

Raadsvergadering dd. 11 september 2003

Voorstel nummer 96 / agendapunt

Onderwerp: Leidraad Interactieve Beleidsvorming

Besluit:

Aan de gemeenteraad,

Voorgeschiedenis

De gemeente heeft op verschillende manieren naar de burger toe verwachtingen gewekt omtrent vraaggeoriënteerd werken w.o. interactieve beleidsvorming. Nagestreefd dualisme, het actuele bestuursprogramma en de Zaankanteling spreken wat dat betreft. In november 2002 werd de notitie "*Kennis spreekt, Wijsheid luistert, Samen werkt*" uitgebracht. Het betrof de opmaat om met de stad een aantal regels te formuleren als basis voor processen van interactie met de burgers. Die startnotitie werd positief ontvangen door de raadscommissie Modern Bestuur. In lijn daarmee werd in februari 2003 een Rondetafelconferentie georganiseerd met burgers, wijk- en diverse maatschappelijke organisaties en ambtenaren. Dit met het oogmerk ingrediënten te verzamelen voor nadere gedragsregels in het kader van interactieve beleidsvorming. De conferentie werd door de deelnemers positief beoordeeld. Het verslag van die bijeenkomst werd onder de conferentiedeelnemers verspreid met de uitnodiging om er op te reageren. Op basis van het verslag is de Gedragscode Interactieve Beleidsvorming geconcipteerd. Dit concept werd voor commentaar terug gegeven aan de conferentiegangers. De verspreidingskring betrof deze keer tevens de leidinggevenden in de gemeentelijke organisatie. De informatie werd mede toegestuurd aan andere geïnteresseerden van binnen en buiten de organisatie, die hun belangstelling voor het proces en de uiteindelijke resultaten gaandeweg hebben laten blijken. Parallel daaraan werden het Gemeentelijk Managementteam, het College van burgemeester en wethouders en de raadscommissie/cluster Modern Bestuur op de hoogte gesteld van de procesgang en de tussentijds bereikte resultaten. Ook dit leverde groen licht op voor verdere voortzetting van het traject op weg naar een stelsel van regels en aanwijzingen bij interactieve beleidsvorming in Zaanstad. Na verwerking van de ontvangen commentaren wordt u thans ter vaststelling aangeboden de "Leidraad Interactieve Beleidsvorming Zaanstad" (NB. De raadscommissiecluster Modern Bestuur gaf er de voorkeur aan het begrip "Gedragscode" te wijzigen – meer in lijn met de functie van het document - in "Leidraad"). Dit met de subtitel "Het bestuursprogramma gaf *aanzetten*, de stad geeft hiermee *voorzetten*, het gemeentebestuur moet nu *doorzetten*" als schets van het tot zover doorgemaakte proces.

Organisatieontwikkeling

Bij aanvang van het traject waren al enkele projecten in gang gezet met de intentie resultaten te bereiken op basis van interactieve beleidsvorming i.c. in nauwe(re) betrokkenheid/samenwerking met burgers en belanghebbende organisaties. De uiteenlopende ervaringen werden ingebracht tijdens de eerdergenoemde conferentie en hetgeen daar op volgde. Ook zijn in de tussentijd nieuwe initiatieven qua beleidsontwikkeling gestart. Geconstateerd kan worden dat de organisatie daarbij in toenemende mate aandacht heeft voor de manier waarop resultaten bereikt zouden moeten

worden; een grotere wisselwerking met de omgeving. Tegelijkertijd kan de gevolgtrekking worden gemaakt dat inrichting van interactieve processen als startpunt bij beleidsontwikkeling in de gemeentelijke organisatie zeker nog niet gemeengoed is. De evaluaties van de Zaankantelingsoperatie wijzen daar bijvoorbeeld op. Een en ander duidt op een aantal omstandigheden:

- de organisatie is in toenemende mate vatbaar voor vernieuwing van de tot nu toe gebruikelijke werkwijzen t.w. achter het bureau ambtelijk uitdenken van oplossingen en pas in een later stadium betrokkenheid van 'de burger',
- maar ook, dat de organisatie een handreiking in de vorm van de leidraad zou uitkomen als houvast bij de gewenste - vroegtijdige - burgerbetrokkenheid bij verdere gemeentelijke beleidsontwikkeling;
- het functioneren van de organisatie is voorts gebaat bij een ondubbelzinnige uitspraak van de gemeenteraad omtrent interactieve beleidsvorming. Een dergelijke stellingname is richtinggevend voor het college van burgemeester en wethouders als - duaal en formeel gesproken - de regisseur bij de aanpak van gemeentelijke beleidsvraagstukken. In het verlengde daarvan is het ambtelijk management bij Zaanstad aan te spreken op de kwaliteit van zijn sturing om bij het extern functioneren van de organisatie zoveel mogelijk interacties aan de te gaan.
De gemeenteraad rondte op 5 juni 2003 het "Kaderdebat voorbereiding concernplan 2004 – 2007" af met raadsbesluit nr. 85. Dit bevat tevens het volgende beslispunt *"De raad hecht aan vergroting van draagvlak van gemeentelijke besluiten en de geloofwaardigheid van het politiek bestuur. Daarom zal toepassing van interactieve werkwijzen door de gemeente met burgers, belanghebbende ondernemingen en wijkorganisaties van uitzondering tot regel worden"*.

De kosten van de interactieve aanpak van zaken worden overigens geacht te worden meegenomen bij iedere project-/procesbeschrijving/-begroting. Hierbij zal over het algemeen nauwelijks sprake zijn van méérkosten vergeleken met de bestaande situatie. Vaker zal het gaan om het specifiekere benoemen/bestemmen van geldsbedragen die nu doorgaans onder meer algemene titels als 'voorbereidingskosten' of 'communicatie' in aanpakplannen vermeld staan.

Ingegeven door de positieve uitingen van de raad(scommissie/cluster Modern Bestuur) over de eerder aangeboden documenten over interactieve beleidsvorming, zijn tussentijds aanvullende initiatieven ontplooid. Bijvoorbeeld, in het proces omtrent de locatiekeuze van een permanent asielzoekerscentrum is/wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om publiekelijk ook te attenderen op het te verwachten meer structureel toepassen van interactieve beleidsvorming. Tegelijk is voortgegaan met de ontwikkeling van de discussie-module die verbonden zal zijn aan de internetsite van de gemeente. Deze D-site betreft bij publieke meningsvorming een elektronisch hulpmiddel dat ook bij interactieve beleidsvormingsprocessen ondersteunend kan werken. Deze onderwerpen liften zodoende met elkaar mee op momenten van publieke aandacht.

Verwachtingen

Zoals eerder aangegeven is de nu gepresenteerde leidraad eerder voor commentaar voorgelegd geweest aan diverse personen in en buiten de organisatie. Daarop is via de diverse media vooral adhesie ontvangen. Enkele reacties van buitenaf duiden er tegelijk op

dat bij de introductie van de leidraad niet meteen te hoge verwachtingen gewekt mogen worden. Daarbij werd eens te meer benadrukt:

- vaak zijn er bij ontwikkelingsvraagstukken in de stad of in een wijk of buurt méér partijen betrokken dan de wijkorganisatie(s), de burgers en de gemeente met haar verschillende disciplines. Afhankelijk van de aard van het vraagstuk kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de nutsbedrijven, het waterschap, woningcorporaties, projectontwikkelaars, zorginstellingen, de politie, e.d. De kwaliteit van de samenwerking en bijbehorende zorgvuldige communicatie worden dan mede door hen bepaald. Wanneer de gemeente de partij is die uiteindelijk in het ontwikkelingsproces de knopen moet doorhakken, dan zal ze het vernuft moeten (kunnen) tonen om in een goede samenwerking een zorgvuldig proces in te richten en tot goede procesvoering te komen. De kwaliteit van het totaal wordt doorgaans bepaald door de zwakste schakel;
- hoe vraagstukken ook aangepakt worden, er zijn er altijd die onoverbrugbare tegenstellingen in zich zullen dragen, bijvoorbeeld wel of niet kappen, wel of niet bebouwen, e.d. Het zal niet vaak voorkomen dat werkelijk iedereen tevreden is te stellen. Van de gemeente wordt dan gevraagd, dat in ieder geval de gevoerde processen (tijdige betrokkenheid van burgers/partijen, transparantie omtrent de overwegingen die aan de uiteindelijke besluiten ten grondslag liggen, zorgvuldige communicatie) de toets der kritiek kunnen doorstaan. Bezwaar en beroep zijn vervolgens ook nooit uit te sluiten. Mogelijk vermindert wel het aantal;
- alle mogelijk via interactieve beleidsvorming te behandelen onderwerpen zullen om specifiek maatwerk vragen. De uiteenlopende ervaringen tot zover hebben dat eens te meer uitgewezen. Er is vooraf geen vaste handleiding c.q. sjabloon te maken die in alle geval bij de bepaling van de concrete aanpak zonder meer toepasselijk is. Een (de) vast te stellen leidraad kan dan ook niet anders zijn dan een checklist en hulpmiddel voor alle betrokkenen om met elkaar de aanpak te bepalen en om af te vinken of de diverse fasen voldoende zorgvuldig zijn doorlopen.
- in reacties die op de concept-leidraad zijn ontvangen komt ook een andere zorg naar voren. Zorgvuldige processen van interactieve beleidsvorming zullen ook de nodige tijd vergen om uiteindelijk tot tastbare en tegelijk 'gedragen' resultaten te komen. Weegt dat maatschappelijk en/of financieel wel altijd op tegen het mogelijk te behalen resultaat/voordeel/effect? Dit aandachtspunt komt ook in de leidraad zelf naar voren. Wanneer vanwege de urgentie de tijd eenmaal ontbreekt voor werkelijk interactieve beleidsvorming, dan zullen de bestuursorganen inderdaad moeten besluiten tot een niet-interactieve werkwijze. Een dergelijke situatie vraagt dan wel nóg nadrukkelijker dat er over alle aspecten goed, vooral tijdig en dus zorgvuldig gecommuniceerd wordt. Wanneer de tijdsdruk minder hevig is en dus ruimte bestaat voor wezenlijke interactie, dan zijn het volgens de lijn van de leidraad alle betrokken partijen die de aanpak bepalen inclusief de doorlooptijd. Bij de samenstelling van het aanpakplan kunnen diezelfde partijen dan ook hun opvattingen over een langere/kortere doorlooptijd en redelijkheid daarbij naar voren brengen;
- in enkele van de ontvangen reacties klinkt ook nog steeds een voortdurend wantrouwen jegens de gemeente door. "Eerst zien, dan geloven" werd bijvoorbeeld als commentaar terug ontvangen. Na de gewekte verwachtingen via vooral het bestuursprogramma 2002-2006 en de Zaankanteling, zou het een ernstige terugval qua geloofwaardigheid zijn, als interactieve beleidsvorming nu niet naar eer en geweten in praktijk wordt

gebracht. Overigens zal het zo wie zo her en der (tot en met de pers aan toe) nog gewenning vragen. Gewenning, dat de gemeente nu eens niet onmiddellijke opvattingen heeft over haalbaar of niet haalbaar, over mooi of niet mooi. En gewenning, dat zij bij haar beoordeling van aangebrachte zaken er ook zeer aan hecht om eerst de opvattingen van andere belanghebbenden/betrokkenen te vernemen;

- van buitenaf is voorts aanbevolen om besluiten omtrent de leidraad interactieve beleidsvorming ook nadrukkelijk publiekelijk bekend te maken. Zodoende is de burger er ook over geïnformeerd, wat hij van de gemeente kan en mag verwachten en wat van hem wordt verwacht. Bij interactieve beleidsvorming gaat het immers vooral om wisselwerking.

Overige aandachtspunten

Alleen chaos ontstaat vanzelf, orde niet. Bij interactieve beleidsvorming gaat het om creatieve processen die inspiratie vragen (naast de nodige transpiratie). Niets wat ordelijk verloopt of moet verlopen, kan zonder een programma. In verband met interactieve beleidsvorming zijn in het voorgaande al programmaonderdelen genoemd/voorgesteld: (*) nadrukkelijke gemeentelijke stellingname "Interactief werken, van uitzondering tot regel"; (*) vaststelling leidraad als referentiekader en hulpmiddel; (*) verantwoordelijkheid voor de regie van processen bij het college; (*) het management is aanspreekbaar voor wat betreft sturing op verantwoorde procesvoering bij interactieve beleidsvorming; (*) de kosten van interactieve samenwerking 'op maat' maken integraal onderdeel uit van de betreffende projectbegrotingen en aanpakplannen; (*) introductie van interactieve beleidsvorming gaat gepaard met de nodige gemeentelijke informatievoorziening richting burger; (*) het betreft (ook) voor de gemeente (vooralsnog) een zoek- en leerproces, zodat de verwachtingen bij aanvang niet te hoog gesteld mogen worden.

Niettegenstaande het voorgaande zal in de praktijk behoefte blijken aan nadere (externe) ondersteuning bij het ontwerp en implementatie van interactieve processen. Nog niet in alle delen van de organisatie is interactieve benadering van gemeentelijke vraagstukken vanzelfsprekend. Waar van toepassing vraagt dat om erkenning ervan. Het raakt de managementverantwoordelijkheid; de verantwoordelijkheid om dan de nodige ondersteuning bewust en ruimhartig te organiseren met het oog op kwalitatief toereikende procesarchitectuur en -begeleiding en/of het communicatief vermogen. Overigens biedt de markt expertise en implementatie quick scan-methoden. Die kunnen waar nodig worden aangewend om duidelijk in beeld krijgen welke facetten van interactief werken bij organisatie-onderdelen versterking behoeven.

Ten overvloede tot slot het volgende. In beginsel wordt bij gemeentelijke vraagstukken voor een interactieve benadering gekozen. Dit, tenzij hier op basis van argumenten van moet worden afgezien en voor zover het niet om op voorhand uitgesloten onderwerpen handelt. Bij een en ander is bepalend het oordeel van het bestuursorgaan dat formeel bevoegd is om uiteindelijk over het inhoudelijke onderwerp in kwestie te besluiten.

Advies

Medio 2002 werd door het college van burgemeester en wethouders de opdracht verstrekt om in de lijn van het bestuursprogramma 2002-2006 tot verdere uitwerking te komen van het principe van interactieve beleidsvorming. Met medewerking vanuit de stad kreeg dat verder vorm. Het betreffende proces mondde uit in de Leidraad Interactieve Beleidsvorming. De relevantie daarvan is versterkt door de recente uitspraak

van de gemeenteraad van Zaanstad: *"De raad hecht aan vergroting van draagvlak van gemeentelijke besluiten en de geloofwaardigheid van het politiek bestuur. Daarom zal toepassing van interactieve werkwijzen door de gemeente met burgers, belanghebbende ondernemingen en wijkorganisaties van uitzondering tot regel worden"*. In dat licht wordt thans het volgende voorgesteld (indachtig de duale rollen van de gemeenteraad: kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging):

1. vast te stellen de "Leidraad Interactieve Beleidsvorming Zaanstad" als referentiekader voor gemeente en burgers bij de gezamenlijke behandeling van gemeentelijke vraagstukken;
2. de burgers van Zaanstad nadrukkelijk te informeren over de vaststelling van de leidraad en de beïnvloedingsmogelijkheden die daarin liggen besloten;
3. en voorts te bepalen, dat in het vervolg de bij de raad ingediende voorstellen (ook) nadrukkelijk worden getoetst op de mate van betrokkenheid van de burgers bij de totstandkoming ervan.

Burgemeester en wethouders van Zaanstad,

dr. R.L. Vreeman, burgemeester

drs. W. van der Molen, secretaris

De raad van de Gemeente Zaanstad,

gelezen het voorstel nummer 96 van burgemeester en wethouders;

Besluit:

1. vast te stellen de "Leidraad Interactieve Beleidsvorming Zaanstad" als referentiekader voor gemeente en burgers bij de gezamenlijke behandeling van gemeentelijke vraagstukken;
2. de burgers van Zaanstad nadrukkelijk te informeren over de vaststelling van de leidraad en de beïnvloedingsmogelijkheden die daarin liggen besloten.
3. en voorts te bepalen, dat in het vervolg de bij de raad ingediende voorstellen (ook) nadrukkelijk worden getoetst op de mate van betrokkenheid van de burgers bij de totstandkoming ervan.

Aldus besloten in de openbare vergadering van 11 september 2003,

voorzitter,

raadsgriffier,