de Nationale ombudsman

'We gooien het de inspraak in'

Een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie

17 september 2009
2009/180

Samenvatting

Aanleiding

Participatie van burgers bij overheidsbeleid is in een democratische samenleving een groot goed. De wijze waarop die participatie wordt ingevuld, speelt een belangrijke rol in de relatie tussen de burger en de overheid en het vertrouwen dat de burger in de overheid heeft. Burgerparticipatie omvat alle methoden om burgers bij gemeentelijk beleid te betrekken. Het gaat daarbij zowel om de inbreng van burgers op het moment dat er nog beleidsruimte is als om de wettelijke inspraakprocedure.

Op het gebied van burgerparticipatie vinden vele initiatieven plaats. Desondanks ontvangt de Nationale ombudsman regelmatig klachten van burgers over de wijze waarop zij door hun gemeente bij het beleid worden betrokken. Vaak gaat het erom dat de gemeente de indruk wekt dat burgers mee kunnen denken en praten over een te nemen besluit. In de praktijk ervaren de burgers echter dat de gemeente hun inbreng zonder opgaaf van redenen naast zich neerlegt. De participatie van burgers bij het gemeentelijk beleid komt daardoor niet tot zijn recht en burgers voelen zich niet behoorlijk behandeld door de gemeente.

De Nationale ombudsman hecht eraan dat de relatie tussen burger en overheid goed is en ziet erop toe dat de overheid in haar contacten met de burgers behoorlijk handelt. Met dit onderzoek wil de Nationale ombudsman daarom een kader schetsen waarbinnen behoorlijke omgang van gemeenten met burgerparticipatie is gewaarborgd. Dit heeft geresulteerd in tien spelregels voor behoorlijke burgerparticipatie.

Opzet

Het onderzoeksteam deed literatuuronderzoek naar het onderwerp burgerparticipatie en keek naar een aantal initiatieven en ontwikkelingen op dit gebied zoals het advies van de Werkgroep Inspraak Nieuwe Stijl over het effectief betrekken van het publiek bij ruimtelijk-economische ingrepen. Tevens is in opdracht van de Nationale ombudsman een studie gedaan naar de, inmiddels stevig in de samenleving verankerde, burgerparticipatie in Portland, Oregon in de Verenigde Staten. Er is een inventarisatie gemaakt van de ontvangen klachten in het afgelopen jaar. Daarnaast was er op de website van de Nationale ombudsman van 17 november 2008 tot en met 24 december 2008 een meldpunt geopend waarop burgers hun ervaringen met inspraak konden melden. Aan de hand van de geïnventariseerde klachten en ontvangen meldingen zijn de meest voorkomende ergernissen geformuleerd. Deze ergernissen zijn vervolgens besproken met gemeenteambtenaren van zes gemeenten. In deze gesprekken werd ook naar hun ervaringen met burgerparticipatie en inspraakprocessen gevraagd en kwamen de dilemma's waar gemeenteambtenaren mee te maken hebben ter sprake. Tijdens een ronde tafel bijeenkomst hebben wetenschappers, bestuurders en lokale ombudslieden hun visie gegeven op en gediscussieerd over de invulling van behoorlijke burgerparticipatie naar aanleiding van de toegezonden tussenrapportage.

Ervaringen van burgers en gemeenteambtenaren

De beleving van de burgers stond in dit onderzoek centraal. Er is onderzocht wat vanuit het perspectief van de burgers de kwetsbare punten in de huidige participatieprocessen zijn en welke gedragingen tot de grootste ergernissen leiden. Samengevat zijn de belangrijkste kritiekpunten:

- De politiek heeft al besloten terwijl bij de burgers de suggestie is gewekt dat zij nog kunnen participeren in de besluitvorming.
- De burgers worden te laat betrokken bij de besluitvorming zodat de burger daar geen invloed meer op heeft.
- Hoewel de gemeente burgerparticipatie organiseert, wordt de inbreng van burgers vervolgens genegeerd.
- De gemeente wil geen gesprek met de burgers maar kiest voor een zeer procedurele en formele benadering.
- De gemeente verstrekt geen informatie, burgers worden daardoor onverwacht met de uitvoering van het besluit geconfronteerd.

- Door het gebrek aan informatie stroken de verwachtingen van de burgers niet met de realiteit, burgers weten vaak niet waar zij precies bij betrokken worden en dat zorgt voor teleurstelling en frustratie achteraf.
- De gemeente handelt niet zorgvuldig door bijvoorbeeld niet goed na te gaan wie de belanghebbenden bij een bepaald besluit zijn of maar een deel van de buurtbewoners te informeren.
- De gemeente verstrekt onduidelijke en onvolledige informatie waardoor het voor burgers moeilijk is om goed in te schatten wat een besluit nu precies inhoudt.

Uit de ervaringen van de gemeenteambtenaren is gebleken dat het college van burgemeester en wethouders over het algemeen bepaalt of er burgerparticipatie georganiseerd wordt of niet. In beginsel is de keuze voor burgerparticipatie vrij en wordt deze per project bekeken. Hierbij spelen ook factoren als geld en tijd en het initiatief van de betrokken ambtenaren een rol. Voor het slagen van burgerparticipatie is het van groot belang dat de politiek zich daaraan committeert.

Bij moeilijke onderwerpen, zoals opvang voor verslaafden, is er eigenlijk altijd weerstand. Sommige wijken zijn beter in het bieden van weerstand dan andere, het zogenaamde 'IQ van de wijk' speelt hierbij een grote rol. Vaak kiest de gemeente er bij dergelijke moeilijke onderwerpen voor om geen burgerparticipatie te organiseren.

Voor gemeenten is het moeilijk te bepalen wat het juiste moment is om burgers te betrekken. Dit moet niet te vroeg zijn maar ook niet te laat. Daarbij is ook van groot belang dat alle burgers betrokken worden en dus gehoord worden, niet alleen de voor- of tegenstanders maar ook de zwijgende meerderheid.

Gemeenteambtenaren beamen dat voorafgaand aan het proces duidelijk moet zijn bepaald welke rol de burger heeft en wat het doel is van de burgerparticipatie. Tevens is duidelijke en volledige informatieverstrekking van groot belang. Welke informatie op welk moment wordt prijsgegeven wordt echter mede bepaald door ambtelijke of politieke overwegingen die niet noodzakelijkerwijs overeenkomen.

Behoorlijke burgerparticipatie

De wijze waarop de burger de gedragingen van de gemeente in het kader van burgerparticipatie beleeft, is van invloed op zijn rechtvaardigheidsbeleving. Er bestaat een directe relatie tussen de rechtvaardigheidsbeleving van de burger en zijn vertrouwen in de overheid. Behoorlijke burgerparticipatie is nodig om het vertrouwen tussen de burger en de overheid te verbeteren. Uit dit onderzoek blijkt dat behoorlijke burgerparticipatie drie kernelementen heeft. Ten eerste is het noodzakelijk dat de gemeente vooraf heldere keuzen maakt over de invulling van het participatieproces. Ten tweede dienen bestuurders en ambtenaren daadwerkelijk geïnteresseerd te zijn in de inbreng van burgers en overtuigd te zijn van de toegevoegde waarde van burgerparticipatie. Ten derde moet de gemeente ervoor zorgen dat de burgers volledig geïnformeerd zijn en blijven gedurende het participatieproces.

Deze drie kernelementen heeft de Nationale ombudsman uitgewerkt in tien spelregels die zowel de gemeente als de burger handvatten bieden voor behoorlijke burgerparticipatie.

Heldere keuzen vooraf

1. De gemeente motiveert of en zo ja hoe ze burgers betrekt bij beleids- en besluitvorming. Criteria daarbij zijn: heeft het invloed op de leefomgeving en is er ruimte voor participatie. Deze motivering maakt de gemeente desgevraagd kenbaar.
2. De gemeente maakt participatie een vast onderdeel van het politieke en bestuurlijke besluitvormingstraject.
3. De gemeente gaat zeer terughoudend om met de mogelijkheid participatie te beperken vanwege het algemeen belang. Kiest de gemeente er toch voor burgerparticipatie te beperken dan moet ze deze keuze motiveren.
4. De gemeente bepaalt, voordat het participatietraject van start gaat, welke rol de burger krijgt:
   − meebeslissen;
   − coproduceren;

− adviseren;
− raadplegen;
− informeren.

5. De gemeente zorgt voor een zorgvuldig vormgegeven participatieproces. Dit betekent dat de gemeente expliciet maakt:
– welk onderwerp ter discussie staat;
– wie ze bij de beleids-/besluitvorming betrekt, dus wie de belanghebbenden zijn;
– op welke wijze ze het participatieproces inricht, zo mogelijk in overleg met de belanghebbenden;
– op welke wijze ze de burger het best kan bereiken, bijvoorbeeld per brief,via de media of huisbezoek. Voor welke wijze ze kiest is mede afhankelijk van de rol die de burger heeft gekregen in het participatieproces.

Constructieve houding

6. De gemeente is oprecht geïnteresseerd in hetgeen burgers naar voren brengen en laat dat merken in woord en daad. Van burgers mag een constructieve bijdrage worden verwacht.
7. De gemeente weegt de inbreng van burgers mee in de uiteindelijke beslissing en maakt dat zichtbaar.
8. De gemeente levert extra inspanning om alle belanghebbenden actief te betrekken, dus ook degenen die zich niet meteen in eerste instantie zelf aanmelden.

Informatieverstrekking

9. De gemeente informeert de burger tijdig en volledig over het onderwerp van participatie, hun rol en de manier waarop het participatieproces vorm krijgt.
10. De gemeente informeert burgers gedurende het participatietraject regelmatig over wat er gebeurt met hun inbreng. De inbreng van burgers wordt schriftelijk vastgelegd. De gemeente informeert burgers ook over lang stilliggen, uitstel of wijziging van voornemens of plannen van de gemeente. De gemeente motiveert haar besluit waarbij ze aandacht besteedt aan de door burgers naar voren gebrachte (tegen) argumenten.
11. Veel gemeenten erkennen het belang van burgerparticipatie en proberen daar ook zo goed mogelijk inhoud aan te geven. Dit lukt echter nog niet altijd. Met deze spelregels wil de Nationale ombudsman actief bijdragen aan de verdere ontwikkeling en implementatie van behoorlijke burgerparticipatie in het gemeentelijk beleid.