

Leidraad Interactieve Beleidsvorming Gemeente Zaanstad



*Het bestuursprogramma gaf **AANZETTEN**,
De stad geeft hiermee **VOORZETTEN**,
Het gemeentebestuur moet nu **DOORZETTEN***

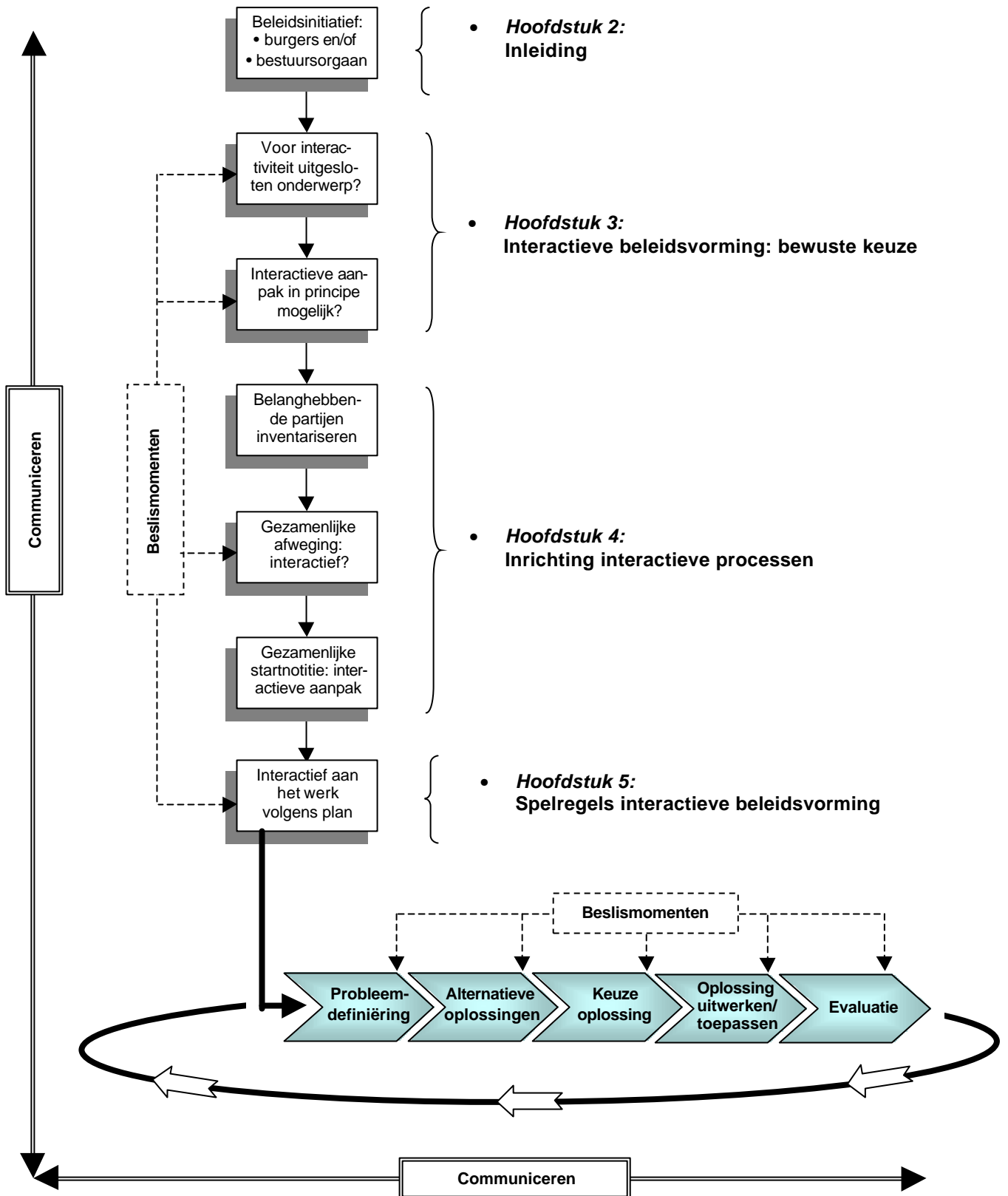
Leidraad Interactieve Beleidsvorming Gemeente Zaanstad

0. Leeswijzer
1. Schematische samenvatting
2. Inleiding
 - 2.1. Bestuurlijk streven
 - 2.2. Interactieve beleidsvorming
 - 2.3. Onderscheid interactieve beleidsvorming en (klassieke) inspraak
 - 2.4. Afspraken met de stad
3. Interactieve beleidsvorming: bewuste keuze
 - 3.1. Uitgesloten onderwerpen
 - 3.2. Specifieke eigenschappen
 - 3.3. Afweging, wanneer wèl, wanneer niet
 - 3.4. Besluitvorming
4. Inrichting interactieve processen
 - 4.1. Doelstelling
 - 4.2. Randvoorwaarden
 - 4.3. Deelnemers
 - 4.4. Organisatie en werkvormen
 - 4.5. Startnotitie
5. Spelregels interactieve beleidsvorming
 - 5.1. Spelregels tussen gemeentebestuur en burgers
 - 5.2. Spelregels binnen het gemeentebestuur
 - 5.3. Communicatie
 - 5.4. Projectmanagement
6. Ter afsluiting

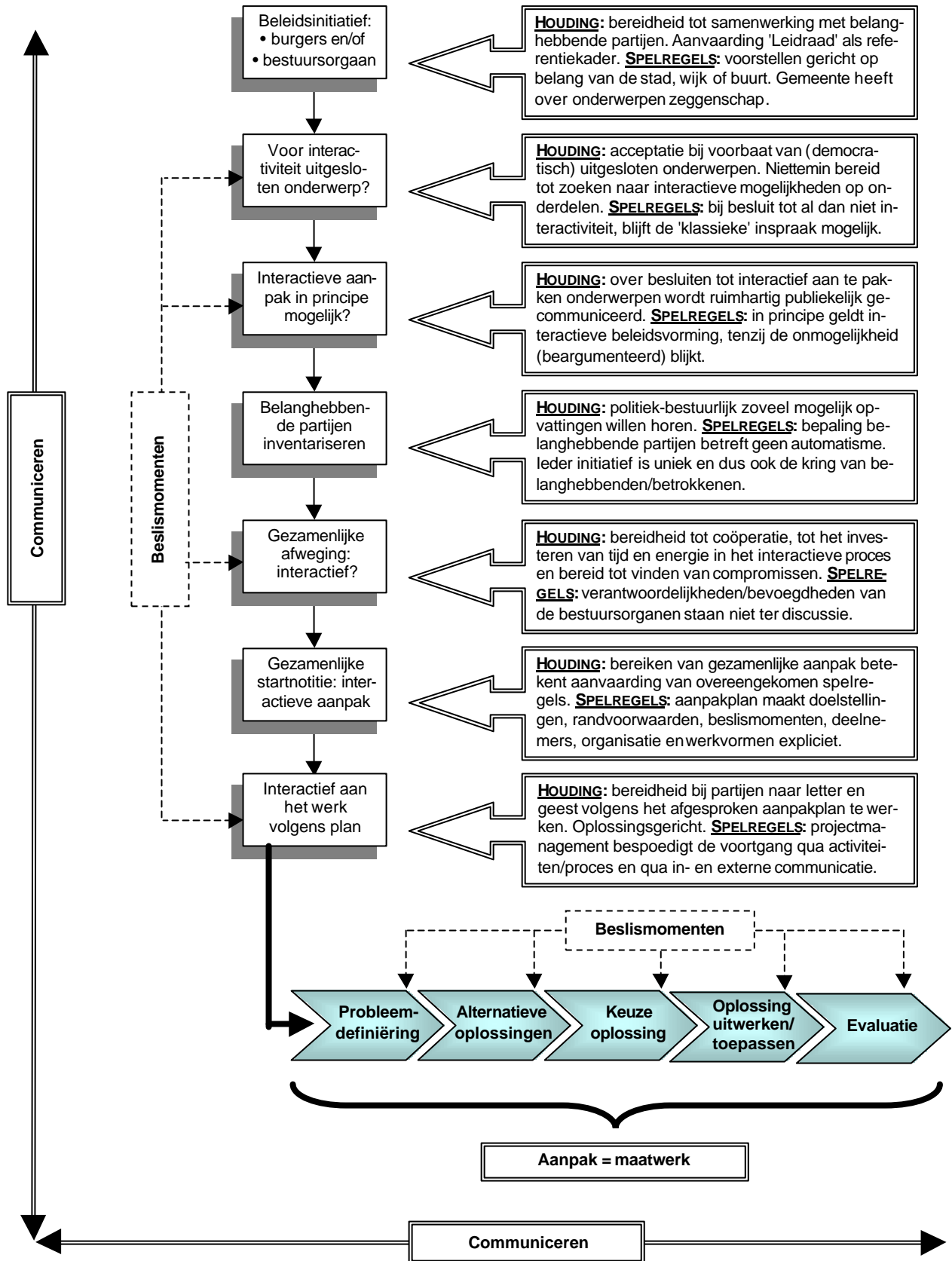
"Geen uitgewerkte plannen waar nog wat inspraak op komt, maar een co-productie met belanghebbenden"

(Citaat uit het verslag van de Rondetafelconferentie dd. 13 februari 2003)

0. Leeswijzer



1. Schematische samenvatting



2. Inleiding

2.1. Bestuurlijk streven

*"Laten we openstaan voor nieuwe vondsten,
wie weet wat daar nog allemaal uitkomt"*

Met het vastgestelde bestuursprogramma "Tussen burger en bestuur, samen werken aan een vitaal Zaanstad (2002-2006)" hebben de gemeenteraad en het college van B&W na de verkiezingen op 6 maart 2002, in zekere mate de richting en vorm bepaald van de gewenste samenwerking met de burgers:

"[.....] Processen voor planontwikkeling laten zich onder het motto 'uw mening doet ter zake' kenmerken door een interactieve werkwijze en ruimte in richting en inhoud [.....]."

*"Bewoners hebben misschien niet altijd
kennis van zaken maar wel kennis van het
probleem"*

Het college gaf de opdracht die beoogde interactieve beleidsvorming verder uit te werken, in overleg met de stad. Daartoe werd de notitie "*Kennis spreekt, Wijsheid luister, Samen werkt*" (november 2002) opgesteld die onder meer de instemming ontving van de raadscommissie Modern Bestuur. Het vormde de basis voor een Rondetafelconferentie op 13 februari 2003. De ca. 100 deelnemers waren vertegenwoordigers van uiteenlopende maatschappelijke organisaties, ambtenaren en individuele burgers. Raads- en collegeleden waren in de gelegenheid om de conferentie als waarnemer bij te wonen. Deze positie werd gekozen om eerst maximaal naar de opvattingen van de Zaanse burgers te luisteren. De bestuursorganen verplichtten zichzelf in het voorjaar 2003 nadere beslissingen te nemen over de gewenste samenwerking met de stad, met inachtneming van de uitkomsten van de rondetafelconferentie. Van deze conferentie is verslag opgemaakt (maart 2003). De conferentiedeelnemers kregen het concept-verslag ter beoordeling voorgelegd. Bovendien werd het verslag publiek gemaakt via Internet en het Zaanstad Journaal. Deze conferentieverslag is nadrukkelijk maat- en richtinggevend geweest voor de samenstelling van de "*Leidraad Interactieve Beleidsvorming*". In het navolgende wordt ook vaker aan die conferentie gerefereerd (via *cursiefjes/citaten*, ter rechterzijde).

*"Deze dag en het feit dat de gemeente ons nu serieus wil nemen,
vind ik een positieve omslag. Draag dat gevoel ook over aan
andere wijkbewoners"*

2.2. Interactieve beleidsvorming

Interactieve beleidsvorming is inmiddels een gevestigd begrip. Toch is relativering ervan op zijn plaats. Bovenal gaat het om een goede samenwerking, wisselwerking en communicatie tussen de gemeente en de Zaanse burgers, bedrijven en organisaties. Steeds opnieuw. Op stedelijk, wijk- en buurtniveau. Samenwerking, wisselwerking en communicatie op een heldere wijze, vanaf het moment dat een uitdaging, probleem of beleidsvraagstuk zich voor het eerst aandient. Het hangt samen met de (geactualiseerde) opdracht die de gemeente zich heeft opgelegd: de burger serieus nemen, profiteren van zijn ervaring en gezond verstand en je als ambtelijk-inhoudelijk deskundige bescheiden opstellen. De maatschappelijke ontwikkelingen van de laatste jaren zetten daar toe aan. Met processen als "Dualisering" van het lokaal bestuur en de "Zaankanteling" van de ambtelijke organisatie bereidde de gemeentelijke organisatie zich er ook al enigszins op voor.

Interactieve beleidsvorming is een verzamelbegrip voor uiteenlopende samenwerkingsvormen waarbij nadrukkelijk wisselwerking tussen betrokken partijen bestaat. Interactief met elkaar bezig zijn betekent een procesmatige benadering van zaken. Het is tegelijk een wijze van denken en werken, waarbij de (beleidsmakende) overheid, de burgers en andere belanghebbenden elkaar erkennen als samenwerkingspartners. Dat betekent dat zowel ten aanzien van het proces als de inhoud openheid moet be-

staan. Interactieve beleidsvoorbereiding, interactief besturen, interactief werken, is al met al geen vrijblijvende optie. Het is noodzakelijk wil (ook) Zaanstad als lokale overheid haar geloofwaardigheid behouden c.q. terugwinnen. Het Zaanse gemeentebestuur vindt blijkens het bestuursprogramma dat interactief werken moet worden toegepast. Burgers hebben zich er tijdens de rondetafelconferentie over uitgesproken waaraan dat zoal zou kunnen of moeten voldoen. Datzelfde bestuur kan dat nu niet negeren.

Samengevat gaat het bij (processen van) interactieve beleidsvorming om een drietal doelen:

- verbeteren van de kwaliteit van de gemeentelijke plannen of het gemeentelijk beleid;
- vergroten van de democratische legitimiteit van de bestuursorganen raad, college en burgemeester;
- vergroten van (betrokkenheid en zelfwerkzaamheid i.c. van) draagvlak bij betrokken partijen voor gemeentelijk te nemen besluiten.

"Om vertrouwd te worden, moet je vertrouwen geven [.....]. Ook de gemeente heeft last van wantrouwen richting burger. Dus daar moet ook aan gewerkt worden"

2.3. Onderscheid interactieve beleidsvorming en (klassieke) inspraak

In de discussies over interactieve beleidsvorming lijkt het soms alsof inspraak als synoniem wordt gezien. Een misvatting. Bij interactieve beleidsvorming gaat het om wisselwerking. Inspraak is een wettelijk verankerd recht. Een interactief proces is een instrument waarvoor het gemeentebestuur kan kiezen. Voorts geldt dat interactief werken gebeurt in een eerder stadium dan de wettelijk verankerde (klassieke) inspraak. De spelregels worden van geval tot geval afzonderlijk vastgelegd.

Voor inspraak is een concreet gemeentelijk beleidsvoorstel nodig. Interactief werken vindt haar startpunt juist als zo'n voorstel er nog niet is. Eén van de eigenaardigheden van inspraak is voorts dat die gebonden is aan vaste regels en termijnen. Inspraak richt zich specifiek op het naar voren brengen van bedenkingen en bezwaren tegen concrete voorstellen. Interactieve processen zijn daarentegen gericht op het vooraf meedenken, -werken, adviseren en zo mogelijk meebeslissen. Het succes van een interactief proces valt uiteindelijk mede af te leiden aan het aantal formele bezwaren achteraf.

"Menig bestuurder heeft slapeloze nachten van de ellenlange bezwaarprocedures die bewoners kunnen voeren. Interactieve beleidsvorming creëert draagvlak dat kan bijdragen aan het verminderen van bezwaarschriftprocedures"

2.4. Afspraken met de stad

Interactief werken kent verschillende vormen (wat verderop ook zal blijken). Duidelijk mag zijn dat die ook verschillende spelregels kennen. Daarbij mag geen misverstand bestaan over de rol en verantwoordelijkheid van raad, burgemeester, college en ambtenaren. Maar evenzeer moet volstrekt duidelijk zijn welke ruimte beleidspartners als burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven hebben in het besluitvormingsproces. Om dat te bereiken geldt deze Leidraad; een verzameling (begin-af)afspraken tussen de bestuursorganen (raad, college en burgemeester) en de burgers van Zaanstad over de manier waarop vraagstukken op stedelijk, wijk- en buurtniveau in principe gezamenlijk aangepakt worden. Dat model voor samenwerking en overleg betreft echter geen gedetailleerde set van formele regels betreffen. Niet gedetailleerd, omdat vraagstukken die zich kunnen aandienen alle om een specifieke benadering vragen. Geen twee uitdagingen, problemen of beleidsvraagstukken zijn immers hetzelfde. Noch qua eigenschappen, noch qua belanghebbende personen en partijen. Bovendien veranderen de maatschappelijke omstandigheden voortdurend. Dit brengt met zich mee, dat de best haalbare oplossing voor (ogenschijnlijk) soortgelijke problemen in de tijd ook kan variëren.

"Een interactief proces heeft de lastige maar ook charmante eigenschap dat je niet alles van tevoren kunt voorzien en vastleggen. Het proces kan onverwachte wendingen nemen"

Het negeren van de eenmaal tussen burgers en de gemeente overeengekomen Leidraad heeft gevolgen. De ene of de andere partij brengt dan zichzelf als logische partner-in-zaken in de positie van tegenpartij'. Dat kwam de laatste decennia te vaak voor, dat is weinig productief gebleken en dat bevalt steeds minder. De media konden er bovendien (te)veel (negatief) nieuws aan ontleen. Dat veroorzaakte weer een minder florissant imago van de gemeente en vormde vaker aanleiding tot zwartgallige humor over de gemeente tijdens bijvoorbeeld verjaardagen. Daar is werkelijk niemand mee geïnd, als we tenminste het belang van de stad, wijk en/of buurt voorop stellen. Tijdens de Rondetafelconferentie op 13 februari 2003 waren de deelnemers het daar in ieder geval roerend met elkaar over eens.

"Er moet meer geluisterd worden in plaats van verteld"

3. Interactieve beleidsvorming: bewuste keuze

"Vooraf moet duidelijk zijn of een onderwerp geschikt is voor interactieve beleidsvorming, wat de positie van bewoners in dat traject is, wanneer ze in beeld komen en hoe het proces wordt vormgegeven"

3.1. Uitgesloten onderwerpen

De afweging of wel of niet interactief (samen)gewerkt zal worden is aan de orde zodra het beleidsvraagstuk zich aandient. In beginsel geldt wel een interactieve benadering, tenzij er goede (toegelijke) argumenten zijn om daar van af te wijken. In ieder geval zijn er onderwerpen die voor een interactieve aanpak zijn uitgesloten:

- gemeentelijke handelwijzen in bezwaar- en beroepsprocedures en rechtsgedingen;
- individuele kwesties zoals benoemingen, ontslagen, schorsingen, schenkingen, kwijtscheldingen, rechtspositieregelingen, geldelijke vergoedingen ambtsdragers, e.d.;
- vaststelling van de begroting en de rekening;
- bepaling van de gemeentelijke belastingen;
- uitvoering van besluiten van Rijk of provincie waarbij de raad geen vrije beleidsruimte heeft;
- wettelijk bepaalde onderwerpen/besluiten waarvan de inwerkingtreding of uitvoering niet kan worden uitgesteld vanwege de daarmee gemoeide spoedeisende gemeentelijke belangen;
- uitvoeringsmaatregelen die logisch voortvloeien uit eerder genomen besluiten.

3.2. Specifieke eigenschappen

Interactieve beleidsvorming heeft in de vorige paragrafen al een zekere beschrijving gekregen. De specifieke eigenschappen ervan worden hier nog eens afzonderlijk genoemd:

Eigenschappen:	Toelichting:
? <i>Beleidsanalyse:</i>	ontleding en probleemdefiniëring van een bepaald beleidsvraagstuk, zoveel mogelijk al in overleg tussen de potentiële partners. Het resultaat geldt als inhoudelijk vertrekpunt voor nadere project- en procesmatige samenwerking om vervolgens in de gedefiniëerde problematiek te gaan voorzien
? <i>Procesontwerp:</i>	gezamenlijk kiezen of ontwikkelen van de te hanteren interactieve methoden en technieken
? <i>Organisatie:</i>	werving van deelnemers aan het interactieve proces en welbewuste organisatie van interactieve dan wel informatieve sessies (inclusief verslaglegging)
? <i>Communicatie:</i>	opstellen van een communicatieplan; gezamenlijk actief toezien op de daadwerkelijke uitvoering van het plan

Eigenschappen:	Toelichting:
? <i>Leiden van de interactieve groepen:</i>	aanjagen van het proces, bewaken van de voortgang en het tijdig bereiken van resultaten
? <i>Interne verificaties:</i>	voorleggen van de bevindingen aan de opdrachtgevende beleidsinstantie en aanvullend eventueel aan externe deskundigen
? <i>Publieksverificatie:</i>	schriftelijk of telefonisch onderzoek onder representatieve groepen van het betrokken publiek omtrent wensen en opvattingen
? <i>Bestuurlijke verificatie:</i>	voorleggen van de bevindingen aan de direct of indirect betrokken bestuurders
? <i>Beleidsrapportage:</i>	samenvattend formuleren van tussen- en eindresultaten van het interactieve proces ten dienste van finale besluitvorming.

Zou er besloten worden tot interactieve beleidsvorming zonder dat daar uitwerking aan wordt gegeven, dan leidt dat tot interactieve beleidsvorming op wankele basis, met een geringe kans op frustratie of zelfs mislukking.

"Het is niet erg om spanning te hebben in het democratisch besluitvormingsproces. Want die blijf je houden zolang je democratie hebt"

3.3. Afweging, wanneer wèl, wanneer niet

Indien het niet gaat om op voorhand uitgesloten onderwerpen (zie 3.1.) moet een analyse en afweging van de situatie uitwijzen of een onderwerp werkelijk geschikt is voor een interactieve aanpak. In ieder geval moeten de specifieke eigenschappen van interactieve beleidsvorming verzilverd kunnen worden (zie 3.2.). Daarnaast moet voordat een besluit wordt genomen om een beleidsvraagstuk interactief aan te pakken, een verkenning uitwijzen of voldaan kan/zal worden aan de volgende criteria:

Afwegingscriteria:	Toelichting:
? <i>Beleidsruimte:</i>	de inhoud van de plannen en het besluit staan nog niet vast. Er is ruimte voor aanpassing. Beleidsruimte impliceert kaders. Wat zijn de kaders en over welke onderwerpen kan worden gesproken?
? <i>Openheid:</i>	de betrokken partijen incl. gemeente i.c. bestuur en ambtelijke organisatie, zijn in staat en bereid in openheid met elkaar te communiceren. Alleen goed en gelijk geïnformeerde partijen zijn goede gesprekspartners
? <i>Initiatiefnemers op één lijn over inrichting beleidsprocessen:</i>	indien partijen w.o. de gemeente niet dezelfde waarde hechten aan inbreng van de verschillende participanten, zijn interactieve processen gedoemd te mislukken. Voor de start van processen moeten hierover duidelijk afspraken worden gemaakt
? <i>Duidelijkheid over de rol en inbreng van deelnemers:</i>	de gemeente is duidelijk over de verschillende rollen in het proces. Kunnen deelnemende partijen bijvoorbeeld meepraten of meebeslissen? Daarbij is vooraf zo veel mogelijk duidelijk waaraan inbreng getoetst wordt
? <i>Meerwaarde interactief beleid:</i>	de deelnemende partijen gaan uit van daadwerkelijk een meerwaarde van interactie qua kennis, draagvlak, e.d. Window dressing levert alleen negatieve effecten op
? <i>(Goede) relatie tussen deelnemers:</i>	partijen hebben allen belang bij een gezamenlijke aanpak en zijn on speaking terms. Is dit niet zo, dan is het beter te kiezen voor de eigen lijn van de gemeente (inspraakmodel) of voor de inzet van een bemiddelaar of onderhandelaar

Afwegingscriteria:**Toelichting:**

- ? *Geschikte problematiek:*
- tijd: de oplossing is niet dermate urgent, dat er geen tijd is te praten
 - onderhandelingsruimte: de oplossing en de aanpak staan nog niet vast of er is nog geen (brede) overeenstemming over de aanpak
 - belangrijk: er is personeel, tijd en geld voor de realisatie van doelstellingen via interactief beleidsvorming; principiële is er de bereidheid om ook voor de gevolgen te kiezen
 - belangstelling: deelnemende partijen zijn geïnteresseerd in en hebben belang bij de problematiek en zijn te mobiliseren voor deelname in het interactieve beleidsproces; ambtelijke medewerkers zijn gemotiveerd dat te ondersteunen of zijn daarvoor te motiveren
 - hanteerbaar: het beleidsprobleem is af te bakenen van ander beleid. Het is voor deelnemers niet te moeilijk, abstract en/of technisch. Het betreft een niet al te gepolitiseerd beleidsvraagstuk.
- ? *"Concurrentie"*
- interactieve beleidsvorming vraagt dosering. Alle partners moeten in de gelegenheid zijn om zich op het beleidsvraagstuk in kwestie te kunnen concentreren.

"Het feit dat zowel ambtenaren als politici de tijd nemen om met mensen rond de tafel te gaan zitten, geeft mensen het gevoel dat ze serieus genomen worden"

3.4. Besluitvorming

Iedere denkbare belanghebbende partij (burgers, bedrijven, organisaties, ambtenaren, college, raad) kan een interactief traject initiëren. Het is echter de gemeenteraad die over visie- en beleidsvorming beslist. Ten aanzien van de daadwerkelijke aanpak en realisering via interactieve processen is het college van burgemeester en wethouders bevoegd. Dit dan binnen de door de gemeenteraad bepaalde nadere beleidsinhoudelijke en/of randvoorwaardelijke kaders.

"Besluiten moeten met duidelijke argumenten teruggekoppeld worden. Ook als bewoners het niet met je eens zijn, moet je ze altijd serieus blijven nemen en blijven informeren"

4. Inrichting interactieve processen

Kiezen voor interactieve beleidsvorming betekent kiezen voor duidelijkheid in verschillende opzichten:

4.1. Doelstelling

Bij de voorbereiding van een interactief proces moet een precieze en heldere doelstelling worden geformuleerd. Welke problemen moeten worden opgelost, welke vraagstukken moeten worden behandeld, welke uitdagingen moeten worden aangepakt? De mogelijke benaderingen moeten in kaart worden gebracht. Hierbij worden de verzamelde inzichten en deskundigheden van de betrokken burgers, maatschappelijke organisaties en hun netwerken en de ambtelijke expertise benut. Via die weg wordt een meer precies beeld gevormd van de technische en inhoudelijke probleemkanten en de complexiteit, alsmede de eventuele vervlechting tussen de verschillende beleidsterreinen.

"In Zaanstad willen we geen uitgewerkte plannen meer maar samenwerking vanaf het stadium van het ontwikkelen van een gemeenschappelijke visie. Liever nog een stap daarvoor: bij de probleemdefinitie"

4.2. Randvoorwaarden

Ieder interactief proces/project moet aan grenzen gebonden zijn/worden. Deze moeten van het begin af aan duidelijk zijn voor de betrokkenen. Welke onderwerpen wel of niet ter discussie gesteld mogen/kunnen worden, moet helder zijn. Dat betekent duidelijkheid over beleidskaders, kwaliteitseisen en beschikbaarheid van middelen.

"Vooraf moeten de partners elkaar opzoeken en afspraken maken over randvoorwaarden, de inrichting van het proces en de communicatiemomenten"

4.3. Deelnemers

Er dient een goede analyse te worden gemaakt (en gedeeld) van de doelgroepen die bij het proces betrokken worden. Ieders belang telt. Bij ieder vraagstuk dat potentiëel via de weg van interactieve beleidsvorming aangepakt kan worden, moet elke keer opnieuw de vraag worden gesteld wie direct met de materie te maken heeft. Daar mogen geen automatisen bij insluipen. Noodzakelijke correcties naderhand wat dat betreft, betekenen vaker een emotionele inhaalslag voor betrokkenen, met alle verloren energie van dien.

"Sommige gemeenten leiden bewoners op om met hen samen te werken. Dat noemen ze dan deskundigheidsbevordering"

4.4. Organisatie en werkvormen

De organisatievorm van een interactief proces hangt altijd af van de aard en schaal van het aan te pakken onderwerp. Complexere en meer intensieve uitdagingen vragen om een afzonderlijke projectorganisatie. Bij projecten die sterk bepalend zijn voor de stad of een wijk en/of waar meer gespannen verhoudingen tussen partijen worden verwacht, verdient het aanbeveling om een extern projectmanager met de noodzakelijke expertise aan te trekken. Bij onderwerpen geringer van gewicht kan gekozen worden voor een planner/coördinator die in overleg initiatieven bepaalt en deelwerkzaamheden laat uitvoeren.

Werkvormen worden gekozen die passen bij het onderwerp. Keuzemogelijkheden zijn onder meer de volgende:

"Professionals moeten de ervaringsdeskundigheid van bewoners herkennen en vooral ook erkennen. [...] Interactieve beleidsvorming betekent voor professionals verandering van werkhouding, een open houding aannemen"

- *enquêtes* oftewel bewonersonderzoeken uit oogpunt van meningspeiling;
- *ideeënonderzoek* (kwalitatief) om ideeën, argumentaties en/of redeneringen te achterhalen. Dit kan verder vorm krijgen via panels, groepsdiscussies, ideeën- of klachtenformulieren, wijkschouw;
- *informatiemarkt* om partijen te informeren over en te laten reageren op het vraagstuk in kwestie, over te ontwikkelen plannen, over voorbeelden en denkbare alternatieven, over de tussenresultaten van de samenwerking in de loop der tijd; te denken aan rondrijdende informatiebus, tentoonstellingen, e.d.;
- *klankbordgroep* met vertegenwoordigers van belanghebbende partijen, al dan niet aangevuld met deskundigen en/of raadsleden. Een dergelijke groep fungeert als de sparringpartner voor de professionals die voorstellen uitwerken en het tussentijds ontvangen van commentaren;
- *werkatelier* waar deskundigen en belanghebbenden samen aan denkbare oplossingen werken. Die weg kan in de verschillende fasen van de beleidsontwikkeling worden bewandeld, van eerste verkenning tot en met uitvoering. Specifieker kan het vorm krijgen via stadsgesprekken, symposia, werkconferenties, ontwerpteams, ideeënateliers, scenarioworkshops, spelsimulaties;

- ook *debatten* kunnen in de verschillende fasen van het interactieve proces worden georganiseerd. In het begin om ideeën op te doen, standpunten te leren kennen en publiciteit voor het project te krijgen. Naderhand om te toetsen hoe mogelijke oplossingen vallen.

"Ruik je kansen in plaats van meteen te bedenken waarom iets niet kan"

De toepasselijkheid van iedere werkvorm kan als volgt schematisch worden weergegeven:

Werk-vorm ?	Oriënta-tie ?	Informatie geven	Informatie verzamelen	Interactie	Onderhan-delen	Aantal deel-nemers
• Enquête		<i>beperkt</i>	<i>ja</i>	<i>beperkt</i>	<i>neen</i>	<i>groot</i>
• Ideeënonderzoek		<i>beperkt</i>	<i>ja</i>	<i>beperkt</i>	<i>neen</i>	<i>beperkt</i>
• Informatiemarkt		<i>ja</i>	<i>beperkt</i>	<i>ja</i>	<i>neen</i>	<i>groot</i>
• Klankbordgroep		<i>beperkt</i>	<i>ja</i>	<i>ja</i>	<i>ja</i>	<i>beperkt</i>
• Werkatelier		<i>beperkt</i>	<i>ja</i>	<i>ja</i>	<i>ja</i>	<i>beperkt</i>
• Debat		<i>ja</i>	<i>ja</i>	<i>ja</i>	<i>beperkt</i>	<i>groot</i>

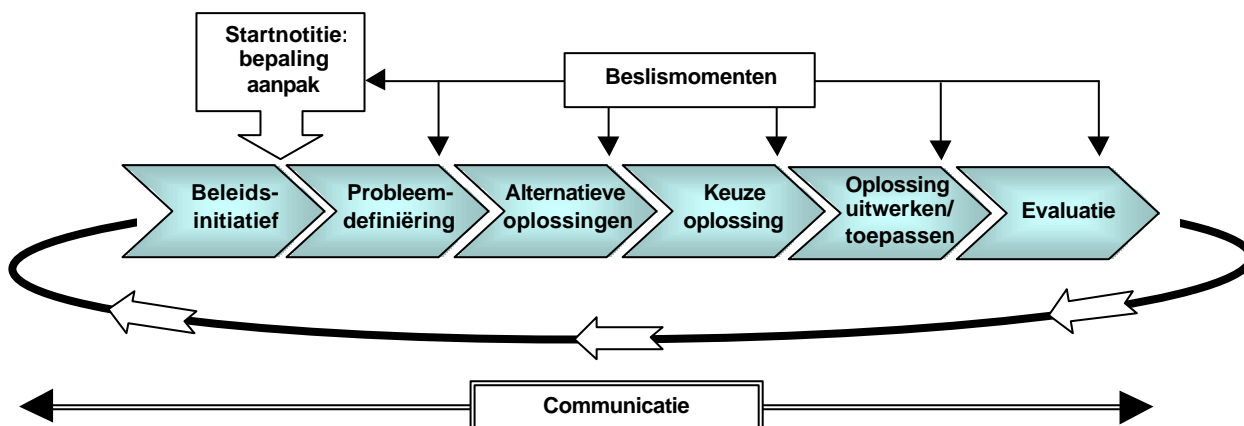
Het schema betreft geen uitputtende opsomming van de mogelijkheden. Voorts geldt dat manieren van aanpak specifiek gemaakt kunnen worden, bijvoorbeeld wanneer een scherper zicht op leefstijlen en waardepatronen gewenst is.

Digitale media kunnen een grote (ondersteunende) rol spelen bij al de genoemde werkvormen. Internet, mail, e.d. vullen de papieren buurtkrant of nieuwsbrief aan. Dergelijke media bieden ook een aantal specifieke mogelijkheden om belanghebbenden en geïnteresseerden onafhankelijk van tijd en plaats te laten deelnemen aan interactieve processen. Voorbeelden: discussie en chats via Internet; visualisaties oftewel virtual reality waarbij met behulp van de computer omgevingen worden gesimuleerd waarin deelnemers allerlei maatregelen kunnen treffen; meningspeilingen via Internet. Bij de gemeente Zaanstad zijn dergelijke toepassingen in ontwikkeling. Zo wordt momenteel 'digitale interactieve beleidsontwikkeling' uitgewerkt om interactieve processen met burgers op wijk- en stedelijk niveau met gebruikmaking van Internet te organiseren.

"Het is voor professionals niet altijd even makkelijk om soepel om te gaan met al die verschillende meningen en ook de minder luide stemmen een plek te geven in het proces"

4.5. Startnotitie

Overigens verdient het nadrukkelijk aanbeveling om altijd eerst te praten met de (vermoedelijke) partijen over een aangebracht onderwerp/vraagstuk (beleidsinitiatief) en een denkbare aanpak, en dan pas te gaan schrijven. Als de omgekeerde volgorde wordt toegepast is het risico aanwezig dat niet meer wordt losgekomen van hetgeen eenmaal is opgeschreven. "Eerst praten en dan schrijven" leidt tot een gedragen startnotitie of aanpakplan. Deze wordt bestuurlijk vastgesteld. In die notitie komen de volgende onderwerpen aan de orde: de probleem- en doelstelling, randvoorwaarden, deelnemers, aanpakorganisatie, communicatie en budget. Als het bestuur met de uitgangspunten instemt, kan het interactieve proces/project van start gaan. Voortschrijdend inzicht kan er werkende weg toe leiden dat eerdere geformuleerde uitgangspunten verder worden gespecificeerd en/of verfijnd. Onderstaand schema kan houvast bieden bij de inrichting van de startnotitie:



"Interactieve beleidsvorming is eigenlijk een groot avontuur. Aan een plan beginnen zonder dat van tevoren vaststaat waar je uitkomt, dat vraagt moed en flexibiliteit van alle betrokkenen"

5. Spelregels interactieve beleidsvorming

Algemeen geldt dat interactief werken veeleisend is. Het kan alleen succesvol zijn als alle betrokkenen - belanghebbenden, politici, bestuurders, ambtenaren e.a. deskundigen - zich aan bepaalde spelregels en uitgangspunten houden. Belanghebbenden moeten tijdens het proces voldoende gelegenheid krijgen om daadwerkelijk te participeren en om over alternatieven te praten. Voor het goede verloop van een proces is het bovendien nodig dat zij inzicht (kunnen) geven in hun opvattingen en tijd en energie (willen) investeren in het interactieve proces. Cruciaal is het dat ieder bereid is om waar van toepassing, met elkaar compromissen te zoeken/vinden

De spelregels geven aan op welke wijze de verschillende deelnemers aan het interactieve traject met elkaar omgaan:

5.1. Spelregels tussen gemeentebestuur en burgers

1. Het gemeentebestuur is niet vanzelfsprekend en altijd de eerst en laatst **verantwoordelijke** voor alle problemen in de samenleving. Burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven gaan eerst voor zichzelf na welke bijdrage ze kunnen leveren aan de aanpak van problemen en welke initiatieven zij kunnen ontplooiën. Interactief beleid doet hierop een appèl.

"De gemeente kan niet zonder partners als woningcorporaties, het opbouwwerk, wijkraden enzovoort. Op hun beurt kunnen deze partners niet zonder de gemeente"

2. Er is **openheid** van zowel het gemeentebestuur als de burgers, de maatschappelijke organisaties en de bedrijven die eraan meedoen. Interactief beleid verdraagt zich niet met het vooraf mobiliseren van steun voor vooringenomen standpunten. Partijen zijn bereid de dialoog met elkaar aan te gaan, zich in elkaars situatie te verplaatsen en elkaar te stimuleren tot visies en oplossingen. In de omgang tussen gemeentebestuur en participanten is het voorts nodig dat zij duidelijk aan elkaar maken wat zij aan elkaar hebben en welke rol ze van de ander verwachten.

"Al vanaf het begin van het traject moet er openheid van zaken gegeven worden en met elkaar samengewerkt worden. Dat is de enige manier om argwaan weg te nemen"

3. Het gemeentebestuur komt gezamenlijk met burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven tot beleid. Alle partijen stellen zich open en **coöperatief** op. Zij mogen dit ook van elkaar verwachten. Daarbij is het de vraag of dat altijd tot aan het eind van het proces kan worden volgehouden. Soms zullen belangentegenstellingen niet overbrugbaar blijken. Het gemeentebestuur, maar ook andere partijen, kunnen op een gegeven moment hun eigen verantwoordelijkheid nemen en tot een eigen beslissing komen.

"Uiteindelijk moet je kunnen zeggen: Ik heb ervoor gevochten, maar ik snap waarom de raad ervoor gekozen heeft het anders te doen"

4. Ongeacht de wijze van betrekken van belanghebbenden behoudt de gemeenteraad respectievelijk het college van B&W de **bevoegdheid** om in geval van onoverkomelijke onenigheid tussen partijen het interactieve traject te stoppen en zelf een besluit te nemen.

"Als je maar weet waaróm. Dan kan je er vrede mee hebben. Het gevoel overheerst dan namelijk dat er een eerlijk besluit is genomen"

5. De invloed die burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven in het interactieve beleidsproces krijgen wordt eerlijk verdeeld en bij iedereen bestaat hierover duidelijkheid. Dit betekent niet dat iedereen evenveel **invloed** hoeft te hebben. Verschillen in invloed kunnen zich daarbij voordoen naar mate dat partijen verschillend van elkaar zijn. Zo is het te verdedigen dat direct belanghebbenden meer bij het beleid worden betrokken dan degenen die er geen direct belang bij hebben.

"We leven nog steeds in de democratie van de grote monden: wie het meeste lawaai maakt, heeft de meeste invloed"

6. Werkendeweg worden tussentijds ter afsluiting van iedere fase van de afgesproken aanpak, bereikte resultaten actief geverifieerd; **terugkoppeling**. Dit zowel in bredere publieke kring van belanghebbenden als bij het bestuur. De bereikte/verkozen (tussen)oplossingen worden ermee verklaard. Over de uiteindelijk in de praktijk te brengen oplossingen mogen bij de partijen geen misverstanden bestaan.
7. Externe personen/organisaties die worden ingeschakeld ter ondersteuning bij (onderdelen van) interactieve processen worden ook geacht in lijn met en **in de geest van de leidraad** interactieve beleidsvorming te handelen.

5.2. Spelregels binnen het gemeentebestuur

1. Bij de gemeenteraad berust het politieke primaat. De raad geeft het dagelijks bestuur vooraf een **mandaat** mee wat hij wel en niet wil, zodat het dagelijks bestuur hierin de interactie met participanten rekening mee kan houden. Dit mandaat dient ook ter beoordeling van het bestuur.
2. De politieke discussie in het gemeentebestuur wordt gereguleerd, in het bijzonder wat betreft te stellen **kaders**. Om helder en met één mond naar buiten toe te kunnen spreken en om geen politieke conflicten over hoofden van participanten uit te vechten, debatteren de politieke partijen en politici eerst onderling in raadsverband. De discussie en uitwisseling van standpunten vindt plaats in openbaarheid. Vervolgens handelt het gemeentebestuur naar de wens van de politieke meerderheid. Wanneer politieke verhoudingen veranderen kan het gemeentebestuur uiteraard van mening veranderen. Dit moet echter wel aan de participanten uit te leggen zijn: een gemeentebestuur dat wispelturig is en gecreëerde verwachtingen niet nakomt, is voor de burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven geen serieuze en betrouwbare samenwerkingspartner.

- Raadsleden** kunnen in interactieve processen een actieve rol vervullen als volksvertegenwoordiger. Bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat de zaken die bewoners belangrijk vinden, ook op de agenda komen. Of door een bijdrage te leveren aan de meningsvorming over het onderwerp. Door deze actieve rol te vervullen kunnen raadsleden zich goed voorbereiden op de slotfase van het interactieve proces; de fase waarin de raad een besluit moet nemen over de eindresultaten.
- Per interactief traject wordt bewust gekozen voor een bepaalde overwegende **bestuursstijl**. Die maakt meteen duidelijk wat de status is van de deelnemers:

Bestuursstijl:	Typerende gemeentelijke inzet:	Rol partijen:
• Faciliterend	Andere partijen ondersteuning bieden (geld, deskundigheid, secretariëel, werkaccommodatie, e.d.)	Initiatiefnemer
• Samenwerkend	Met andere partijen samenwerken op basis van gelijkwaardigheid	Samenwerkingspartner
• Delegerend	Andere partijen bevoegdheid geven om binnen randvoorwaarden het beleid zelf te vormen of uit te voeren	Medebeslisser
• Participatief	Andere partijen om advies vragen en hen daarbij ruimte geven voor het bepalen van eigen probleemdefinitie en oplossingsrichting.	Adviseur

"Interactieve beleidsvorming leidt tot niets als er ook niet interactief wordt besloten. Er moet dus eerst besloten worden wanneer wij wel of niet kunnen beslissen"

- Ambtenaren worden door het bestuur met een helder geformuleerd mandaat (ofwel een helder geformuleerde **opdracht**) aangestuurd zodat ze samen met burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven op slagvaardige wijze het interactieve beleid kunnen vormgeven. Zij worden daarbij langs twee wegen gecontroleerd. Bestuurlijke controle aan de hand van het vooraf gegeven mandaat. En controle vanuit de samenleving waarbij de inbreng van ambtenaren in het interactieve proces wordt getoetst aan de hand van de opvattingen en deskundigheid van de burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven.
- De ambtelijke organisatie moet **flexibel** kunnen worden ingezet in interactieve trajecten, waarbij gespecialiseerde en in gescheiden afdelingen werkende ambtenaren met elkaar samenwerken. Afhankelijk van de problematiek en de wijze waarop de betrokken burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven deze zien, worden op een maat gesneden organisatie ingesteld en de meest toepasselijke werkvormen verkozen.

"Het vraagt van professionals een totaal andere manier van werken waarbij het zwaartepunt niet ligt op vertellen-wat-je-wilt-gaan-doen maar op luisteren-naar-wat-mensen-willen"

- Communicatie is een taak van iedereen en is niet uitsluitend het domein van voorlichtingsfunctionarissen. Het aspect **communicatie** is een wezenlijke activiteit per interactief proces. Iedere partij heeft daarin een taak op basis van vooraf gemaakte afspraken. Het is een dusdanige gewichtige materie dat er in de volgende paragraaf nog afzonderlijk aandacht aan wordt gegeven.

5.3. Communicatie

"[...] en communiceer nooit via de krant. Het is een bron van disharmonie. Uiteindelijk moet je toch met elkaar aan tafel"

- De gemeente informeert alle belanghebbenden tijdig over aard en aanvang van het project.

2. Bij de opzet van het project vormen de trekkers zich een goed beeld van de deelnemende participanten. De informatie is voor alle betrokkenen begrijpelijk.
3. De doelstelling en randvoorwaarden van het project/proces zijn duidelijk omschreven voor alle deelnemers. Gecheckt wordt of die ook echt duidelijk zijn.
4. Deelnemers aan het project/proces hebben een vast aanspreekpunt. Deze is goed ingevoerd op het onderwerp en beschikt over de nodige informatie. Het adressenbestand van alle deelnemers wordt actief beheerd.
5. Het projectmanagement zorgt voor een sluitende interne communicatie. Informatie gaat naar buiten als er in de projectorganisatie overeenstemming over bestaat. Informatie naar buiten heeft een herkenbare verschijningsvorm en gebeurt met een vaste regelmaat. Als er nog even geen informatie beschikbaar is wordt dat (dus) ook gemeld.
6. Extra inspanningen worden vanuit het project ondernomen om ook de groepen te bereiken die zijn ondervertegenwoordigd; projectmanagementverantwoordelijkheid.
7. In het project moet zorgvuldig met de deelnemers worden omgegaan; zij steken meestal veel vrije tijd in het proces. Ze worden tijdig geïnformeerd over eventueel noodzakelijke aanpassingen in het proces. De procesgang moet de deelnemers (ook) in de praktijk blijven motiveren.
8. Deelnemers in interactieve beleidsvormingsprocessen zijn communicatoren qua rol en werkwijze.

5.4. Projectmanagement

"Omdat we interactief aan de gang gaan wil dat niet zeggen dat beleidsvormers niet meer hoeven na te denken"

1. Deze zorgt voor goed en regelmatig contact over de resultaten van het (interactieve) proces met bestuur en politiek.
2. Het houdt zicht op het doel van de verschillende procesonderdelen en op de rollen en de verantwoordelijkheden die verschillende partijen hebben.
3. Maximaal gebruik wordt gemaakt van gezond verstand en beschikbare - desnoods ingehuurde - deskundigheid. Deze expertise staat alle deelnemers ter beschikking. De kosten van eventuele inhuur worden naast de vereiste deskundigheden geïndiceerd in het aanpakplan van het beoogde project/proces.
4. Niets wordt beloofd wat niet waargemaakt kan worden.
5. De partijen laten elkaar de consequenties zien van denkbare oplossingsrichtingen. De deelnemers geven bij voorkeur de oplossingsrichtingen aan. Professionals werken deze uit.
6. Het procesmanagement bewaakt een flexibele organisatie met het oog op actualiteiten en toevallig blijvende bijzondere omstandigheden.
7. Het bewaakt dat het zoeken naar consensus geen eindeloze vorm aanneemt. Het doorhakken van knopen gebeurt in een situatie die ieder volledig duidelijk is (gemaakt).
8. Het aanpakplan voorziet in een fasering van het project/proces. Met elkaar afgeronde fasen i.c. gezamenlijk bereikte mijlpalen gaan niet onopgemerkt voorbij.
9. De voortgang van het proces wordt bewaakt. (Tussen)oplossingen worden regelmatig getoetst aan de gestelde randvoorwaarden.

"Geef geen kwalificatie aan deskundigheid, iedereen heeft deskundigheid op een eigen niveau. Belangrijker is om open te staan voor iedere vorm van deskundigheid, deze naar boven te halen en de vaardigheid te ontwikkelen om deze samen met bewoners tot een plan te verwerken"

6. Ter afsluiting

Het proces op weg naar de leidraad leverde nog een aantal interessante aanwijzingen op, opgetekend uit de mond van de conferentiedeelnemers op 13 februari 2003.

"Ook de deskundigheid van professionals moet naar een hoger plan getild worden: hoe krijg je waardevolle informatie en ideeën naar boven, hoe werk je samen aan een goed plan, welke (gespreks)technieken en (coaching)methodieken pas je daarbij toe?"

"Het zou voor de bewoner niet uit mogen maken of we te maken hebben met een front- of backoffice, zoals nu in ingewikkeld jargon aan ons uitgelegd wordt. De wijkpersoon moet de persoon zijn waar je naar toe gaat als er problemen zijn. Klaar"

"Interactieve beleidsvorming vraagt om een actieve houding van beleidsmakers: erop uit om in contact te komen met de bevolking. Dat zijn we eigenlijk een beetje verleerd"

"Bestuurders, directeuren en sectorhoofden moeten uitstralen dat ze erin geloven en ècht willen. Hetzelfde geldt voor de voorzitters van wijkraden"

Naast de eerdere citaten zijn ook deze uitspraken de moeite waard om goed begrepen te worden en om er naar te handelen. Het Burgerjaarverslag van de burgemeester zal de komende jaren duidelijk maken in welke mate de gemeentelijke organisatie er in slaagt om een en ander werkelijk in praktijk te brengen en om succesvol te zijn bij interactieve beleidsvorming.