

# **Kadernota Samenspraak**

**College van Burgemeester en Wethouders  
van Zoetermeer  
Zoetermeer – oktober 2013**

## Inhoudsopgave

1. Waar staan we voor, waar gaan we voor?
2. Doelen en ambitie voor Samenspraak
3. Afwegingen voor Samenspraak
4. Actoren bij samenspraak
5. Samenspraak en het beleidsproces
6. Rolverdeling bij Samenspraak
7. Spelregels voor Samenspraak

*Bijlage: Meninge n over Samenspraak*

- Bijlage 1: Verslag panelonderzoek
- Bijlage 2: Verslagen Samenspraakbijeenkomsten Maatschappelijke organisaties, Ondernemers en Bewoners
- Bijlage 3: Verslag Samenspraakbijeenkomst Ambtenaren
- Bijlage 4: Samenvatting Rob, Loslaten in Vertrouwen
- Bijlage 5: Samenvatting WRR, Vertrouwen in de burger
- Bijlage 6: Samenvatting Jos van der Lans, Loslaten, vertrouwen, verbinden
- Bijlage 7: Proces samenspraak van de kadernota Samenspraak

## 1. Waar staan we voor, waar gaan we voor?

Participatie staat in Zoetermeer hoog op de politieke agenda. Als ambitie stellen wij in ons collegeprogramma 2010-2014 'Samenwerken aan een toekomstgericht Zoetermeer':

"Wij luisteren naar de wensen van inwoners, bedrijven en instellingen en stemmen de besluitvorming waar mogelijk daarop af (participatie)."

De ontwikkelingen in regelgeving, beleid en visiedocumenten laten zien dat we in Zoetermeer al heel lang aandacht besteden aan burgerparticipatie. In 2005 werden de Participatievisie en het Participatieprotocol uitgebracht, in 2007 is er een evaluatie van de Participatievisie uitgevoerd en in 2008 is de visie samengevoegd met de inspraakverordening tot een Inspraak- en participatieverordening.

Ook in de praktijk heeft de gemeente burgers, bedrijven en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties actief benaderd om beleid en projecten mee vorm te geven.

Vanaf februari 2013 is gestart met de organisatie toe te rusten om omgevingsbewust te werken. En dat gaat goed, dat doen we steeds beter. Een mooi nieuw initiatief is het crowdfunding instrument in wording 'Bouwen aan Zoetermeer', waarin we inwoners vragen zelf zaken in hun directe leefomgeving op te pakken. Verder zijn er de trajecten rondom de Welstandsnota, de Stadsvisie, de Bezuinigingen, de Parkeernota en bijvoorbeeld ook de jaarlijkse terugkerende Wijk Actie Plannen. Hiervoor zijn participatietrajecten doorlopen om kennis, creativiteit, ideeën en draagvlak te verkrijgen of om alternatieven aan te dragen. Dankzij de inzet van inwoners, organisaties en de gemeente is er veel gerealiseerd.

De diverse participatietrajecten leverden een mooie opbrengst op, maar we hebben ook ervaren dat ze nog onvoldoende ingebed zijn in de organisatie. In de praktijk blijkt dat de Participatievisie niet of niet goed bekend is bij de verschillende beleids- en uitvoerende afdelingen. Verwachtingen, rollen en werkwijze zijn niet helder. Niet voor ons intern, en dus ook niet voor de inwoners van Zoetermeer.

Daarom moet deze kadernota 'handen en voeten' geven aan de Participatievisie en Participatieverordening. Omdat participatie gaat over het samenwerken en samen doen van alle betrokkenen, moet deze nota ook aan de inwoners, het maatschappelijk middenveld, de ondernemers, het college en de raad duidelijk maken wat hun rol is en wat ze kunnen verwachten. Deze nota is daarmee de praktische vertaling van 'de kaders voor burgerparticipatie' uit de verordening en visie van Zoetermeer.

Om wat meer energie en elan in te brengen noemen we participatie voortaan Samenspraak. Want participatie is een sleetse term geworden, die ook nogal eens tot een spraakverwarring leidt. We gebruiken de term participatie voor activering, vrijwilligerstaken, (mantel)zorg, scholing, re-integratie, inburgering en burgerschap. Ook wordt de vraag opgeroepen wie er eigenlijk participeert met wie. In deze tijd van terugtrekkende overheid en 'eigen kracht' van de burger is het veel passender om aan Samenspraak te doen!

Als definitie: Samenspraak is het door de gemeente (op meestal interactieve wijze) betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de ontwikkeling van gemeentelijk beleid en projecten, in de vorm van informeren, raadplegen, adviseren en coproduceren (inclusief meebeslissen). Samenspraak is ook het ondersteunen en faciliteren door de gemeente van initiatieven die de samenleving zelf initieert, organiseert en uitvoert.

Samenspraak is dus niet hetzelfde als inspraak! Inspraak moet volgens de wet en biedt aan ingezetenen en belanghebbenden de mogelijkheid om hun mening over beleidsvoornemens kenbaar te maken. Het palet aan toe te passen mogelijkheden bij participatie is veel breder dan alleen de openbare voorbereidingsprocedure. Samenspraak wordt in veel gevallen toegepast voorafgaand aan de wettelijke procedure van inspraak die het sluitstuk is van het gehele proces. Samenspraak doen we vrijwillig en in een vroeg stadium van plan- en beleidsontwikkeling, omdat het betere eindresultaten oplevert. Wat wettelijk aan inspraak is geregeld, is opgenomen in de gemeentelijke Participatie- en Inspraakverordening.

Deze kadernota gaat over samenspraak. De onderliggende stukken voor deze nota zijn de huidige Participatievisie (050006, 14-01-2009) en de Participatie- en inspraakverordening (12-11-2008). Wat er in de visie en de verordening staat, klopt nog steeds. Er staan heel goede dingen in, die we actiever moeten oppakken. De verordening is een belofte ofwel afspraak met de inwoners. Met het oog op deregulering wordt onderzoek gedaan naar het afschaffen van het deel Participatie uit de Participatie -en Inspraakverordening. De bedoeling van deze kadernota is de visie zodanig invulling te geven dat de stad weet wat we als gemeente wel en niet doen aan samenspraak en dat de raad erop kan sturen. Het is nu zaak dat we samenspraak ook consequent gaan toepassen. Dat we de denkkracht in de stad benutten om echt betere plannen en beleid maken. Dat we het leuk maken om samenspraak te organiseren en eraan mee te doen. Dan heeft het een grote toegevoegde waarde. Bovendien versterken samenspraak en omgevingsbewust werken elkaar.

Voorafgaand aan het schrijven van deze nota zijn we nagegaan wat men vindt van de manier waarop wij nu de stad betrekken bij het maken van plannen en beleid en bij de uitvoering. We zijn in gesprek gegaan met inwoners, maatschappelijke organisaties, ondernemers en ambtenaren. Hoe ervaren zij en samenspraak nu en welke ideeën hebben zij voor verbetering? De verslagen van deze focusgesprekken liggen ook aan de basis deze nota. Samen met de resultaten van het panelonderzoek Participatie en de rapportage van de Rekenkamercommissie over het onderzoek naar burgerparticipatie-beleid in de gemeente Zoetermeer. In dit rapport komt naar voren dat de rol van de raad niet voldoende beschreven is, en na afstemming met de raad is dit daarom in deze kadernota nader beschreven.

Er zijn heel verschillende redenen om samenspraak te organiseren en heel veel methoden en werkvormen om samenspraak vorm te geven. Binnen Zoetermeer is omgevingsbewust werken de werkwijze om samenspraak vorm te geven. Daarom brengen we naast deze kadernota een Samenspraakwijzer uit, die uitgewerkt wordt na het vaststellen van de kadernota. Hierin komen praktische instrumenten, deels uit de werkwijze 'omgevingsbewust werken', te staan waarmee projectleiders en beleidsambtenaren het proces van samenspraak kunnen ontwerpen.

Wij beschouwen samenspraak niet als instrumentarium maar als onderdeel van onze organisatiecultuur, onderdeel van onze professionele houding en gedrag;

het moet een plaats hebben in de haarvaten van de organisatie. Om samenspraak verder in de organisatie te verankeren is een verdiepingsslag noodzakelijk. Dat doen we met onder andere gerichte trainingen, maar ook door de kennis en ervaring die in de organisatie aanwezig is gemeentebreed en met de stad te delen en aan te scherpen bijvoorbeeld met de inzet van digitale middelen en daar innovatief in te zijn.

De vraag is niet alleen meer hoe burgers participeren bij overheidsbeleid, maar draait steeds meer om hoe de overheid participeert bij initiatieven van burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties. Bestuurders, raadsleden en ambtenaren hebben een belangrijke rol in het mogelijk maken van zulke initiatieven. Soms door het initiatief te nemen maar ook vaak door juist op hun handen te gaan zitten. Door de ruimte te geven zonder over te nemen, door kansen te zien in plaats van belemmeringen. Door bruggen te slaan en nieuwe coalities te smeden. Bestuurders, raadsleden en ambtenaren leggen burgers niet alleen uit wat volgens de regels niet kan, maar bieden handvatten aan Zoetermeeders om hun initiatieven zo goed mogelijk door procedures te leiden. En die bij het aanpakken van vraagstukken in de wijk samen met bewoners de straat op gaan om te kijken hoe ze tot oplossingen kunnen komen. Zij zijn breed georiënteerd, hebben een groot netwerk in de buurt en delen hun professionele netwerk en kennis met de buurt. Het zijn bestuurders en ambtenaren met lokale kennis die in staat zijn bestuur, burgers, ambtenaren, maatschappelijke partners, middelen en mogelijkheden met elkaar te verbinden. De verbinding tussen actieve burgers en de gemeente kan op voldoende mandaat en rugdekking van hun bestuur rekenen.

Samenspraak gaat voor het college in de kern over de mogelijkheid - de ruimte én het instrumentarium - voor burgers, maatschappelijke partners en ondernemers om enerzijds mee te doen aan de vormgeving en uitvoering van gemeentelijk beleid, projecten en trajecten (beleidssamenspraak) en anderzijds zelf of samen met de gemeente en partners initiatieven te nemen ter bevordering van de eigen leefomgeving.

Het college vindt vertrouwen in burgers en loslaten door de overheid essentieel bij het flexibel omgaan met samenspraak. Actieve burgers vragen de overheid hun initiatieven te faciliteren en ruimte te geven, bijvoorbeeld door het verminderen van regelgeving.

Wij gaan ervan uit dat we met deze kadernota en bijbehorende samenspraakwijzer, die later op basis van deze kadernota wordt uitgewerkt, voor de komende jaren de basis hebben versterkt voor het vormgeven van de samenspraak tussen stad en gemeente. We hopen op een vruchtbare samenwerking met mooie resultaten voor Zoetermeer.

Het college van B&W

## **2. Doelen en ambities bij Samenspraak**

### **2.1 Doelen**

De eerste vraag is wat we met de Samenspraak willen bereiken. Dat kunnen heel verschillende doelen zijn: de creativiteit uit de stad aanboren om een zo goed mogelijke inhoud te krijgen, wensen inventariseren, alternatieven laten aandragen, de kwaliteit van het beleid en plannen vergroten, beleid een nadere invulling geven, het draagvlak vergroten (door beleid met draagvlak te maken – in tegenstelling tot proberen beleid te ‘verkopen’), het proces versoepelen, consensus bereiken, de samenwerking met partners en betrokkenen verbeteren, besluitvaardigheid en het imago van de gemeente verbeteren.

### **2.2 Ambitieniveau - de samenspraakladder**

Voor het werken aan deze doelen bepalen we het niveau van invloed voor de betrokkenen met behulp van de samenspraakladder. In deze ladder gaat het om initiatieven van de gemeente, met daarin beschreven de bijbehorende verantwoordelijkheden en rollen van inwoners en bestuur.

De samenspraakladder helpt bij het bedenken welke samenspraakstijl het beste past bij het onderwerp waarvoor we Samenspraak organiseren.

De tabel hieronder maakt duidelijk welke rol de gemeente speelt bij een bepaald niveau, maar ook wat er van de samenleving wordt verwacht. Want Samenspraak is ook een kwestie van tijd, energie en verantwoordelijkheid van bewoners. Met elke stap hoger op de samenspraakladder neemt de verantwoordelijkheid van de participanten toe.

Op basis van een actoren- en krachtenveldanalyse wordt het proces van samenspraak bepaald. Als belanghebbenden in kaart zijn gebracht en hun rol benoemd is, wordt het niveau van samenspraak bepaald.

De ambitie van het college is om bij het organiseren van samenspraak te streven naar de voor het onderwerp hoogste niveau op de samenspraakladder. Het college onderbouwt in de startnotitie aan de raad (bij kaderstelling) het samenspraakniveau op basis van de Afwegingen voor Samenspraak (zie paragraaf 3).

<b>Rol gemeente</b>	<b>Niveau</b>	<b>Rol samenleving</b>
Gemeente en betrokkenen bepalen samen de agenda en zoeken samen naar oplossingen. De gemeente verbindt zich aan deze oplossingen in de besluitvorming. De rol van de participant is samenwerkingspartner. De betrokkenen zitten zelf aan tafel om over uitgangspunten, een plan of ontwerp mee te denken. Vaak al in een vroeg stadium om ook het proces mede vorm te geven. Dit heet een open plan proces.	<b>4. Coproduceren (inclusief meebeslissen)</b>	Betrokkenen committeren zich om er met andere partijen en inwoners samen uit te komen. Ze gaan actief bezig met het uitwerken van voorstellen. Ze dragen verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van reële oplossingen, die binnen gestelde randvoorwaarden passen. Ze gaan actief de dialoog aan met de achterban/buurt. Ze checken of de achterban/buurt de door hun voorgestelde oplossing wenselijk vindt.
De gemeente bepaalt de agenda, maar betrokkenen kunnen problemen en oplossingen aandragen. Deze ideeën spelen een volwaardige rol bij het ontwikkelen van beleid. De gemeente verbindt zich in principe aan de resultaten, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan beargumenteerd afwijken. De rol van de participant is adviseur. De betrokken partijen kunnen ook zelf met een voorstel komen. Dit hoeft niet aan te sluiten op een plan van de gemeente of ontwikkelaar.	<b>3. Adviseren</b>	Betrokkenen geven in een advies hun mening over het project, de voorstellen. Ze zijn bereid om samen naar oplossingen te zoeken. Ze geven ook aan wat hun voorkeur heeft. Ze zijn verantwoordelijk voor het uitwisselen van kennis en voorgestelde oplossingen met hun achterban of buurt. De resultaten laten ze zien in het advies.
De gemeente bepaalt zelf de agenda, maar ziet betrokkenen als gesprekspartners bij de ontwikkeling van beleid. Meningeën, ervaringen en ideeën worden geïnventariseerd, maar zijn voor de gemeente niet bindend. De rol van de participant is geconsulteerde. Plannen worden door de gemeente opgesteld en voorgelegd aan belanghebbenden. De reacties van belanghebbenden worden meegenomen in het vervolgproces.	<b>2. Raadplegen</b>	Betrokkenen geven hun mening over het project, de voorstellen, de buurt et cetera. Zij geven tips hoe het beter kan. Ze delen hun opvattingen en inzichten met hun achterban of buurt.
De gemeente bepaalt zelf de agenda voor besluitvorming en houdt betrokkenen op de hoogte. Betrokkenen hebben geen inbreng, zij zijn toehoorder. Feitelijk is dit geen samenspraak. Plannen worden door de gemeente opgesteld zonder dat belanghebbenden invloed hebben. Zij worden wel geïnformeerd, bijvoorbeeld door een wijkbericht, een informatieavond of een website.	<b>1. Informeren</b>	Betrokkenen ontvangen informatie en stellen zo nodig vragen. Zij hoeven hierover niet met anderen te overleggen.

### **2.3 Van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie**

Waar met samenspraak het initiatief geheel bij de gemeente ligt, is er een verschuiving zichtbaar waarbij het initiatief veel meer bij de burgers ligt. Burgers vragen de overheid om mee te doen in hun traject. De rol van de overheid verschuift daarmee van het vormgeven en invullen van het samenspraakproces naar enkel het faciliteren van het samenspraakproces. Deze verschuiving brengt nieuwe manieren van werken met zich mee en vergt andere competenties van de gemeente en bewoners.

Voor veel initiatieven vanuit de samenleving geldt dat de samenspraakladder niet voldoet, omdat die er nog van uitgaat dat wij als gemeente iets willen en aan de hand daarvan bepalen welke inbreng van de burgers daarbij past. Daarom voegen we een nieuwe stijl aan de Samenspraak toe: faciliteren/zelf organiseren. Het initiatief ligt geheel bij de burgers, maatschappelijke organisaties en/of ondernemers in de stad. Het particuliere initiatief is leidend. De gemeente kan hierbij desgevraagd en desgewenst loslaten, faciliteren, stimuleren, regisseren of reguleren. De gemeente kiest een faciliterende rol als zij er belang in ziet het (mede) mogelijk te maken. Bij de faciliterende rol van de gemeente kan desgewenst ook horen dat we bewoners toerusten voor omgevingsbewust werken.

Er zijn in Zoetermeer ontwikkelingen waarbij de beweging naar overheidsparticipatie in gang is:

- Wijk aan zet subsidies;
- Pal voor Palenstein, een bewonersbudget waarbij bewoners zelf met ideeën zijn gekomen, er over hebben gestemd en ze hebben uitgevoerd;
- Wijk en Agent Samen, initiatief burgers en politie waarbij de gemeente faciliteert;
- 'Samen bouwen aan Zoetermeer' is een initiatief van de gemeente Zoetermeer dat op dit moment wordt ontwikkeld. Het ondersteunt bewoners om met 'crowdfunding' initiatieven in hun leefomgeving te realiseren. De gemeente faciliteert hierbij door een digitale tool te ontwikkelen, een website, waardoor de initiatieven uit de Zoetermeerse samenleving kunnen worden geïnventariseerd, financiële middelen kunnen worden vergaard en over de besluitvorming kan worden gecommuniceerd.



## Verschillende vormen van samenspraak

De ontwikkelingen in de samenspraak volgen elkaar in de tijd op, maar blijven naast elkaar bestaan (zie tabel).

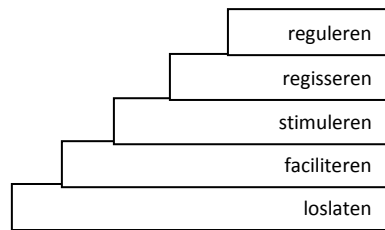
	<b>Vorm van samenspraak</b>	<b>Tijdvak</b>
1e generatie	<b>Inspraak</b> Een wettelijk vastgelegd recht. Burgers hebben de mogelijkheid te reageren op beleid dat door de overheid ontwikkeld wordt.	Jaren zeventig tot nu toe
2e generatie	<b>Interactieve beleidsvorming</b> Burgers krijgen gelegenheid het beleid mede vorm te geven. Inwoners worden in een vroege fase van de beleids- of planontwikkeling betrokken. De overheid bepaalt het niveau van participatie (raadplegen, adviseren of co-produceren).	Begin jaren negentig tot nu toe
3e generatie	<b>Burgerinitiatief, eigen verantwoordelijkheid en faciliterende overheid</b> Burgers nemen zelf het heft in handen. Hun aanpak is er een van onderop: ze hebben een idee, organiseren en verenigen zich en voeren dit zelf uit.	Begin van deze eeuw tot nu toe

Samenspraak waarbij bewoners zelf initiatieven ontplooien wordt ook wel derde generatie samenspraak genoemd. De drie generaties gaan van verschillende sturingsprincipes uit: de eerste twee generaties zijn 'van bovenaf' geïnitieerd, terwijl de derde generatie een benadering 'van onderop' is. De derde generatie participatie is nog volop in ontwikkeling. Of gaat over in een 4<sup>e</sup> generatie: Overheidsparticipatie.

4e generatie	<b>Overheidsparticipatie</b> Wat nodig is groeit in de eerste plaats in de samenleving en haar gemeenschappen. Daarop volgend ontstaat vanuit die samenleving <i>mogelijk</i> de behoefte aan ondersteuning vanuit de overheid. Het particuliere initiatief is leidend en daarbij moet worden geëxpliciteerd welke rol de overheid moet of wenst te spelen.	Jaren 10 van deze eeuw tot nu toe
--------------	--	-----------------------------------

De Raad van Openbaar Bestuur (ROB) geeft in haar advies 'Loslaten in vertrouwen' aan dat de vitale samenleving – te omschrijven als een samenleving waarin mensen zich zonder concrete tegenprestatie willen inzetten voor hun medemensen, buurt, vereniging, gemeente, de natuur of ander ideaal – bestaat in Nederland. Het is die vitale samenleving die eventueel mogelijkheden biedt om de overheid in Nederland compacter te maken. In die volgorde en niet andersom. Daarbij moet de overheid vooral compacter worden in zijn pretenties en ambities en meer ruimte laten aan maatschappelijk initiatief. Uiteindelijk gaat het erom de vitaliteit en veerkracht van de samenleving aan te spreken. Dat vraagt om een andere overheid met een andere rolopvatting. Een overheid die de randvoorwaarden schept voor een ordentelijk maatschappelijk verkeer, waarbij de samenleving zelf vorm geeft aan de invulling en uitvoering van de eigen en gedeelde belangen.

Om te helpen in het kiezen van de passende rol introduceert de Raad voor het Openbaar Bestuur de overheidsparticipatietrap met vijf niveaus: loslaten, faciliteren, stimuleren, regisseren, reguleren.



Voor de overheid bestaat niet één ideale of beste rol. Per situatie en per onderwerp zullen politiek en bestuur moeten bepalen én expliciteren welke rol zij voor de overheid zien weggelegd. Tegelijk betekent de genoemde omslag wel dat politici en bestuurders vaker voor een bescheiden profilering zullen kiezen. Ruimte geven aan de vitaliteit van de samenleving krijgt meer kans als de overheid de overheidsparticipatietrap zo min mogelijk beklimt.

### 3. Afwegingen voor Samenspraak

Samenspraak vereist vooraf een zorgvuldige analyse om te beoordelen of het starten van het interactieve beleidsproces zinvol en haalbaar is. En om te bepalen welke ruimte er aan belanghebbenden/betrokken gegeven kan worden; welk niveau van de samenspraakladder we hanteren. Deze weging moet plaatsvinden binnen het college van B&W en/of de gemeenteraad en beoordelen we op grond van een aantal randvoorwaarden.

Uitgangspunt is dat er bij elk onderwerp in principe sprake kan zijn van een vorm van samenspraak met inwoners en/of organisaties. Indien dit niet het geval mocht zijn dan wordt dit onderbouwd in de startnotitie met daarin geformuleerde redenen om af te wijken van deze lijn.

Bij ieder bestuursadvies en raadsvoorstel is een samenspraakparagraaf. Hierin staat de fase waarin het project zich bevindt de voornemens op het gebied van samenspraak of de resultaten van de samenspraak en wat daarmee is gedaan. College en raad kunnen zo goed geïnformeerd een besluit nemen.

Samenspraak kan veel opleveren, maar kost ook tijd en geld aan de voorkant van een project; tijd en geld die zich aan het einde geheel of ten dele zullen terugverdienen. Zowel uit de samenleving als uit de organisatie komen signalen dat er behoefte is aan focus.

Daarom maken we keuzen als het gaat om de vraag welke samenspraaktrajecten en op welk niveau we deze aanpakken. Overwegingen daarbij zijn de impact op de wijk, de belangrijke projecten uit het collegeprogramma en de strategische raadsagenda en de mate van betrokkenheid van bewoners bij het thema.

Randvoorwaarden:

#### ***Wet en regelgeving***

- Is er in de wet- en regelgeving ruimte voor beïnvloeding van het beleid? De uitkomsten van een proces kunnen nooit in strijd zijn met bestaande wet- en regelgeving.

#### ***Beïnvloedingsruimte***

- Staat het beleid niet al vast, omdat de gemeente eigenlijk al een besluit heeft genomen of het beleid al met andere partijen is uitonderhandeld?

Er moet in tijd en in inhoud ruimte zijn voor inbreng. Ook moet er politiek en ambtelijk bereidheid bestaan om invloed te delen. Aan het begin van een proces moeten we duidelijk maken op welke aspecten nog keuzes gemaakt moeten worden, dus waarop nog invloed mogelijk is.

#### ***Afgebakende interessante problematiek***

- Is het onderwerp duidelijk af te bakenen van ander beleid? Raakt het inwoners of organisaties zodanig dat zij er energie in willen steken?

Hoe meer kennis en ervaring betrokkenen hebben van een onderwerp, hoe geschikter het is voor samenspraak.

#### ***Openheid***

- Zijn de gemeente en de externe deelnemers in staat en bereid om in alle openheid over de problematiek te communiceren?

Alleen goed geïnformeerde deelnemers zijn effectieve gesprekspartners naar elkaar toe. Wel moeten er afspraken gemaakt worden over hoe om te gaan met de informatie tijdens het proces.

**Goede relatie**

- Is er een constructieve relatie tussen de gemeente en de externe deelnemers? Hebben alle partijen belang bij een gezamenlijke aanpak en is er bereidheid om te investeren in een goede relatie?

Wanneer deelnemers geen meerwaarde verwachten van het proces, zal dit haast onvermijdelijk leiden tot obstructie hiervan.

**Beschikbare middelen**

- Is er voldoende geld en menskracht beschikbaar?

Samenspraak heeft een kostenplaatje.

Als wij goed aan de 'voorkant' de stad betrekken en het proces zorgvuldig inrichten, met behulp van omgevingsbewust werken, streeft de gemeente er naar dat dit op termijn geld oplevert.

Naast de inzet van medewerkers en het faciliteren of huren van vergaderruimten is er ook sprake van het inhuren van expertise, gespreksleiders, verslaglegging, wervingsacties, het ontwikkelen en produceren van informatiefolders, nieuwsbrieven, maquettes, foto's etc. Hiervoor is het van belang om voor samenspraak geld te reserveren.

Ook het gebruik van de gemeentelijke website om burgers actief te betrekken en te informeren over het proces vraagt om meer technische mogelijkheden dan nu het geval is. Vanuit de projecten of het beleid zal hierin geïnvesteerd moeten worden. Daarna vraagt ook het verwerken van inkomende internetreacties om tijd en expertise.

## **4. Actoren bij Samenspraak**

Om in kaart te brengen welke actoren (partijen of individuen die belang of betrokkenheid bij het beleid of project hebben) met beleidsvorming of project te maken hebben kiezen we verschillende benaderingen. Tijdens de beleidsvoorbereiding of in de startup van het project wordt onderzocht welke rol en positie de interne en externe actoren in het proces hebben of willen hebben.

De rol die actoren in het interactieve beleidsproces kunnen vervullen, is afhankelijk van hun opvattingen over het onderwerp, hun kennis over het vraagstuk of de achterban die zij vertegenwoordigen. Het gaat om partijen die belang hebben, dat kan een tegengesteld belang of gelijk belang als de gemeente zijn. Om een goede inschatting te kunnen maken van het maatschappelijk krachtenveld dat een rol speelt in een specifiek beleids- of planproces, is het dan ook van belang niet alleen de betrokken actoren te benoemen, maar deze ook afzonderlijk te analyseren.

De actoren- en krachtenveldanalyse vormt de basis voor het bepalen wie aan het proces deelnemen, in welke rol en met welke mate van invloed. Actoren die betrokken zijn of worden kunnen voor- of tegenstander zijn. Het geeft ook een inschatting van wat de belangrijkste overeenkomsten en knelpunten zijn en helpt bij het nadenken over wat per project de meest geschikte vorm is om samenspraak te organiseren.

## 5. Samenspraak en het beleidsproces

Om samenspraak succesvol te laten plaatsvinden is inzicht in het beleidsproces onontbeerlijk. Het proces van beleidsvorming bestaat uit een aantal fasen met ieder hun eigen kenmerken, dynamiek en rolverdeling. In iedere fase van beleidsvorming bestaat de mogelijkheid om opnieuw de mate van samenspraak te bepalen en welke actoren welke rol hebben in het proces. Bij het realiseren van projecten zijn ook fasen te onderscheiden met eigen dynamiek en kenmerken waarin samenspraak kan plaatsvinden, dit wordt in 'projectmatig werken' opgenomen.

Beleidsfase	Rol inwoners en andere actoren	Bedoeling	Inzet van samenspraak door	Mogelijke niveaus van samenspraak
1. Agendavorming	Dragen onderwerpen aan voor (nieuw) beleid.	Inwoners kunnen zelf een onderwerp op de kaart zetten of stellen samen met gemeente bij de start van beleidsontwikkeling het probleem vast of analyseren met gemeente het vraagstuk.	Raad en college	- adviseren/ consulteren - faciliteren
2. Planvorming	Geven advies, ontwerpen of denken mee over beleidsalternatieven.	Discussiëren over mogelijke oplossingen, uitwerking van contouren en presentatie voorkeursplan.	College	- adviseren/ consulteren - samenwerken - coproduceren
3. Besluitvorming	Hebben geen stem; dit ligt bij het bestuur, tenzij het bestuur (een groep) inwoners beslissingsbevoegdheid geeft.	Inwoners bepalen samen de richting, oplossing en beslissen wat het resultaat moet zijn. Dat geven zij als advies aan het bestuur, waarbij het bestuur besluit. Zelf besluiten door inwoners kan alleen als hier heel duidelijke afspraken over gemaakt worden. Daarover moeten alle partijen (deelnemers, ambtenaren en bestuur) het van te voren eens worden. Het besluit kan niet teruggedraaid worden	Raad of college	- adviseren/ consulteren  - meebepalen
4. Uitvoering	Denken of doen mee in de uitvoering. Of nemen zelfs de gehele uitvoering op zich.	Dit is vaak een nieuw samenspraaktraject. Vaak komt het op informeren uit, maar samen met betrokkenen de uitvoering oppakken is ook een optie. Vooral bij projecten in de openbare ruimte worden juist in de uitvoering beslissingen genomen die voor betrokkenen heel belangrijk zijn. De uitvoering kan ook helemaal bij partijen in de samenleving liggen. Denk bijvoorbeeld aan zorgwoningen voor ouderen. Wij zijn wel betrokken bij het opstellen van een visie maar uitvoering gebeurt door zorginstanties.	College	- informeren - adviseren/ consulteren - coproduceren  - faciliteren
5. Evaluatie	Hebben een rol in de beoordeling van de effecten van beleid.	Niemand beter dan de betrokkenen kunnen oordelen of het gemaakte beleid ook uitpakt zoals van te voren bedacht is. Daarom is het belangrijk om samen te evalueren en het beleid waar nodig bij te stellen.	Raad of college	- adviseren/ consulteren

## **5.1 Agendavorming**

In deze fase wordt het onderwerp onderkend, geanalyseerd en gedefinieerd. De fase begint met de signalering van een maatschappelijk vraagstuk door een beleidsmedewerker, een bestuurder, een raadslid, een hogere overheid, een maatschappelijke instelling, een inwoner van Zoetermeer of een groep inwoners. In eerste instantie is het zaak om dit vraagstuk ook daadwerkelijk te erkennen als een belangrijk onderwerp voor de gemeente.

De kernvraag in deze is namelijk of het een vraagstuk is voor de gemeente of niet? Het antwoord op deze vraag en het gegeven of het probleem wel of niet 'de politieke agenda haalt', zijn bepalend als het gaat om politieke erkenning. Deze erkenning is te allen tijde de verantwoordelijkheid van het college van b&w of van de gemeenteraad. Na de politieke erkenning volgen de analyse en de definitie van het vraagstuk.

Al in deze fase is het nodig om naast een gedegen analyse van de inhoudelijke problematiek te komen en tot een analyse van de omgeving. Een actoren- en krachtenveldanalyse zijn nodig om inzicht te krijgen in wie bij een project op welk moment betrokken kunnen, willen of moeten worden en welke ruimte het bestuur in deze fase kan geven. De positie van de gemeente moet hier ook helder zijn. Onder andere op basis van de resultaten van deze analyse kan besloten worden of samenspraak zinvol en haalbaar is. En wordt bepaald welk niveau van samenspraak voor welke actoren.

Van raadsleden en collegeleden wordt in deze fase gevraagd om de doelstellingen, kaders, randvoorwaarden en uitgangspunten voor de samenspraak vast te leggen en zich hier ook aan te houden. Niets is immers vervelender en slechter voor het imago van gemeente, college en gemeenteraad als een proces door de betrokken externe partijen als succesvol wordt ervaren, maar dat het uiteindelijk door 'de politiek' wordt afgeschoten of in een fundamenteel andere oplossingsrichting wordt gedirigeerd.

Van belang voor deze fase van agendavorming is, dat als bestuurlijk is vastgesteld hoe het samenspraakproces eruit ziet, dat de betrokken actoren het eens zijn over de probleemdefinitie en het niveau van de samenspraakladder. Als dit niet het geval is, bestaat het risico van een valse start.

Aan het eind van deze fase maken we het zogeheten Startdocument met een duidelijke, gedeelde opdracht/probleemdefinitie.

## **5.2 Planvorming**

Dit is de meest essentiële fase in het beleidsvormingsproces. In deze fase immers worden oplossingsrichtingen geïnventariseerd en geanalyseerd en vindt uiteindelijk de ontwikkeling en uitwerking van plannen of beleid plaats.

De samenspraak krijgt in deze fase daadwerkelijk vorm. Op basis van de krachtenveldanalyse zijn de participanten bepaald en met behulp van de participatieladder de rol en invloed van inwoners en andere betrokkenen (informereren, consulteren, adviseren of coproduceren). Een goede procesarchitectuur is in deze fase de basis voor werkwijze en werkvormen, waarmee we met betrokkenen tot de inhoudelijke invulling van de nieuwe plannen of het nieuwe beleid komen. De samenspraakwijzer helpt bij het ontwerpen van de samenspraak in het planproces en de keuze voor geschikte werkvormen.

In de fase van planvorming is het college in samenspraak met de inwoners, maatschappelijk middenveld en ondernemers aan het werk.

Aan het einde van deze fase leggen we de afspraken vast in een beslisdocument.

### **5.3 Besluitvorming**

In het ene geval is in de fase van planvorming al gekozen voor een oplossingsrichting, voorgesteld door de portefeuillehouder, waarover de betrokken interne en externe partijen het (in hoofdlijnen) eens zijn. In een ander geval, moeten er knopen worden doorgesneden en moeten er door college en/of gemeenteraad bestuurlijke keuzes worden gemaakt, omdat de betrokken partijen het in de beleidsontwikkelingsfase niet eens zijn geworden. Bijvoorbeeld over de gekozen oplossingsrichting, maar ook bijvoorbeeld omdat er gezien de (schaarste aan) beschikbare middelen prioriteiten moeten worden gesteld.

Behalve wanneer er sprake is van overheidsparticipatie en inwoners zodoende de beslissingsbevoegdheid hebben, is in deze fase het laatste woord aan de politiek: het college en/of de gemeenteraad. De nadruk ligt hier dan ook niet meer op interactie, maar op voorlichting en eventueel inspraak. Wel moet in deze fase verantwoording worden afgelegd over het gevolgde proces van samenspraak, vooral over de uitkomsten daarvan en wat daar uiteindelijk mee gedaan is.

### **5.4 Uitvoering**

Na de besluitvorming, volgt de fase van uitvoering. Vaak blijkt dat binnen de gestelde kaders nog verschillende vormen van uitvoering mogelijk zijn. Het huiswerk zoals dat gedaan is in de fase van agendavorming, moet ook op het niveau van uitvoering worden gedaan. De actorenanalyse wordt opnieuw bekeken om te bepalen wie bij de uitvoering betrokken zijn omdat ook nu keuzes gemaakt moeten worden. Vaak zal het gaan om meer basale keuzes, zoals de concrete invulling van een sportvoorziening of de keuze voor verkeersmaatregelen in een bepaalde buurt.

Voor het verkrijgen of behouden van maatschappelijk draagvlak zijn dit echter niet minder belangrijke keuzes. Integendeel zelfs. Vaak betreft het keuzes die de betrokken burgers direct raken. De keuze voor samenspraak met bijbehorend niveau van de samenspraakladder zullen we dus ook in deze fase moeten maken. In de uitvoeringsfase zijn er vaak mogelijkheden voor zelfbeheer (van spelen en groen). Dit biedt dan weer de mogelijkheid om de 'eigen kracht' in de samenleving tot zijn recht te laten komen.

### **5.5 Evaluatie**

De laatste fase is die van de evaluatie. Centraal in deze fase staat de vraag of het geformuleerde beleid of gemaakte plan geleid heeft tot de gewenste effecten. Op basis van het proces zoals dat is doorlopen, dient hier de vraag gesteld te worden met welke partijen en op welke manier het beleid geëvalueerd moet worden. Dit vergt een zorgvuldige afweging. Immers, niet voor niets is er in de vorige fases bewust voor gekozen bepaalde partijen bij het proces te betrekken. Op basis van hun rol hierin moeten zij ook een bijdrage kunnen leveren aan de evaluatie om het gewonnen maatschappelijk draagvlak niet verloren te laten gaan. De evaluatie is daarmee een belangrijk onderdeel van het proces van samenspraak.



## **6. Rolverdeling bij Samenspraak**

Bij samenspraak kunnen verschillende partijen betrokken zijn. Elk van die partijen heeft kan in het proces een andere rol spelen, andere hebben verantwoordelijkheden hebben of taken. Het is belangrijk dat een interactief proces transparant is, het moet helder zijn wie wanneer wat doet en wat de bevoegdheden van de betrokken partijen zijn. Partijen kunnen in het proces verschillende rollen hebben, dat is afhankelijk van het proces, het procesontwerp is hierbij maatgevend. Door rollen aan de voorkant helder te hebben, kan het bestuur haar controlerende taak goed uitvoeren.

### **6.1 Burgemeester**

De burgemeester is wettelijk verplicht te rapporteren over samenspraak met het burgerjaarverslag. Hij ziet toe op de kwaliteit van procedures op het vlak van samenspraak (Gemeentewet; artikel 170).

### **6.2 College van B&W**

De formele rol van het college van B&W is dat zij voor de samenspraak opdrachtgever is en gedurende het hele proces ook blijft. Concreet betekent dit:

- Het college is verantwoordelijk voor de keuze óf samenspraak wordt ingezet en zo ja, welke niveau van de samenspraakladder gebruikt worden.
- Het college is gedurende het proces bestuurlijk verantwoordelijk voor de gemaakte afspraken en de hieruit voortvloeiende resultaten van de samenspraak.
- Het college is degene die aan de gemeenteraad en de participanten verantwoording aflegt over het interactieve proces.
- Het college kan met goede argumenten afwijken van de uitkomsten van een samenspraaktraject.

Naast de formele rol van opdrachtgever, vervult het college de niet-formele, representatieve rol. Het belang van deze rol mag niet worden onderschat, want in het proces van interactie met allerlei belanghebbenden, is het college 'het gezicht van de gemeente'. In het kader van deze rol is het van belang dat het college of de wethouder publiekelijk laat zien in de samenspraak te geloven en externe partijen stimuleert eraan deel te nemen.

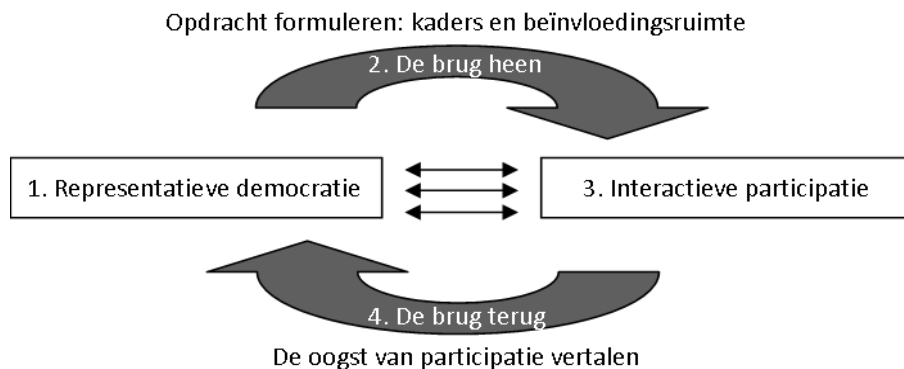
### **6.3 Gemeenteraad**

Op basis van de uitkomst van het rapport Burgerparticipatie van de Rekenkamercommissie en uit het gesprek met de gemeenteraad als voorbereiding op deze kadernota, is de rol van de gemeenteraad hier uitgebreid beschreven.

De invloed van de raad op samenspraak (zowel het proces als de uitkomsten) is groot, de betrokkenheid van de raad maakt echt het verschil. Bewoners die zien dat de raad betrokken is en nadrukkelijk aanwezig is bij een proces, voelen zich tot op het hoogste niveau serieus genomen. Op dat moment werk je als raad aan vertrouwen. Juist als een raad op afstand blijft en onzichtbaar is, gaan bewoners twifelen aan de zin van hun bijdrage. Zij gaan het risico incalculeren dat als puntje bij paaltje komt en de raad beslissingen gaat nemen, hun inbreng niet bekend is bij de raad of niet zal worden meegewogen.

Het is dus aan de raad en de raadsleden om te laten zien hoe serieus zij de samenspraak of initiatieven van de burger nemen en hoezeer zij die ook waarderen. En dat vereist ook het lef om meer ruimte en vertrouwen aan de burger te geven. Het vraagt de bereidheid van de raad en de politiek om dat daadwerkelijk te laten zien. Dat doe je als raad wanneer je het geven van ruimte voor beïnvloeding door de burger niet ziet als een beperking van de

representatieve democratie, maar juist als een verruiming ervan en als een meerwaarde voor de lokale samenleving. En door glashelder te communiceren waar de raad over besluit, zodat bewoners duidelijk weten hoever hun invloed wel en niet gaat.



Een raad die iets wil met samenspraak, heeft daarvoor vanuit zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rollen verschillende mogelijkheden:

- **De raad als initiatiefnemer van het proces (kaderstellend)**

Wanneer de raad zelf kaders voor een belangrijk onderwerp wil formuleren, kan hij daarvoor de input van burgers goed gebruiken. In een eigen samenspraaktraject vormen raadsleden, door het contact met bewoners, zich een beeld van wat de kaders zouden kunnen zijn. De raad doet zo aan kaderstelling en meningsvorming in een interactieve setting.

De raad kan ook heel goed zelf als procesarchitect en initiatiefnemer optreden. Wat er ook gebeurt in de samenleving en hoeveel je ook ziet veranderen in de bestuurlijke verhoudingen, toch blijven bewoners de raad zien als een uitermate belangrijk en bepalend orgaan. Het is daarom ook zo belangrijk dat je als raad je verantwoordelijkheid neemt.

Dat kan door actief kaders te leveren voor de startnotitie bij een project met samenspraak. Ook voor de startnotitie: de raad stemt af met het college wie wanneer de leiding en regie heeft in het proces van samenspraak én bij de besluitvorming daarover.

In het samenspel gaat het erom elkaar de ruimte te geven en duidelijk te zijn over verantwoordelijkheden naar bewoners en andere belanghebbenden.

Dat geldt zeker voor de verantwoordelijkheid in besluitvorming en het managen van verwachtingen. Het proces moet zorgvuldig worden afgerond en met een terugkoppeling door de raad van alle afwegingen en onderbouwingen van genomen besluiten.

Voor de raad is de startnotitie het instrument waarlangs je de voortgang en de kwaliteit van het proces kunt meten, maar ook de plek waarin je naar iedereen duidelijk kan maken welke al dan niet actieve rol je gaat spelen.

- **De raad als kwaliteitsbewaker van het proces (eerst kaderstellend en daarna controlerend)**

De raad kan ook het college opdracht geven over een onderwerp een samenspraak

traject te organiseren en daarvoor zelf kaders en randvoorwaarden formuleren.

Die kunnen bijvoorbeeld gaan over eisen aan de vormgeving van het proces en over inhoudelijke grenzen waarmee de beïnvloedingsruimte van de deelnemers wordt bepaald.

De raad stelt kwaliteitseisen (voor de input en de uitkomsten) aan een proces van samenspraak en laat het aan het college over om het proces te organiseren

en uit te voeren. Over de gang van zaken van de samenspraak wordt de raad geïnformeerd (achteraf of al tussentijds: in de startnotitie vast te leggen) en legt het college verantwoording af aan de raad. Mocht er in de samenleving en bij de deelnemers aan samenspraak opwinding ontstaan, dan toetst de raad of de samenspraak aansluit bij de vooraf gemaakte afspraken en meegegeven kaders. Het is niet de bedoeling dat de raad tijdens het spel de spelregels verandert. De raad controleert achteraf het proces op de gestelde kwaliteitscriteria.

De Nationale Ombudsman gebruikte de uitdrukking 'We gooien het de inspraak in' als titel voor zijn rapport over burgerparticipatie (2009). Daarmee geeft hij aan hoe het niet moet. Een goed proces vraagt om een zorgvuldige voorbereiding, uitvoering en afronding. Van tevoren mensen goed toerusten en naderhand goed evalueren en ervan leren horen daar gewoon bij.

- ***De raad als beoordelaar van de resultaten van het proces (controlerend)***

Aan de hand van de door hemzelf van tevoren vastgestelde inhoudelijke en financiële kaders beoordeelt de raad de inhoudelijke uitkomsten van het proces van samenspraak. Daarover legt het college verantwoording af aan de raad. Afhankelijk van de eensgezindheid of juist de verscheidenheid in de uitkomsten, moet de raad vervolgbesluiten nemen. Dat kan variëren van uitvoering tot het opdracht geven tot een vervolgproces. Hierbij is van belang dat de verantwoording van de gemaakte keuzes aan de burgers die meededen aan de samenspraak plaatsvindt.

- ***De raad als bruggebouwer: betrokken en zichtbaar (volksvertegenwoordigend)***

Door betrokkenheid te tonen en zichtbaar geïnteresseerd te zijn, motiveer je als raad de deelnemers aan samenspraak en werk je aan het vertrouwen. Door naar mensen toe te gaan in de voor hen vertrouwde omgeving, door actief te luisteren en te laten merken dat je goed hebt gehoord wat is ingebracht. Door tussentijds bij participanten te toetsen hoe zij het proces ervaren, geef je als raad invulling aan je volksvertegenwoordigende rol.

Ook door na afloop van een traject als raad of raadslid terug te komen bij bewoners om te kijken of de resultaten beklijven en leiden tot wat je wilde bereiken, blijf je actief werken aan de verbinding die je in het proces tot stand hebt gebracht.

- ***De raad als bewaker van het democratisch besluitvormingsproces (volksvertegenwoordigend)***

De raad heeft de eindverantwoordelijkheid voor de inpassing van de samenspraak in het democratische besluitvormingsproces. Wanneer de beslissing wordt genomen, is het aan de raad om te laten zien hoe de samenspraak is meegewogen en wat zijn overwegingen waren om tot een besluit te komen.

#### **6.4 Ambtenaren en Managementteam**

Bij een proces van samenspraak zijn meestal verschillende ambtenaren betrokken. Hun rol wordt uitgewerkt in de Samenspraakwijzer.

Het managementteam controleert en stimuleert het hanteren van de Samenspraakwijzer om (vroegtijdige) inbreng van bewoners en/of andere belanghebbenden te bevorderen.

#### **6.6 Inwoners, maatschappelijk middenveld, ondernemers (samengevat: burgers)**

De groep burgers valt uiteen in grofweg twee belangrijke categorieën: georganiseerde groepen (adviesraden of actiegroepen, al of niet ad hoc tot stand gekomen, cliëntenraden, ondernemerskringen, etc. ) en individuele burgers. Voor beide categorieën geldt dat zij in ieder geval tijd moeten investeren in het proces van samenspraak. De bereidheid om dat te doen is een belangrijke randvoorwaarde voor succes van samenspraak. De gemeente mag nooit de fout maken die bereidheid als 'een vaststaand gegeven' te beschouwen. Er wordt van burgers namelijk nogal wat gevraagd. Samenspraak is niet alleen een kwestie van ruimte die de gemeente biedt om te participeren, maar ook een kwestie van tijd, energie en verantwoordelijkheid van bewoners. Met elke stap hoger op de samenspraakladder neemt de verantwoordelijkheid van de participanten toe. Deelnemen aan en zich voorbereiden op bijeenkomsten vraagt daarmee van burgers een niet geringe tijdsinvestering en de meeste burgers zullen zich dan ook afvragen of hun inbreng de moeite waard zal zijn. Overtuigd zijn van het belang van het onderwerp is dan ook niet voldoende. Burgers zullen ook op voorhand ook vertrouwen moeten hebben dat hun inbreng expliciet wordt meegewogen. Zij moeten 'mede-eigenaar' zijn van het probleem en de gemeente moet nadrukkelijk communiceren hen ook te zien als 'mede-oplosser'. De betrokkenheid van burgers in de fase van probleemstelling (beleidsvoorbereiding) is hiervoor vaak essentieel.

Georganiseerde burgergroepen hebben in dit opzicht vaak een voorsprong op individuele burgers. Immers, zij hebben vaak al gestructureerd en regelmatig overleg met ambtenaren en worden sneller bij een vraagstuk betrokken. Ook de betrokkenheid van deze burgers bij hun woonomgeving of bij een specifieke problematiek is van nature vaak groter. Het is echter zaak om niet alleen deze georganiseerde burgergroepen bij samenspraak te betrekken. Om ook individuele burgers op een goede manier bij een interactief proces te betrekken moet de gemeente de bereidheid hebben om waar nodig extra in te zetten op de 'werving van mensen buiten het circuit van al actieve groepen'.

Een belangrijk aspect daarbij is dat het informatieniveau bij de start van het proces voor alle deelnemers zo gelijk mogelijk is. Dit is een randvoorwaarde voor niet alleen een enthousiaste maar ook een relevante deelname aan het proces. Ook dit vraagt extra (communicatie)inzet van de kant van de gemeente.

## 7. De spelregels voor Samenspraak

Wij hanteren een open en transparante bestuursstijl, waarin we samenwerken met de stad om plannen te maken en te realiseren. Voor onze werkwijze betekent dit:

### Houding

- Wij beschouwen samenspraak niet als instrumentarium maar als onderdeel van onze organisatiecultuur, onderdeel van onze professionele houding en gedrag. Om samenspraak verder in de organisatie te verankeren is een verdiepingsslag noodzakelijk. Dat doen we onder andere door omgevingsbewust te werken, maar ook door de kennis en ervaring die in de organisatie aanwezig is gemeentebreed en met de stad te delen en aan te scherpen bijvoorbeeld met de inzet van innovatieve middelen.

### Ruimte voor inbreng

- We maken gebruik van de kennis en kunde uit de stad.
- De betrokken bewoners, ondernemers en professionals betrekken we zo vroeg mogelijk bij de planvorming.
- Onze voorstellen laten voldoende ruimte voor inbreng, wijziging, verbetering en waar mogelijk coproductie.
- We treden de samenleving daarom in eerste instantie tegemoet met ambitie, visie en uitgangspunten en niet met volledig uitgewerkte plannen.

### Startnotitie

- We communiceren actief over mogelijkheden voor samenspraak. Als er sprake is van samenspraak, stellen we een startnotitie op met daarin het uitgewerkte voorstel voor samenspraak. We maken daarbij een afweging tussen inspanningen die samenspraak vraagt van de wijk en van de gemeente en van de feitelijke beïnvloedingsruimte. Inzet is meer ruimte te scheppen voor zelfwerkzaamheid en coproductie, maar we willen daarbij voorkomen dat valse verwachtingen worden gewekt. Daarnaast is het van belang om gedurende het proces regelmatig te communiceren over de laatste stand van zaken.
- Bij iedere startnotitie stellen we een samenspraakparagraaf op, waarin op hoofdlijnen de volgende zaken aan de orde komen: de resultaten van de krachtenveldanalyse, het niveau van samenspraak (kan per doelgroep en per fase verschillen) en de geïntegreerde communicatieaanpak.
- Na vaststelling van de startnotitie wordt het proces van samenspraak verder ontworpen met daarin aandacht voor de doelstellingen, de verschillende doelgroepen, het niveau van samenspraak (ladder), de instrumenten en middelen, de kernboodschap, de planning (zowel de formele inspraakprocedures en beslismomenten als de momenten voor communicatie en samenspraak richting bewoners en belanghebbenden) en het budget voor samenspraak.

### Verwachtingenmanagement

- Door vooraf aan te geven welk niveau van samenspraak mogelijk is, voorkomen we valse verwachtingen.
- Als we bewoners, ondernemers en organisaties serieus willen laten deelnemen aan de vormgeving van het beleid en projecten, dan krijgen ze naast zeggenschap ook verantwoordelijkheid. Met de 'achterkant van de samenspraakladder' (naar Joop Hofman) kan een afweging worden gemaakt tussen het niveau van samenspraak en de verantwoordelijkheden en inspanningen die deze voor belanghebbenden met zich meebrengt.

## **Instrumenten**

- We maken door inzet van digitale middelen meer dan voorheen gebruik van kennis en kunde van de stad bij het ontwikkelen van beleid. We koppelen daarvoor analoge middelen (zoals bijeenkomsten) aan digitale middelen (zoals crowdsourcing) en maken gebruik van instrumentarium ontwikkeld door Smartagent. Onze inzet is outreachend te werken en naast het koesteren van bestaande betrokkenen ook nieuwe betrokkenen aan te spreken.
- De wijkmanagers zijn de spin in het web op het gebied van samenspraak in de wijk. Dat wil niet zeggen dat zij alle samenspraak zelf uitvoeren. Integendeel, dit is bij concrete projecten en activiteiten de verantwoordelijkheid van de betrokken vakambtenaar. Ook initiatieven uit de wijk worden zo snel mogelijk onder gebracht bij een afdeling die hier vanuit het vakgebied het beste ondersteuning kan leveren. De wijkmanagers hebben door hun duurzame relaties in de wijk goed zicht op de belanghebbenden in de buurt en wijk. De wijkmanagers adviseren over te volgen samenspraaktrajecten vanuit kennis van de wijk en ervaringen en contacten met bewoners, belangengroepen, netwerken. Hun advies dient als input voor de krachtenveldanalyse en de doelen, aanpak en uitwerking van het samenspraakproces.
- Er zal gebruik worden gemaakt van internet en sociale media om de communicatie over interactieve trajecten te ondersteunen. Alle informatie die op papier beschikbaar is, wordt via internet ook zo veel mogelijk digitaal beschikbaar gesteld.

## **Communicatie**

- De resultaten van interactie en genomen besluiten worden duidelijk gecommuniceerd met de overwegingen erbij.
- Het college streeft naar zoveel mogelijk transparantie in het proces. Wel moet het mogelijk zijn dat betrokken partijen, in het belang van het proces, gezamenlijk afspraken maken over hoe om te gaan met de (tussentijdse) uitkomsten van het traject.

## **Gebruik opbrengst en evaluatie**

- Het college en de gemeenteraad dragen de verantwoordelijkheid om recht te doen aan de uitkomsten van het samenspraaktraject. Als blijkt dat besluitvorming geen duidelijke relatie heeft met de uitkomsten van de beleidsvoorbereiding en beleidsontwikkeling, zal dit onherroepelijk leiden tot gebrek aan vertrouwen.
- Evaluatie is een vast onderdeel is van het proces van samenspraak, zodat lering getrokken wordt om vervolprocessen (nog) effectiever te laten verlopen en om terug te koppelen aan de deelnemers.

## **Keuzes en strakke procedures voor kostenbeheersing**

- Samenspraak kan veel opleveren, maar kost ook tijd en geld. Zowel uit de samenleving als uit de organisatie komen signalen dat er behoefte is aan focus. Daarom maken we keuzes als het gaat om de vraag welke samenspraaktrajecten en op welk niveau we deze aanpakken. Overwegingen daarbij zijn de impact op de wijk, de belangrijke projecten uit het collegeprogramma en de strategische raadsagenda en de mate van betrokkenheid van bewoners bij het thema.
- Omdat we in het kader van de gemeentebrede bezuinigingen ook zeer kritisch kijken naar de plankosten, moeten we de procedures rondom samenspraak strak lijnen rond de verschillende stappen die in het proces worden gezet, zodat we dubbels en ruis voorkomen. Onze partners in de wijk

hebben ook behoefte aan deze helderheid omdat ze vinden dat planprocessen te traag verlopen.

## Bijlage Meningen over samenspraak

### 1 Binnen Zoetermeer

Op diverse manieren hebben we onderzocht hoe er in Zoetermeer gedacht wordt over samenspraak en wat de ervaringen ermee zijn.

#### 1.1 Panelonderzoek Samenspraak

De gemeente voerde eind 2012 een digitaal panelonderzoek uit met vragen naar deelname aan en ervaringen bij samenspraakbijeenkomsten, ervaringen bij deelname aan enquêtes, thema's waarover men zou willen meedenken en voorkeuren voor de vorm waarin samenspraak zou moeten plaatsvinden. Op een totaal van 1080 aangeschreven e-mailadressen zijn 600 volledig ingevulde enquêteformulieren terug ontvangen (56%).

#### Samenvatting van de resultaten (Zie voor het volledige verslag bijlage 1)

##### **Deelname aan bijeenkomsten**

Van de 600 respondenten kunnen er 458 (76%) zich herinneren dat zij in de afgelopen twee jaar (per post, e-mail, via de krant of internet) zijn uitgenodigd om deel te nemen aan een bijeenkomst. Van deze groep hebben 91 personen (20%) daadwerkelijk aan één of meer bijeenkomsten deel genomen. Directe betrokkenheid bij het besproken thema is voor de meeste respondenten de reden om deel te nemen. Vooral het feit dat men in of bij een gebied woont dat onderwerp is van de bijeenkomst.

##### **Ervaringen bij de bijeenkomsten**

Het merendeel van de respondenten die een bijeenkomst bijwoonden, meent dat daar voldoende ruimte was om eigen standpunten kenbaar te maken (78%) en om vragen te stellen (84%). 56% heeft na afloop een verslag gezien (hetzij toegestuurd, hetzij op de website geplaatst). 25% meent dat de laatst bijgewoonde bijeenkomst een tastbaar resultaat heeft opgeleverd; 26% vindt van niet. Dit laatste antwoord gaat vaak gepaard met een zeer kritische toelichting.

##### **Ervaringen bij enquêtes**

Van alle respondenten meent 11% (70 respondenten) dat enquêtes hebben geleid tot tastbare resultaten. 9% (52 respondenten) ziet geen tastbare resultaten. Verreweg het grootste deel van de respondenten kiest voor het antwoord 'weet niet' of 'dat is nog niet te zeggen'.

##### **Voorkeuren voor thema's**

Aan alle respondenten zijn 15 vragen voorgelegd, waarbij is gevraagd over welke thema's men het liefst zou willen meedenken. Het meest gekozen antwoord is 'de eigen buurt'. Andere verhoudingsgewijs veel gekozen onderwerpen zijn: *veiligheid, parkeren en bereikbaarheid, inrichting van de stad en beheer van de openbare ruimte*. De meeste belangstelling gaat dus uit naar ruimtelijk georiënteerde thema's.

##### **Voorkeuren voor vormen van samenspraak**

De respondenten hebben een sterke voorkeur voor digitale vormen van samenspraak (dit is een weinig informatief gegeven, omdat deelname aan het panel al een vorm van digitale samenspraak is). Daarnaast hebben ook bijeenkomsten de voorkeur van veel respondenten, vooral wanneer het gaat om plannen voor de eigen buurt.

Uitgaande van de veronderstelling dat men één of meer samenspraakbijeenkomsten wil bijwonen, antwoordt de helft van de respondenten dan zijn of haar tijdsinvestering te willen beperken tot hooguit 2 uur. En kleine groep (17%) zou nog wel bereid zijn daar één of meer dagdelen aan te besteden. Het voorkeurstijdstip van de meeste respondenten is een doordeweekse avond.



## **1.2 Groepsgesprekken met maatschappelijk organisaties, ondernemers, bewoners en ambtenaren**

In november 2012 zijn drie bijeenkomsten met de Zoetermeerse samenleving gehouden om meningen en ervaringen met betrekking tot samenspraak te verzamelen.

### **Samenvatting van de opbrengst (zie voor de verslagen bijlage 2)**

#### **Kom naar de mensen toe**

Inwoners vinden het prettig als vergaderingen en bijeenkomsten in de wijk zijn waar het thema speelt. Nabijheid is belangrijk. Daarom worden ook de wijkposten gewaardeerd.

Wethouders en raadsleden zouden meer in de wijken in gesprek moeten gaan om uit te leggen waarom iets gaat zoals het gaat en welke paden burgers kunnen bewandelen. En vooral ook om te luisteren. Niet alleen vlak voor de verkiezingen of als er iets aan de hand is in de wijk. Net als wijkwethouders zouden er ook wijkraadsleden kunnen komen.

#### **Investeer in de kwaliteit van de medewerkers**

Over de ervaren professionaliteit van de gemeente bestaan uiteenlopende meningen.

De ervaringen met de gemeente zijn erg afhankelijk van met welke ambtenaar men te maken krijgt. Qua competentie en houding zijn de ambtenaren zeer verschillend. Sommigen zijn prima op de hoogte en denken behulpzaam mee, anderen hebben te weinig kennis van zaken of stellen zich heel procedureel op. De deelnemers aan de gesprekken vinden het belangrijk dat ambtenaren zich oplossingsgericht opstellen.

Bottom line uit de gesprekken met de inwoners: Hoe mensen zich behandeld voelen, is allemaal een kwestie van communicatie. De gemeente zou moeten investeren op deze vaardigheid bij haar medewerkers.

Suggestie: Een éénloketsysteem invoeren met casemanagers die de verantwoordelijkheid voor binnenkomende vragen zelf oppakken en terugkoppelen.

#### **Kies een aantal onderwerpen voor de komende jaren**

Voor onderwerpen die bewoners belangrijk vinden, komen ze wel naar een bijeenkomst. Daarvoor zijn drie dingen cruciaal: het moet dan gaan over hun directe omgeving, ze moeten er zelf belang bij hebben ("Samenspraak moet lonen") en ze moeten het idee hebben dat de gemeente echt iets doet met wat zij inbrengen.

Het zou beter zijn als de gemeente meer focus aanbrengt door per jaar een aantal thema's vast te stellen. Transparant zijn over wat er de komende jaren gaat gebeuren en aanzetten voor visies vroegtijdig delen.

#### **Wees vooraf helder over het proces**

Als mensen met een gemeentelijk samenspraaktraject te maken krijgen, hebben ze graag zicht op het hele traject. Ze willen weten hoe de voorliggende vraag ingebed is en hebben het liefst doorlopend contact in plaats van op een enkel moment.

De deelnemers vinden het belangrijk dat de gemeente bij een onderwerp waarover samenspraak wenselijk is, direct bij het begin van het traject een aantal aandachtspunten goed overdenkt: wanneer moeten welke mensen erbij betrokken worden, waarover dan precies, hoe en met welk doel. Daarmee maakt de gemeente een helder kader, dat zij ook moet communiceren.

Het doel moet specifieker zijn dan 'we willen praten over X'. Het moet voor de betrokkenen helder zijn welk vervolg er aan de samenspraak wordt gegeven, over welke aspecten zij zeggenschap hebben en wat er mogelijk is, zowel wettelijk als qua gemeente als qua budget.

Ook moet vooraf duidelijk zijn hoe zwaar de inbreng van de betrokkenen weegt. Hierbij komt de vraag naar representativiteit op. "Als er maar een clubje van acht mensen komt opdagen, kunnen die dan beslissen voor een wijk van 20.000 inwoners?" De corporatie hanteert de procedure dat voor een verandering (ook

iets als de kleur van de kozijnen) een akkoord nodig is van 70% van de huurders. Zo'n stelregel zou de gemeente ook kunnen gebruiken. Dan moet bij een voorstel gecommuniceerd worden: als 70% van de bewoners het ermee eens is, gaan we het zo doen.

### **Betrek mensen in een vroeg stadium**

Samenspraak moet goed in de tijd gepland worden. Dan hoeven betrokkenen niet meer het gevoel te hebben dat zij achter de feiten aan hollen en er eigenlijk alleen zijn om reeds vastgestelde doelen en middelen te legitimeren. Het rendement is veel groter wanneer belanghebbenden aan de voorkant worden betrokken. "Betrokken worden in een te laat stadium wordt gevoeld als wassen neus," zegt een aanwezige.

### **Maak het leuk en effectief, zoek passende vormen**

Voor samenspraak zou de gemeente wat creatiever kunnen nadenken over de vorm. Niet altijd bijeenkomsten waarvoor mensen hun huis uit moeten. Meningeën kunnen ook gevraagd worden via een enquête, via reacties op de website of met een burgerpanel. En een bijeenkomst hoeft niet per se in een zaal met rijen mensen; je kunt ook denken aan themagroepjes of statafels op straat. Daarnaast is het slim als de gemeente aanhaakt bij wat er al georganiseerd wordt en bij bestaande netwerken. Niet altijd dezelfde mensen uitnodigen, soms een specifieke doelgroep zoeken.

De deskundigheid en creativiteit van de bewoners aanboren: hoe gaan we dit vraagstuk oplossen? Op stedelijk niveau werken, meer burgerpanels gebruiken.

### **Informeel, betrek op maat en koppel terug**

De gemeente zou bestanden op kunnen bouwen voor diegenen die over bepaalde onderwerpen geïnformeerd willen worden. Een aanwezige geeft mee dat het mogelijk is om op de website [overheid.nl](http://overheid.nl) postcode of huisadres in te voeren en vervolgens wekelijks relevante informatie uit de buurt in de digitale mailbox te krijgen.

Het idee is geopperd dat de gemeente inwoners vraagt over wat voor soort thema's ze zouden willen meedenken. Om aan te kunnen sluiten bij de behoefte aan samenspraak moet de gemeente ook rekening houden met de culturen en als bruggenbouwers mensen uit de gemeenschap zelf betrekken.

De gemeente wordt gevraagd goed terug te koppelen naar burgers en bij langdurige en ingrijpende projecten in de buurt, burgers al in een vroeg stadium op serieuze wijze mee te nemen in het proces. Het is essentieel dat mensen binnen afzienbare tijd zichtbare resultaten zien van de sessie waarop zij zich ergens over hebben uitgesproken. "Anders komen ze voor een volgende keer hun huis echt niet uit." In ieder geval is terugkoppeling in de vorm van een verslag nodig, maar ook is belangrijk dat de betrokkenen op de hoogte worden gebracht van het beleidsvoorstel dat eruit voortkomt. De gemeente moet duidelijk maken wat er van de inbreng is overgenomen en ook uitleggen waarom iets niet is overgenomen.

Overvraag mensen niet. De neiging bestaat om mensen die ergens actief in zijn, ook voor andere zaken (op andere thema's en andere locaties) in te schakelen. Dan bestaat het risico dat zij zich misbruikt voelen.

### **Ga uit van eigen kracht**

Van de burger mag een serieuze houding en verantwoordelijkheidsgevoel verwacht worden. "Besef dat wij samen de gemeente zijn".

De gemeente zou vaker moeten uitgaan van de kracht van de stad en 'samenspraak andersom' moeten toepassen. Dus niet aan burgers vragen met de gemeente mee te denken, maar zichzelf ondersteunend opstellen in initiatieven van bewoners en organisaties.

Samenspraak nieuwe stijl, waarbij de gemeente initiatieven van bewoners ondersteunt. Als een soort *neighbourhood governance* kunnen bewoners via buurtcommissies of wijkcomités problemen in de eigen omgeving zelf aanpakken. Zelfs als de gemeente een eigen agenda heeft, moet men intern investeren in het begrijpen van de belangen van anderen, de vraag achter de vraag doorgronden. De kunst is te snappen waar het de ander echt om gaat en naar een acceptabele oplossing te zoeken.

Suggestie: De gemeentelijke taken beperken tot beleid en handhaving. Bij de uitvoering burgers en ondernemers betrekken.

### **Zorg dat de basis op orde is**

Voor samenspraak van burgers is het van essentieel belang dat de gemeente in ieder geval zorgt voor zaken als basaal beheer van de openbare ruimte. Als dat niet in orde is, dan is de bereidheid van de burger om aan andere dingen mee te doen klein. Bewoners willen daar ook vaak wel bij helpen, zo blijkt tijdens de bijeenkomst.

### **Ken en benut de kracht en diversiteit in de wijk**

De gemeente zou meer aandacht moeten schenken aan speciale groepen met eigen behoeften en talenten. Ga actief op zoek naar die talenten. "De buurt is geen eenheidsworst, gezinnen met kleine kinderen hebben misschien andere wensen dan bijvoorbeeld ouderen." Een idee is dat de wijkagent en de wijkmanager zich binnen de wijk beter bekend maken, bijvoorbeeld door een deel van hun werktijd te reserveren voor een praatje bij de mensen aan de deur. Op die manier kunnen als vanzelf ook problemen achter de voordeur gesignaleerd worden.

Aan verschillende welzijnsstichtingen wordt ook een belangrijke rol toegedicht als het gaat om betrokkenheid in de buurt. Zo zou Stichting Mooi meer bekendheid moeten krijgen en samen met Stichting Piëzo een motor voor de buurt kunnen zijn.

En de gemeente kan meer investeren in samenspraak van kinderen, zodat zij dat later ook gemakkelijker doen.

Als de gemeente mensen ergens bij betreft om meningen, kennis en ervaringen op te halen, is het belangrijk om dat breed te doen en bewust ook mensen uit te nodigen van wie weerstand verwacht mag worden. Als de gemeente niet de tegenkracht van dwarskijkers organiseert, wordt het proces en daarmee ook de inhoud versmald. Hierbij is het ook zaak de netwerken van organisaties te benutten: zij weten wie actieve bewoners zijn en wie er belangstelling hebben voor een onderwerp.

Om tot de beste inhoudelijke oplossing te komen, moet de gemeente heel verschillende stakeholders betrekken, niet alleen medestanders uitzoeken, maar juist ook tegengas organiseren. Dan wordt helder welke belangen de gemeente heeft en welke de andere partijen.

### **Niet alleen samenspraak maar ook doen**

De gemeente wordt aangemoedigd om vooral door te gaan met het stimuleren van wijkuintjes en snippergroen. Dat wordt gezien als een goede manier om een gevoel van saamhorigheid te creëren.

In januari 2013 organiseerden we een samenspraakbijeenkomst voor ambtenaren van de gemeente zelf.

### **Samenvatting van de opbrengst (zie voor het verslag bijlage 3)**

Samenspraak kan geen doel op zichzelf zijn, maar is altijd een middel om iets te bereiken: een rijkere inhoud en een groter draagvlak.

Samenspraak organiseren is wel een echt vak. Het zou helpen als duidelijk is welke competenties ervoor nodig zijn (training in het vervolgtraject) en welke collega's aan te spreken zijn voor advies.

Wanneer de raad of het college aangeeft dat er bij een onderwerp samenspraak georganiseerd moet worden, goed doorvragen waarom en waartoe en ook al vragen naar ideeën over hoe. Dan zijn nut en noodzaak ook voor deelnemers goed helder te maken. Dus eerst het doel zelf analyseren en het dan communiceren.

### **Goede voorbereiding**

- Niet zomaar beginnen, maar goed bedenken hoe en wanneer mensen betrokken moeten worden. Hiervoor hebben de medewerkers behoefte aan een

toolkit met een stappenplan. Niet een beschrijving van wel 100 mogelijkheden, maar liever het format van 10 goed werkende methoden.

- Goed bedenken wie je uitnodigt. Daarbij gebruik maken van de kennis die het maatschappelijk middenveld heeft. Organisaties met netwerken inschakelen en daarmee samenwerking zoeken: hen de drager laten zijn en als overheid alleen faciliteren.

Ook het wijkmanagement betrekken. Daar is veel lokale kennis aanwezig. Dit zou de gewoonte moeten zijn bij alle afdelingen, maar het is nog niet standaard.

- Aan verwachtingenmanagement doen. Naar bewoners toe: Zorgen dat helder is om welke niveau van de samenspraakladder het in de betreffende situatie gaat en hoe mensen kunnen meedenken. Naar politiek bestuur toe: Afspraken maken over de bestuurscultuur dat raadsleden en wethouders iemand die hen aanspreekt, wijzen op de mogelijkheid om mee te doen in het samenspraaktraject en niet zomaar zelf toezeggen dat ze iets zullen regelen.

### ***Wat hebben medewerkers nodig om samenspraak goed te kunnen organiseren?***

Verschillende soorten helpende omstandigheden zijn genoemd:

- *Competenties*: Inzicht in wat wel en niet werkt in samenspraak. Kennis van de samenspraakladder. Vaardigheden als krachtenveldanalyse maken, groepsgesprekken leiden, inlevingsvermogen, omgaan met mensen in heftige situaties. Kennis van werkvormen en manieren om mensen te benaderen.

- *Aanpak*: Samenspraak niet doen omdat het moet, maar omdat het belangrijk is. Nieuwe media gebruiken, er is veel meer mogelijk dan we denken. Snelheid in het proces houden, processen opknippen. Simpele duidelijke heldere boodschap, zodat de burger direct ziet wat hun handelingsperspectief is. Zo vroeg mogelijk in het proces samenspraak opstarten. Van te voren goed nadenken over randvoorwaarden en welke beïnvloedingsruimte er kan zijn, duidelijke spelregels. Goed in beeld brengen wie de omgeving is, wie welke belangen hebben. Waken voor de dominantie van buurtburgemeesters, zorg voor diversiteit in het bereiken van groepen.

- *Vindbaarheid*: Een archief van samenspraakprojecten. Intranet met een zoekmachine. Een toolkit met protocollen, draaiboeken, voorbeelden van de samenspraakladder. Collega's die als vraagbaak kunnen dienen.

- *Intern draagvlak*: Bottom-up, maar ook gedragen door de directie en bestuurlijk commitment. De verplichte samenspraakparagraaf bij collegebesluiten serieus nemen, er niet mee weggomen als er 'NVT' wordt ingevuld of 'inloopavond' of 'persbericht'. Er aandacht aan besteden: op borden in de gang, 'nieuw op de site', week/maand van de samenspraak. Vertrouwen krijgen. Voorbeeldgedrag van college/topmanagement.

## **1.3 Rekenkameronderzoek**

De Rekenkamercommissie van Zoetermeer wilde weten hoe de gemeente Zoetermeer invulling geeft aan de ambities op het gebied van samenspraak, welke ervaringen de betrokkenen daarmee hebben en welke lessen er voor de toekomst zijn. De RKC bestudeerde documenten en hield interviews. Acht recente samenspraaktrajecten werden speciaal verkend. Het onderzoeksrapport is op 19 februari 2013 uitgebracht.

De conclusies van de Rekenkamercommissie komen op het volgende neer: Niemand staat onwelwillend tegenover samenspraak, maar de Participatievisie speelt geen rol bij keuze voor samenspraak, er is geen onderbouwing van de keuze voor samenspraak, er is geen sturing op samenspraak, de rollen zijn niet helder en er is geen gedegen evaluatie en lessons learned.

### ***Uit de conclusies van het rapport:***

Sinds 2005 is er binnen de gemeente steeds meer aandacht gekomen voor het thema. Tegelijkertijd is in het onderzoek naar voren gekomen dat nog niet iedereen in de gemeente, met name binnen het ruimtelijke en financiële domein, samenspraak beschouwt als iets vanzelfsprekends of als iets wat een directe bijdrage levert aan een effectief beleid of een effectieve aanpak.

Bovendien realiseert nog niet iedereen binnen de gemeente zich wat samenspraak precies is en wat de consequenties van samenspraak zijn. Samenspraak is meer dan het 'even' versturen van een bewonersbrief en het betekent meer dan 'alleen' het aanhoren van betrokkenen, maar hier lijkt nog geen eenduidig beeld over te bestaan binnen de gemeente.

De acht onderzochte trajecten waarin gebruik is gemaakt van samenspraak, laten verschillende ervaringen met samenspraak zien. In de basis lijken alle projectleiders of andere direct betrokkenen uit de organisatie welwillend tegenover samenspraak te staan. De wijze waarop zij de samenspraak (activiteiten) voorbereiden, uitdenken, onderbouwen, in de praktijk uitvoering geven, communiceren en gebruiken in hun beleids- of besluitvormingstraject verschilt echter sterk.

Over het algemeen kunnen we stellen dat vooral in de fase voorafgaand aan een traject en na afloop van een traject verbeteringen mogelijk zijn. Zo is uit het onderzoek gebleken dat in de fase voorafgaand aan een traject vaak nog te weinig aandacht bestaat voor het beredeneerd beantwoorden van de vraag welke betrokkenen een rol moeten kunnen spelen, op welke manier, in welke rol en binnen welke randvoorwaarden. In de fase na afloop van een traject is nog te weinig aandacht voor het evalueren van de samenspraak(-activiteiten) en het gedocumenteerd vastleggen van de lessen.

In de onderzochte trajecten ondersteunt het college — en meer specifiek de betrokken portefeuillehouders — steeds het initiatief om belanghebbenden te laten participeren. De mate waarin het college (bij)stuurt op de wijze van samenspraak is relatief beperkt. De raad heeft in (de invulling van) het samenspraakbeleid met name een formele rol: de raad stelt de kaders voor het beleid en laat de uitvoering vervolgens aan het college.

Voorafgaand aan en tijdens een specifiek traject wordt de raad geïnformeerd over de voortgang. Tijdens een discussiebijeenkomst met afgevaardigden van enkele fracties is naar voren gekomen dat de raadsleden nog actiever geïnformeerd zou willen worden om hun volksvertegenwoordigende en controlerende rol nog beter te kunnen vervullen.

## **2 Externe deskundigen**

Het afgelopen jaar zijn drie rapporten verschenen over samenspraak in de Nederlandse samenleving.

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) beschrijft in 'Loslaten in Vertrouwen' (2012) dat de bestuurders moeten durven loslaten en uitleggen dat de overheid niet overal over gaat. Dat wat nodig is, groeit in eerste plaats in de samenleving. Daarbij worden kleinschalige, losse en informele groepen steeds belangrijker ten koste van meer geformaliseerde organisaties.

Traditioneel gebruikt de overheid een samenspraakladder voor burgers.

Daarmee bepalen gemeenten hoeveel inspraak burgers krijgen bij beleidsontwikkeling. De Rob stelt dat de huidige tijd vraagt om een dergelijke samenspraaktrap voor de overheid, waarin loslaten het belangrijkste niveau is. Zie voor een uitgebreide samenvatting bijlage 4.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) pleit in 'Vertrouwen in burgers' (2012) voor meer vertrouwen in wat burgers zelf kunnen doen. Miljoenen burgers kunnen en willen meedenken en meedoen.

De WRR stelt dat ambtenaren en frontlijnwerkers de handelingsruimte moeten hebben om daar recht aan te doen. De WRR stelt daarnaast dat de overheid meer moet gaan 'denken vanuit de burger' om tot een nieuwe verhouding tussen overheid en samenleving te komen. Aansluiting zoeken bij initiatieven van burgers is hiervoor een voorwaarde.

Zie voor een uitgebreide samenvatting bijlage 5.

In 'Loslaten, vertrouwen, verbinden' (2012) stelt Jos van der Lans dat burgers zich niet meer herkennen in de onpersoonlijke overheidsorganisaties, maar dat mensen wel zelf initiatieven nemen en oplossingen zoeken. De overheid zou faciliterend moeten zijn voor deze 'best persons'. Zie voor een uitgebreide samenvatting bijlage 6.