

Verder met Beginspraak

Pleidooi voor een handleidingkatern voor de Inspiratiebox

Zwolle, april 2009,

Fractie ChristenUnie,
John van Boven
(johnvboven@planet.nl)

1. inleiding

In de raadsvergadering van 30 maart 2009 heeft de burgemeester het inspirerende werkboek over Beginspraak gepresenteerd.

Het is een inspiratiebox geworden met als titel "Samen kleur geven aan de stad".

Een aantal Zwolse projecten wordt beschreven en er komen mensen aan het woord over die projecten. Ook projecten buiten Zwolle worden beschreven.

Doel: Inspiratie opdoen.

Van belang is ook het tekstboekje. Daarin komen verschillende deskundigen aan het woord met een oordeel over de Zwolse beginspraak.

Dat is een belangwekkend boekje omdat de nodige suggesties gedaan worden. Bovendien worden te vermijden valkuilen beschreven.

Dat is handig omdat er nog werk aan de winkel is. Om met Henk Jan Meijer in zijn voorwoord te spreken: "We zijn er alleen nog lang niet".

Dat geeft de ChristenUnie de vrijmoedigheid om met deze notitie een bijdrage te leveren aan het vervolg.

De box is niet voor niets aangekondigd als een inspirerend **WERK**boek.

2. samenvatting

Onze notitie onderstreept de waardevolle opmerkingen uit het tekstboek van de Inspiratiebox.

Daarnaast heeft de fractie van de ChristenUnie de wens dat opmerkingen en aanbevelingen die gedaan worden, worden samengebracht in een handzame handleiding als ondersteuning van burgers en belanghebbenden, die het traject van beginspraak ingaan. Het proces kan dan worden beschreven vanuit het perspectief van burgers. De suggesties en aanbevelingen worden dan bovendien vastgelegd, waardoor burgers weten waar ze aan toe zijn.

Het zou mooi zijn, wanneer deze handleiding breder verspreid wordt dan de Inspiratiebox.

3. tot nu toe

In november 2006 heeft de ChristenUnie de notitie "De Kloof" uitgebracht. Daarin zijn een aantal aandachtspunten¹⁾ opgenomen, die we van belang vinden voor beginspraak. In december 2006 heeft de gemeente een symposium georganiseerd over beginspraak. Als opbrengst van dit symposium werd een beleidsnotitie over beginspraak aangekondigd. Zomer 2008 bracht de ChristenUnie een vervolg op De Kloof uit: "De Kluif".

De hoofdboodschap was dat de invoering van beginspraak niet zo maar gaat en dat het nog een hele kluif is. De conclusies en aanbevelingen²⁾ zijn besproken in een meningvormende

¹ Zie bijlage 1, aandachtspunten De Kloof

² zie bijlage 2, conclusies en aanbevelingen uit De Kluif

ronde van de gemeenteraad. Als vervolg op deze bespreking heeft de fractie een open brief geschreven aan het college³⁾ met daarin aanbevelingen voor het werkboek.

Ondertussen had de gemeenteraad de beleidsnotitie over beginspraak besproken.

Onze fractie was en is van mening dat er meer aandacht moet zijn voor de gevolgen van de invoering van beginspraak: het is geen methode maar een principe. In het verlengde hiervan pleitten we voor een aanpassing van de procedure. Dat is wat anders dan burgers een plek geven in bestaande procedures.

Onze motivatie kwam ook van de wens om burgers handvatten te geven om als burger inhoud te kunnen geven aan beginspraak. Wat zijn hun rechten, plichten en op welke ondersteuning kunnen burgers rekenen.

Zoals gezegd, ligt er nu een inspiratiebox op tafel die veelbelovend is.

Er staan veel goede dingen in, die willen we onderstrepen.

Onze fractie houdt nog wensen over. Daarvoor vragen we vooral aandacht in deze notitie.

4. onderstrepen

We zijn blij met de woorden van de burgemeester in zijn voorwoord. Vooral zijn opmerking, dat luisteren één van de belangrijkste grondleggers is van beginspraak. Hij vervolgt dan: *“Echt luisteren naar de meningen of de ideeën van anderen betekent dat je open moet staan voor andere visies, denkbeelden, ontwerpen en werkwijzen. Niet altijd de gebaande paden bewandelen maar leren om onorthodox te denken en nieuwe, soms spannende werkvormen te gebruiken.”*⁴⁾

Grappig is, dat we in de box kunnen lezen dat we “out of the box” moeten denken en handelen.

We willen ook onderstrepen wat we lezen in het hoofdstuk “Interactieve planvorming is dynamisch en veelkleurig”.⁵⁾

Een paar citaten:

- *Beginspraak is een grondhouding en is niet voorbehouden aan fysieke projecten*
- *Bij interactieve planvorming staat ook de uitkomst niet bij voorbaat vast*
- *Het bouwen aan een goed beginspraakproces vraagt duidelijke afspraken vooraf*
- *Ook is het belangrijk om vooraf te inventariseren wie welke rol heeft en waar de beslissingsbevoegdheid ligt*
- *Het is belangrijk om alle betrokkenen voldoende informatie en begeleiding te bieden. Ook moet duidelijk gemaakt worden wat er met de inbreng van de betrokken partijen nis gedaan.*

Als we deze citaten vergelijken met de aanbevelingen die we hebben gedaan, dan kunnen we niet anders dan een positief oordeel hebben over het resultaat.

We hebben met instemming de bijdragen van een viertal deskundigen gelezen. Een paar uitspraken willen we onderstrepen.

*Annemieke Roobeek*⁶⁾ pleit voor een netwerkorganisatie als het belangrijkste innovatiewapen. Voorwaarde is wel dat iedere deelnemer op persoonlijke titel meedoet, en niet namens een organisatie of partij.⁷⁾

Ook geeft zij het advies om burgerparticipatie in te zetten voor vraagstukken die gaan over de toekomst. Zo kun je het klagen over vandaag voorkomen.⁸⁾

³ zie bijlage 3, open brief aan het college met aanbevelingen voor het werkboek

⁴ Beginspraak, Samen kleur geven aan de stad, p. 2

⁵ a.w., p.4 en 5

⁶ hoogleraar Strategie en Transformatiemanagement

⁷ a.w., p. 9. Het gaat ons dan vooral om de slagvaardigheid, die er veel minder is als er voortdurend moet worden teruggekoppeld.

⁸ a.w., p. 11

“De bestaande bestuurlijke structuren werken niet meer voor de burger, en daar is de gemeente van doordrongen” is één van haar slotopmerkingen.

In de bijdrage van *Gabriël van den Brink*⁹⁾ valt de opmerking op dat “als de overheid de burger wil betrekken en betrokken wil houden, zeker in achterstandsbuurten, zij permanente ondersteuning moet bieden.¹⁰⁾

Het college heeft deze opmerking ook extra aandacht willen geven: ze heeft een eigen plek gekregen tegen een blauwe achtergrond.

Volgens *Mark van Twist*¹¹⁾ is burgerparticipatie niet iets wat van zelf gaat: “het is een vak. En dus moet je dat leren”.¹²⁾

Ook geeft hij een waarschuwing mee: “Als je met interactieve planvorming begint, moet je van goeden huize komen om de inbreng van burgers en andere belanghebbende vervolgens zo maar naast je neer te leggen. Want dan organiseer je je eigen weerstand”.¹³⁾

Je moet vragen en denken vanuit het perspectief van iemand die weliswaar geen inhoudsdeskundige is, maar heel goed uit eigen ervaring weet hoe het zit.¹⁴⁾

Volgens *Friso de Zeeuw*¹⁵⁾ is een goed concept één van de belangrijkste dragers van interactieve planvorming. “Marktpartijen worden gedwongen tot belangenmanagement. Want een plan slaagt alleen als je inspeelt op de wensen van omwonenden, maatschappelijke groeperingen en de eindgebruikers”.¹⁶⁾

5. wensen

In de vorige paragraaf hebben we geciteerd uit het tekstboek van de Inspiratiebox.

Dat is niet zonder reden. We hebben veel waardering voor de benadering en voor de adviezen. We herkennen veel van onze aandachtspunten en aanbevelingen.

Er is meer.

Dat heeft te maken met de voor ons wezenlijke vraag: wat doen we met de opmerkingen uit de paragraaf over interactieve planvorming en met de suggesties en aanbevelingen van de deskundigen?

Vanuit het besef dat we er nog lang niet zijn (Henk Jan Meijer) en vanuit de overweging dat de box er nog wel een katern bij kan hebben doet onze fractie de suggestie om een **handleiding**¹⁷⁾ te schrijven voor burgers en andere belanghebbenden. In een handzaam formaat kan dan worden vastgelegd waarop burgers mogen rekenen en waaraan ze zich hebben te houden, als ze het proces van beginspraak ingaan.

Het tekstboek werkt nadrukkelijk vanuit het perspectief van de gemeente.

Het zou goed zijn om de materie ook te beschrijven vanuit het perspectief van burgers en andere belanghebbenden. Daarvoor kan de handleiding worden gebruikt.

In die context kan aandacht worden besteed aan:

- het niet vaststaan van de uitkomst vooraf
- het maken van duidelijke afspraken vooraf
- het vastleggen van verantwoordelijkheden

⁹ hoogleraar bestuurskunde en lector gemeenschappelijke veiligheidskunde

¹⁰ a.w., p. 14

¹¹ hoogleraar Bestuurskunde en Publiekprivate Samenwerking

¹² a.w., p. 16

¹³ a.w., p. 17

¹⁴ a.w., p. 18

¹⁵ praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling

¹⁶ a.w., p. 21

¹⁷ bij de bespreking van De Kluif werd duidelijk dat de raad geen behoefte heeft aan bureaucratische toestanden. Aan de andere kant kan het geen kwaad om in kort bestek vast te leggen wat voor burgers en andere belanghebbenden van belang is.

- het beschrijven van de wijze waarop de gemeente voorziet in de informatiebehoefte van belanghebbenden
- op welke begeleiding men kan rekenen.

Kortom, de rechten, plichten en verantwoordelijkheden van burgers en andere belanghebbenden.

We hebben nog een wens, die naar onze opvatting kan helpen stappen te zetten.

Dat heeft te maken met de manier waarop processen lopen.

Prinsenpoort en Bagijneweide hebben laten zien dat het samen optrekken van alle betrokkenen (burgers, gemeente, projectontwikkelaars) leidt tot een door allen aanvaard voorstel. Niet dat alle wensen zijn gehonoreerd. Wel dat duidelijk is geworden welke factoren de haalbaarheid bepalen. In deze succesvolle procedure moet de rol van de gemeenteraad geïntegreerd worden. Wat ons betreft wordt er gestart met een verkennend onderzoek naar mogelijkheden.

6. tot slot

Het doel van deze korte notitie is vooral gelegen in de wens om de belangen van burgers en andere belanghebbenden goed vast te leggen. Als ondersteuning voor hen, die te maken krijgen met mensen en partijen, voor wie het hun werk is om dit soort processen te doorlopen. Dat is voor de meeste burgers niet het geval en daarmee kunnen we rekening houden.

Het heeft ook te maken met onze hoop dat beginspraak meer zal zijn dan het inpassen van burgers in bestaande procedures. De gemeente – dus ook de gemeenteraad - moet nadrukkelijker laten zien dat er de bereidheid is om na te denken over de vraag hoe wensen van burgers en betrokkenen zijn in te passen in voorgenomen beleid. En dat is wat anders dan een juridische toets van de ingebrachte zienswijzen.¹⁸⁾

De fractie van de ChristenUnie is blij met de beleidsnotitie Beginspraak.

Ze is blij met de Inspiratiebox.

Maar we zijn er nog niet.

Vrij naar Annemieke Roobeek:

werken aan de toekomst, voorkomt het klagen over vandaag.

¹⁸ we denken ook aan het gedoe rond het voorgenomen fietspad in Herfthe: heeft de gemeente haar zin gekregen bij het hoogste orgaan en tegen de zin van een familie die daar woont, verandert de gemeente de plannen. Hoe komt zo iets over bij burgers?

Bijlage 1.

Aandachtspunten De Kloof (november 2006)

In deze paragraaf formuleren we op basis van de bekeken projecten een aantal aandachtspunten.

- a. De burger is geen onderdeel van een project, maar partner in dat project.
- b. Hoewel de overheid een bredere verantwoordelijkheid heeft dan de burger, moet de overheid er aantoonbaar alles aan doen om binnen de eigen doelstellingen, zoveel als mogelijk is tegemoet komen aan de belangen van de burgers. Daartoe moet de gemeente op de hoogte zijn van de wensen van de burgers.
- c. Zorg er voor dat bij de eerste contacten met burgers gesproken wordt in termen van te halen doelen en niet in termen van oplossingen. Maak daarbij duidelijk is wat de randvoorwaarden zijn voor de gemeente en vraag de burgers naar hun randvoorwaarden. Benoem de overeenkomsten en vooral ook de verschillen.
- d. Ondersteun de burgers bij hun aandeel in het project. De gemeente moet zich realiseren dat de burgers niet dezelfde professionaliteit hebben als de gemeente en de projectontwikkelaar.
- e. De gemeente moet zich realiseren dat het hebben van een regiefunctie betekent, dat zij moet voorkomen dat de burgers het gevoel krijgen dat gemeente en projectontwikkelaar een gezamenlijk front vormen tegenover de burgers.

Bijlage 2.

Conclusies en aanbevelingen uit De Kluiif (zomer 2008)

In De Kluiif wordt aandacht gevraagd voor het verbeteren van de participatie van burgers (belanghebbenden) bij beleidsprocessen. Dat burgers daarin een plaats moeten hebben is voor iedereen meer dan duidelijk. Onvoldoende uitgewerkt is nog wat dan de positie is. Wat zijn de bevoegdheden, op welke ondersteuning kan gerekend worden en welke valkuilen kunnen de participatie negatief beïnvloeden. Paragraaf 4 is wat dat betreft een belangrijk deel van deze notitie. De overwegingen in deze paragraaf worden aangevuld met een paar praktijkvoorbeelden. De notitie sluit af met een verantwoording van de stukken die gebruikt zijn voor deze notitie.

De notitie trekt de volgende **conclusies**:

- a. de beleidsnotitie over beginspraak heeft behoefte aan aanpassing. Deze aanpassing heeft vooral te maken met de inrichting van de processen. Op dit moment hebben burgers een plek gekregen in al bestaande procedures.
Er is een plek ingeruimd. Beter is het procedures opnieuw te beschrijven. Met eigen plekken voor de gemeente, de gemeenteraad, het college en belanghebbenden.
- b. De gemeenteraad moet eerder een plek krijgen bij de procedures die leiden tot zienswijzen.
- c. De huidige beleidsnotitie over beginspraak besteedt te weinig aandacht aan de gevolgen die beginspraak heeft voor het optreden van de gemeente (in de breedste zin van het woord).
- d. Op dit moment wordt er onvoldoende aandacht besteed aan de situatie die ontstaat, wanneer de gemeenteraad anders beslist dan belanghebbenden willen.
- e. Het ambtelijk apparaat is nog onvoldoende voorbereid op burgerparticipatie, in welke vorm dan ook.
- f. Het is niet helder of de huidige werkwijze van de gemeente Zwolle voldoende rekening houdt met de valkuilen die kunnen optreden.

Deze conclusies leiden tot de volgende **aanbevelingen**:

- a. In het nog te verschijnen inspirerende werkboek (als vervolg op de beleidsnotitie over beginspraak) wordt uitgegaan van de "eigen" plaats die belanghebbenden horen te hebben in de procedures. Hetzelfde geldt voor de gevolgen hiervan voor de gemeente.
- b. Bij de start van een procedure wordt een protocol vastgesteld. In dat protocol is vastgelegd wat de bevoegdheden zijn van de deelnemers aan deze procedure, op welke informatie en ondersteuning burgers kunnen rekenen en wat de status is van het eindproduct van de gekozen overlegvorm (werkgroep, klankbordgroep). De geldende randvoorwaarden (bijv. budget) worden vastgelegd. Het protocol geeft ook aan hoe te handelen wanneer partijen niet in staat blijken te zijn tot consensus te komen.
- c. De gekozen procedure moet laten zien dat er maximale inzet is gepleegd om bekende valkuilen zoveel als mogelijk is te voorkomen. Dat willen zeggen dat burgers alle informatie krijgen om te voorkomen dat er ongelijkheid in kennis is. De voorzitter heeft een onafhankelijke positie en is aantoonbaar in staat om te gaan met onenigheid. Hij moet kunnen bevorderen dat uitwisseling van argumenten goed verloopt en dat alle partijen aan bod komen.
- d. In de procedure moeten stappen worden opgenomen die helpen op een goede manier om te gaan met de argumenten van elk van de partijen. Gedacht kan worden aan een verplichting om van de argumenten van andere partijen, maar ook van de eigen

overwegingen zowel de voordelen als de nadelen te benoemen.

- e. Overlegsituaties worden gestart voordat de gemeente oplossingen heeft geformuleerd. Ook dit helpt voorkomen dat er overleg gevoerd wordt vanuit een verdedigende houding.
- f. De positie en verantwoordelijkheid van de gemeenteraad moet nauwkeurig worden omschreven. Voor alle partijen moet duidelijk zijn welke bevoegdheden en beslissingsruimte de raad heeft als het gaat om de finale beslissingen. Wij stellen voor te onderzoeken of het haalbaar is om de finale beslissingen te nemen in een setting, die vergelijkbaar is met een Angelsaksische rechtbank. De gemeenteraad is de jury. Elke partij heeft een “advocaat” die namens die partij optreedt en deskundigen op kan roepen. Deze kunnen ook worden bevraagd door de andere partijen.

Bijlage 3.

Open brief januari 2009 aan het college met aanbevelingen voor het werkboek over beginspraak

Geacht College,

In deze open brief doet de fractie van de ChristenUnie aanbevelingen voor aspecten die aandacht moeten krijgen in het nog te verschijnen werkboek, behorend bij de beleidsnotitie over Beginspraak.

Het gaat om de invloed van burgers op gemeentelijk beleid. De beleidsnotitie over Beginspraak is vastgesteld door de gemeenteraad.

Onze fractie heeft een tweetal notities geschreven over het onderwerp, "De Kloof" en "De Kluiif". De laatste notitie is nog niet zolang geleden aan de orde geweest in een meningvormende ronde van de gemeenteraad, waarbij we aan het slot hebben aangegeven na te zullen denken over een eventueel vervolg.

Welnu, onze fractie kiest niet voor een initiatiefvoorstel, maar voor een open brief, met daarin opgenomen onze aanbevelingen voor het werkboek Beginspraak. De bespreking heeft naar onze opvatting te weinig dezelfde ideeën laten zien, die nodig zijn om een initiatiefvoorstel succesvol te laten zijn.

Onze overwegingen zijn de volgende.

De beleidsnotitie Beginspraak geeft te weinig aandacht aan het perspectief van betrokken burgers. Zij krijgen in het bestaande systeem een plek. Terwijl het naar onze opvatting beter is om een ander systeem te beschrijven waar én gemeente én burgers een eigen plek hebben.

De beleidsnotitie verduidelijkt onvoldoende voor ambtenaren hoever zij mogen en moeten gaan met het invloed geven aan belanghebbenden (afstudeerscriptie Pieterse).

Het werkboek moet ook voor burgers duidelijk maken, wat in deze processen hun rechten, plichten en verantwoordelijkheden zijn. Zo moet er meer aandacht zijn voor de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het serieus nemen en moet worden toegelicht wat "luisteren naar" wel is, maar ook wat het niet is.

Bij de bespreking van onze notitie "De kluiif" is door fracties voor een aantal aspecten aandacht gevraagd:

- beginspraak is doen, maar dat vraagt dan wel spelregels
- pas op voor bureaucratie; dat gevaar bestaat wanneer er gewerkt gaat worden met een protocol
- laat tot uitdrukking komen dat burgers zich serieus genomen voelen
- benoem altijd én de voordelen én de nadelen
- het moet om meer dan alleen ruimtelijke projecten gaan
- het werkboek moet de beïnvloedingsruimte van burgers beschrijven.

Onze aanbevelingen zijn voor een belangrijk deel ontleend aan de aanbevelingen uit onze laatste notitie "De Kluiif". Daarin is ook een uitgebreide onderbouwing van de aanbevelingen te vinden.

1. Het werkboek beschrijft een systeem, waarin belanghebbenden een eigen plek hebben in de procedures. Ook beschrijft het werkboek de bijbehorende consequenties voor zowel belanghebbenden als voor de gemeente
2. Het werkboek legt de voorwaarden voor een goede procedure vast. Bij de start van elke procedure bijvoorbeeld is op voorhand een aantal zaken duidelijk:
 - a. Wat zijn de bevoegdheden van de deelnemers aan de procedure
 - b. Op welke informatie en ondersteuning kunnen betrokken burgers rekenen
 - c. Wat is de status van het eindproduct van de gekozen overlegvorm

- d. Wat zijn de randvoorwaarden van deze procedure (bijv. budget)
 - e. Hoe wordt gehandeld wanneer partijen niet staat zijn om tot consensus te komen
3. Het werkboek moet een profiel bevatten van de voorzitter van het orgaan waarin betrokkenen participeren. Te denken is aan de volgende aspecten:
- a. De voorzitter is onafhankelijk
 - b. Hij moet aantoonbaar in staat zijn om te kunnen gaan met onenigheid
 - c. Hij moet kunnen bevorderen dat uitwisselen van argumenten goed verloopt en dat alle partijen aan bod komen
4. Het werkboek legt de kenmerken van een goede procedure vast. De te volgen procedure moet bijvoorbeeld de volgende kenmerken bevatten:
- a. Er is veel aandacht voor de uitwisseling van argumenten. Het gaat dan om zowel de voordelen als de nadelen
 - b. Een procedure wordt gestart, voordat de gemeente oplossingen heeft geformuleerd
 - c. De belangen van de verschillende partijen – gemeente, belanghebbende burgers, projectontwikkelaar – komen niet na elkaar aan de orde (om te voorkomen dat bijvoorbeeld burgers te maken krijgen met de consequenties van een andere partij), maar worden naast elkaar gezet en afgewogen.

Onze fractie hoopt dat bovenstaande aanbevelingen een rol zullen spelen bij het samenstellen van het werkboek. Onze fractie heeft de overtuiging dat ze een bijdrage leveren aan het beschrijven en vastleggen van de gewenste invloed van burgers bij beleidsprocessen.

Wij zien het werkboek met veel belangstelling tegemoet.

Namens de fractie van de ChristenUnie,
John van Boven, fractievoorzitter
Januari 2009