig terug, om

geen ruzie te maken. Dat lijkt vriendelijk, maar insprekers willen niet tegen een bloemetjesmuur aan praten. Zij willen reactie, waar ze dan weer op kunnen reageren.

Insprekers willen hun argumenten ook graag in de discussies in de gemeenteraadsvergadering terug horen, zodat ze zien, horen en voelen serieus te worden genomen. Uiteraard hebben ze het liefst dat iedereen het met hen eens is, maar liever worden ze tegen gesproken dan dat iedereen erover zwijgt.

De discussie aangaan met mensen die gepassioneerd iets anders denken dan jij, vereist bestuurlijke en ambtelijke moed.

o. Geen verrassingen

Het komt voor dat inwoners enthousiast met de gemeente overleggen, maar na verloop van tijd te horen krijgen dat B&W toch anders gaan beslissen vanwege overwegingen van anderen die zich tot dan toe niet tegenover de insprekers hebben gemanifesteerd. Een soort deus ex machina's.

Dat is uiteraard ongewenst. **We kunnen dit voorkómen door aan het begin duidelijk te maken welke belangen in het spel en welke ideeën diverse berokkenen al kenbaar hebben gemaakt. Bovendien moeten de deelnemers aan de planontwikkeling op de hoogte gebracht worden wanneer belangrijke deelnemers aan de planontwikkeling stevige posities hebben betrokken.**

In sommige gevallen kan het zinvol zijn om de insprekers in de gesprekken met andere partijen in de planvorming te betrekken, als in een gezamenlijk gedachtevormingsproces.

Uiteraard kunnen we niet permanent iedereen met iedereen laten praten, maar wanneer het om mogelijk doorslaggevende argumenten gaat, kan dit wel gewenst zijn.

p. Eisen aan deelnemers

Bij burgerparticipatie staat overleg centraal en dat stelt eisen aan alle deelnemers: aan hun kennis, hun woordenschat, intelligentie, taalvaardigheid, empathie en sociale vaardigheid.

Bijna per definitie bezitten de meeste mensen een of meer van deze eigenschappen beneden gemiddeld of zelfs ver beneden gemiddeld. Er is weinig reden om aan te nemen dat dit niet geldt voor **gemeentelijke medewerkers en bestuurders. Dat is reden om ze te trainen zich zo adequaat mogelijk in de burgerparticipatie te manifesteren.**

Een tweede reden hiervoor is dat ze ook overleggen met inwoners die een of meer van de genoemde competenties laag scoren. Dat kan zich bijvoorbeeld manifesteren wanneer inwoners zich door gemeentelijke voornemens bedreigd voelen, daardoor geëmotioneerd raken en dat op een minder tactvolle manier uiten.

De meeste gemeentelijke medewerkers kunnen daar voor het oog kalm en professioneel mee om gaan, maar de vraag is of het ze ook lukt om open en onbevangen vanuit het perspectief van de boze inwoner te blijven denken en voelen. Of sluiten ze zich onbewust voor hen af? Ook hiervoor kan training nuttig zijn.

Een lastiger vraagstuk is hoe mensen met een lage intelligentie, geringe woordenschat en/of weinig zelfvertrouwen in de burgerparticipatie te betrekken. Bijvoorbeeld nieuwkomers die de Nederlandse taal nog maar matig beheersen. Zij laten zich meestal niet zien, terwijl hun wensen en belangen van even groot belang zijn als die van de inwoners die zich graag en geroutineerd manifesteren.

Dit is een hardnekkig probleem, ook omdat vrijwel alle bij burgerparticipatie betrokken gemeentelijke medewerkers en bestuurders hoog opgeleid zijn en vooral in een wereld van hoog opgeleiden leven. **Ook dat is reden voor training, om zich voldoende te kunnen verplaatsen in de denk- en leefwereld en taal van maatschappelijke groepen die zij niet goed kennen.**

Permanente adviesorganen

Een bijzondere categorie burgerparticipatie is die via permanente adviesorganen. Dat kunnen bestaande organisaties zijn, zoals dorpsraden of inwonersverenigingen, maar ook organen die speciaal door ons als gemeente voor advisering in het leven zijn geroepen.

Ons ideaal is dat ook het overleg met al deze adviesorganen in de alledaagse gemeentelijke beleidsontwikkeling vanzelfsprekend wordt. Concreet betekent dit, dat wanneer zo'n raad een bijdrage aan de planontwikkeling zou kunnen leveren, ook al is het een kleine, de voorzitter van zo'n orgaan ook tussen de bedrijven door vanuit de gemeente gebeld of gemaïld kan worden met de vraag hoe de raad tegen een bepaalde oplossing voor een probleem aan zou kijken of zelf een oplossing heeft.

Ook wanneer een klankbordgroep opmerkingen heeft over een bestaande praktijk moet hij dat gemakkelijk, zonder formele hordes, aan kunnen kaarten.

Om dat alles mogelijk te maken moet een relatie van wederzijds respect en vertrouwen ontstaan, die wij nu al met diverse inwonersorganisaties hebben. Dit stelt uiteraard eisen aan de deelnemers van beide kanten. Zo zullen beiden moeten begrijpen dat een onwrikbaar eigen gelijk niet bestaat.

De gemeentelijke deelnemers zullen zich bovendien moeten realiseren welke kennis en inzicht de adviesraad bezit. En zich uiteraard open moeten stellen voor (voor hen) nieuwe ideeën en kritiek.

De deelnemers in het adviserend orgaan zullen over professionele en/of ervaringskennis moeten beschikken en over goede contactuele en adviesvaardigheden. Wanneer het een door de gemeente in het leven geroepen adviesraad betreft, zullen we ons dit bij de samenstelling van de raad goed moeten realiseren. De kwaliteit van de advisering door de raad staat of valt hiermee.

q. Eerlijke lobby

Het uiteindelijke doel van burgerparticipatie is om tot zo goed mogelijke plannen te komen met zo'n rechtvaardig mogelijke afweging van belangen. Ook insprekers onderschrijven dat doel, maar vaak hebben ze ook nog een ander, voor hen vaak zwaarder wegend doel: lobbyen voor

hun eigenbelang. Voor hen kan het daardoor lastig zijn om andere belangen, afwegingen, keuzes te accepteren of hiervoor open te staan.

Daar is weinig mis mee, mits we daar als gemeente adequaat mee omgaan. De belangen waarvoor gelobbyd wordt, mogen niet zwaarder gaan meewegen enkel door de aandacht die ze door de lobby krijgen, ten koste van bijvoorbeeld toekomstige bewoners, ondernemers en werkzoekenden en asielzoekers.

Gevestigde belangen zijn bij lobbyen meestal in het voordeel. Wanneer toekomstige belangen in de discussie ontbreken, kunnen de gevestigden hun eigen deelbelang zelfs tot *algemeen belang* proberen uit te roepen en zichzelf tot 'de inwoners' of 'de samenleving'. Het is aan de gemeente om dat te voorzien en dat kenbaar te maken.

Wanneer het gevestigde belangengroepen lukt keer op keer succesvol voor hun belangen te lobbyen, kan dat ertoe leiden dat geen enkel ingrijpend vernieuwingsplan meer tot stand komt. Dit gevaar kan beperkt worden door als college vanaf het begin deelbelangen ook nadrukkelijk deelbelangen te noemen en op de andere, minder zichtbare belangen te wijzen.

In sommige gevallen kan het college of de raad al aan het begin van mening zijn dat bepaalde belangen moeten wijken, bijvoorbeeld enkele los staande woningen op het terrein waar een nieuw bedrijventerrein moet komen. Dan zou het onzinnig zijn om de bewoners daarvan een plaats in de planontwikkeling te geven. Ook daarover moet zo snel mogelijk duidelijkheid komen.

r. **Grondig omgaan met NIMBY**

Bij NIMBY-projecten (Not in my backyard) (of in het Nederlands: NIMAT) bieden we belangstellenden vanaf het begin van de planontwikkeling de kans op elke belangrijke stap hun visie te geven:

- de omschrijving van het probleem
- de inventarisatie van de mogelijke oplossingsrichtingen
- de inventarisatie van voor- en nadelen van elke richting
- het laten afvallen van oplossingsrichtingen
- het uitwerken van de overblijvende oplossingsrichtingen in oplossingen
- de keuze van de oplossing.

Doordat vanaf het begin alle opties open zijn, kunnen alle mogelijk belanghebbenden zich tijdig manifesteren.

Nòg belangrijker dan normaal is het bij Nimby-projecten om aan het begin duidelijke doelen neer te leggen en verwachtingen en kaders te stellen. En al vooruit te blikken: welke belangen moeten mogelijk tegen elkaar worden afgewogen?

s. **Indien gewenst overdragen taken**

Burgerparticipatie bij de *uitvoering* van beleid kan de vorm krijgen van overdracht van taken aan groepen inwoners. Denk bijvoorbeeld aan het onderhoud van begraafplaatsen of onderhoud en beheer van speelgelegenheden.

Het is denkbaar dat groepen inwoners zelf opteren voor overname van een gemeentelijke taak (Uitdagingsrecht / voor Engelstaligen: Right to Challenge). Het college zal zo'n verzoek altijd

serieus in overweging nemen. Uitgangspunt is dat de taak goed wordt uitgevoerd, dat wil zeggen effectief en doelmatig, met redelijke garanties voor de continuïteit. Daarnaast moeten we de veranderkosten in de afweging meenemen.

Moeilijk in geld uit te drukken zijn mogelijke positieve effecten als toename van de sociale cohesie en een groter verantwoordelijkheidsgevoel voor de eigen fysieke omgeving, maar ook die zijn natuurlijk van groot belang.

Uiteraard zal altijd aan de aanbestedingsregels moeten worden voldaan.

Overigens zijn inwoners in de praktijk vaak huiverig voor een gemeente die in hun beleving verantwoordelijkheden en werkzaamheden over de schutting probeert te gooien. In de praktijk blijken ze er soms toch toe bereid wanneer aan twee belangrijke voorwaarden wordt voldaan:

- Ze ervaren de voorziening als iets 'van hen'.
- Hun inspanningen doen ertoe. Ze leiden tot handhaving van een voorzieningen of verhoging van de kwaliteit ervan.

Mentale obstakels

De eisen voor goede burgerparticipatie formuleren blijkt in de praktijk gemakkelijker dan er aan te voldoen. Dit heeft meerdere oorzaken.

- A. Burgerparticipatie is steeds maatwerk, waarvoor **inschattingen** nodig zijn, en die kunnen achteraf niet optimaal blijken te zijn geweest. Dit komt doordat elke planontwikkeling weer anders is, met andere belangen, andere belanghebbenden, andere gemeentelijke doelen en andere onzekerheden.
- B. De **complexiteit** die vaak groot is en ambtelijk en bestuurlijk tot de wens leidt om de complexiteit van het proces te beperken en in ieder geval niet te vergroten. Onder meer door tegengestelde belangen en opvattingen is veel planontwikkeling ingewikkeld. Ze gaat ook met horten en stoten. Daardoor ontstaat snel de neiging om de planontwikkeling (op korte termijn) niet nog ingewikkelder te maken door er vroegtijdig publiekelijk over te communiceren of vroegtijdig met belanghebbenden over te gaan overleggen.
- C. Het gevaar van een **exploderende lobby**. Wanneer mensen die reden hebben niet blij te zijn met een gemeentelijk voornemen, zich van de planontwikkeling bewust worden, kan dat reden voor hen zijn om er snel bredere actie tegen te ondernemen, bijvoorbeeld door er media en raadsleden bij te gaan betrekken. Wat de planontwikkeling nog complexer maakt.
- D. Dat is helemaal het geval wanneer belanghebbenden ook nog reden zien om hun **planinhoudelijke argumenten kracht bij te zetten** door te betogen dat ze slecht of te laat geïnformeerd of betrokken worden. Dit is inmiddels in heel ons land eerder regel dan uitzondering. Soms is dat terecht, soms niet, maar het maakt het planproces altijd ingewikkelder.
- E. **Identiteitsproblemen** van de gemeentelijke **expert**. Hij is (vaak in het verdere verleden) opgeleid om de deskundige op een bepaald vakgebied te zijn. Lang heeft hij min of meer exclusieve, objectieve kennis gehad en was zijn deskundigheid onomstreden. Maar inmiddels kunnen intelligente, gedreven, nieuwsgierige inwoners googelend zijn kennis op een deelterrein vaak binnen een beperkt tijdsbestek benaderen, zo niet overstijgen. Het is niet voor iedereen gemakkelijk daarmee om te gaan.
- F. **Aan de kant van de participerende inwoner**: sommige persoonlijk betrokken inwoners staan soms minder open om zich ervan laten overtuigen dat er meer belangen en juridische

beperkingen meespelen dan zij zich graag realiseren. Sommige burgers accepteren tegenwoordig minder gauw een Nee.

Dit alles veroorzaakt bij het vormgeven van burgerparticipatie nogal snel een intuïtieve terughoudendheid en afwerende houding. Deze ontkennen, zou onze kop in het zand steken zijn, en wezenlijke verbetering van de burgerparticipatie onmogelijk maken.

Wat is nodig?

We willen onszelf als gemeente prikkelen om vol voor een goede burgerparticipatie te gaan. Daarom willen we uit deze discussienota regels halen waarop inwoners en ondernemers zich juridisch kunnen beroepen. Die brengen we vervolgens onder in een **verordening burgerparticipatie**.

Tevens gaan we kijken of we op basis van deze discussienota een intern **burgerparticipatieprotocol** kunnen ontwikkelen, met concrete gedragsregels.

Doordat voor burgerparticipatie aan gemeentezijde vooral de **juiste houding** en **mentale instelling** en intelligente inschattingen nodig zijn, zijn er maar een beperkt aantal concrete regels voor te formuleren. Daardoor is het nut van een verordening en zeker een protocol helaas beperkt.

Daardoor is bij elke start van een planontwikkeling een **startnotitie** cruciaal, met onder meer een analyse van de belangen die volgens het college in het spel zijn, met de inhoudelijke gemeentelijke doelen voor de planontwikkeling, met de gemeentelijke doelen met de burgerparticipatie en met de (initiële) opzet van de burgerparticipatie.

Maar zelfs de startnotities zijn geen **garantie** voor een soepele burgerparticipatie. Dat komt doordat het de **houding** en het **gedrag** van bestuurders en ambtenaren zijn die doorslaggevend zijn voor het succes ervan. Dat is ook de ervaring van de meeste sprekers. En die houding en dat gedrag zijn maar in geringe mate door een verordening, protocol of startnotitie te beïnvloeden. En niet bij raadsbesluit te veranderen.

Nodig zijn **training en evaluatie**. Naar een gretig lerende organisatie! Training voor nieuwe beleidsadviseurs en voor alle een maal per twee jaar, mede met behulp van opgedane nieuwe ervaringen.

Nodig zijn **training en evaluatie**. Naar een gretig lerende organisatie!

Klagende lobby

Een goede burgerparticipatie is open, eerlijk, zorgvuldig en rechtvaardig, maar hoeft niet alleen maar tevreden gezichten op te leveren. Een soepele, zonder reuring verlopende burgerparticipatie hangt namelijk af van de houding en het gedrag van **alle** deelnemers, dus ook die van de participerende inwoners.

Wanneer een aantal van hen luidruchtig boos wordt wanneer niet 100% aan hun inhoudelijk wensen wordt voldaan, of hun opvattingen voor hun gevoel onvoldoende gehoor krijgen, dan zal de burgerparticipatie niet in pais en vree eindigen. Dat zullen we moeten accepteren.

Het wordt pas een echt probleem wanneer luidruchtig klagende lobbyisten elders in de samenleving of politiek onterecht gehoor krijgen. Dan kan ambtelijk en bestuurlijk het gevoel ontstaan dat wat je ook doet, het nooit goed is. En dat zou op termijn het einde van goede burgerparticipatie kunnen betekenen.

Zie ook hierover ook hierboven onder o.

Tevens is het gewenst om elke keer na het eind van de planontwikkeling de burgerbetrokkenheid te **evalueren** en de geleerde lessen toe te voegen aan een stap voor stap te ontwikkelen *handboek burgerparticipatie*. Wat is in de burgerparticipatie goed gegaan, wat niet of minder en wat moet daarom in de toekomst beter?

Op korte termijn gaan college en ambtelijk apparaat zich scherper dan voorheen samen de **vraag stellen (en beantwoorden) welke houding en deugden** voor een goede burgerparticipatie nodig zijn.

Vooraf drie eigenschappen zijn nodig om ons te verbeteren: wijsheid, moed en rechtvaardigheid. We denken anno nu niet meer in deugden, maar het zijn drie van de kardinale deugden die vanaf de klassieke oudheid in Europa in de ethiek het meest richtinggevend voor ook het bestuurlijk handelen zijn geweest.

Met voldoende moed, wijsheid en rechtvaardigheidsgevoel kunnen we meestal de voorwaarden voor een goede burgerparticipatie realiseren:

Moed is nodig om:

- vanaf het begin snel en open te communiceren
- voor transparantie
- om vanaf een vroegtijdig stadium ook (mogelijke) critici in de planontwikkeling te betrekken
- om open en direct met andersdenkenden en tegenstanders het debat aangaan.

Wijsheid is nodig om:

- ons snel bewust te worden van onze eigen doelen en ambities bij de planontwikkeling
- de juiste belangenanalyse te maken
- de waarde van de belangen te blijven zien die zich minder nadrukkelijk of helemaal niet (kunnen) manifesteren
- rationeel stap voor stap plannen te ontwikkelen in plaats van naar oplossingen springen
- snel te voorzien dat verandering van inzichten tot aanpassing van de planontwikkeling en ook de burgerparticipatie moet leiden
- te voorzien waar een beroep op het algemeen belang enkel verhuld eigenbelang is.

Rechtvaardigheid is nodig om:

- het belang van burgers te zien om tijdig betrokken te worden, en die binnen de planontwikkeling ruimhartig een plaats te geven
- een oprecht engagement voor de inwoners te hebben
- voldoende oog te hebben voor minderheidsbelangen
- voldoende oog te hebben voor belangen die zich (nog) niet (kunnen) manifesteren
- niet voor de eigen, publieke verantwoordelijkheid weg te willen lopen.

De vormgeving van de **permanente training en evaluatie** moet verder uitgewerkt worden. We gaan proberen er naast ambtenaren en collegeleden ook leden van de raad en belanghebbenden bij te betrekken.

En nu?

Papier is geduldig. Daarom moeten we het bovenstaande systematisch in actie omzetten. Die actie gaat onder meer bestaan uit:

1. Formuleren van een **verordening** burgerparticipatie, waarop inwoners zich kunnen beroepen.
2. Ontwikkelen van een intern **protocol** burgerparticipatie met concrete handelings-richtlijnen
3. Formuleren van de eisen waaraan het burgerparticipatie-deel van de **startnotities** moet gaan voldoen (is deel van het protocol).
4. Ontwikkelen en toepassen van een aanpak voor systematische **evaluatie** van burgerparticipatie.
5. Opbouw van een **handboek** burgerparticipatie, met het protocol en een overzicht van de mogelijke instrumenten (vele tientallen) en de lessen die we uit de evaluaties trekken.
6. Opname van burgerparticipatie als expliciet aandachtspunt in de **sjablonen voor college- en raadsvoorstellen**.
7. **Trainingen**, met èn ambtelijke medewerkers èn collegeleden en, afhankelijk van de thema's raadsleden.