



## **KADERNOTA BETER BETROKKEN**

**Kadernota interactieve beleidsvorming**

80950

23 februari 2009

**Colofon**

**Auteurs:**

Klaas Mulder

Laagland'advies  
Postbus 198  
3990 DD Houten



## Ten geleide

Sinds de discussie over de kloof tussen burger en bestuur die begon in de jaren 60 hebben de gemeenten ervaring opgedaan in het opzetten en uitvoeren van interactieve beleidsprocessen. Maar steeds meer blijkt, dat een breder kader voor interactieve beleidsvorming gemist wordt. Veel handleidingen voor interactieve beleidsvorming richten zich op 'hoe de burger kan meedoen'. Maar interactieve beleidsvorming stelt ook hoge eisen aan de bestuurlijke en ambtelijke organisatie van de gemeente. Soms betekent 'meer zeggenschap voor burgers', dat raadsleden zeggenschap inleveren. Soms staan de meningen van burgers tegenover de vakkennis van ambtenaren. En altijd is een interactief proces een stevige 'klus erbij' die veel tijd en inzet vraagt van alle betrokkenen.

De voorliggende notitie zoomt vooral in op de manier waarop interactieve processen binnen de gemeentelijke organisatie kunnen worden verankerd. In de bijlage beschrijven we mogelijke werkvormen met bewoners, het rapport zelf gaat vooral over de 'binnenkant'. De notitie verkent de stappen van de interactieve beleidsvorming en doet aantal voorstellen om interactieve processen helder en uitvoerbaar te laten zijn, met een grote toegevoegde waarde voor besluitvorming.

Er zijn met name drie zaken die de aandacht vragen:

- Is voor alle betrokkenen *duidelijk* wat zij mogen verwachten van het proces? Mogen ze alleen meepraten of is er sprake van zeggenschap?
- Zijn de processen voor de gemeente *uitvoerbaar*? Een goed proces vraagt om zeer zorgvuldige voorbereiding, een goede verslaglegging, nazorg naar alle betrokkenen. Is dat wel op te brengen voor medewerkers en bestuur? En doen we ook niet een te zwaar beroep op de burgers die moeten 'opdraven' om mee te praten over hun wijk of over stedelijke ontwikkelingen?
- Leiden de processen vervolgens tot voldoende *kwaliteit* van besluitvorming? Neemt de gemeente betere beslissingen, omdat de inbreng van burgers en maatschappelijke organisaties goed wordt benut? Of ontstaan er slappe compromissen?

Lang niet alle beleidsbeslissingen hoeven in samenspraak met de burger genomen te worden. In de representatieve democratie kan het gemeentebestuur veel zaken zelf afhandelen. Wat overblijft is een compact pakket van interactieve processen met een duidelijke structuur. Daarmee wordt duidelijkheid geboden aan de deelnemers, aan de ambtelijke organisatie en aan het gemeentebestuur. Zodat daadkracht en draagvlak samen gaan.

Laagland'advies kan gemeenten ondersteunen bij het inrichten en uitvoeren van interactieve processen. Deze handleiding biedt daarvoor een inspiratiebron. Elke gemeente kan vervolgens kiezen voor een invulling die past bij de lokale opgave en het lokale krachtenveld.

## INHOUD

<b>1</b>	<b>knelpunten in de interactieve praktijk.....</b>	<b>6</b>
1.1	Hoe interactiever, hoe beter?.....	6
1.2	Helder, uitvoerbaar, sterk .....	4
<b>2</b>	<b>Het inrichten van een interactief proces.....</b>	<b>7</b>
2.1	Is een onderwerp geschikt voor een interactieve aanpak? .....	7
2.2	Procedure voor een interactief proces .....	8
2.3	Kwaliteit van uitvoering.....	10
<b>3</b>	<b>Een uitvoerbaar totaalpakket .....</b>	<b>14</b>
3.1	Lichte vormen van interactieve beleidsvorming .....	14
3.2	Sturen op een uitvoerbaar pakket: de jaaragenda .....	15
3.3	Blijven werken aan kwaliteit van processen .....	17
<b>4</b>	<b>Een overzicht van alle maatregelen.....</b>	<b>18</b>

## 1 KNELPUNTEN IN DE INTERACTIEVE PRAKTIJK

### 1.1 Hoe interactiever, hoe beter?

Vanaf de jaren '60 werd steeds meer werd geëxperimenteerd met interactieve methoden van besluitvorming. De traditionele inspraak lag onder vuur, omdat alleen burgers die 'tegen' waren de moeite namen om naar een bijeenkomst te gaan. De overheid zou 'open planprocessen' moeten organiseren, waarin burgers en professionals in een machtsvrije dialoog zouden nadenken over de beste besluiten voor hun gemeente.

Deze processen hebben echter ook een keerzijde van de medaille, ze kunnen verzanden in conflicten tussen bewoners onderling, eindeloze planprocessen, slappe compromissen, en uiteindelijk een kater bij alle betrokkenen.

De meest genoemde voordelen van een interactieve aanpak hebben te maken met *relaties* en *resultaat*: *door een interactief proces verbetert de relatie tussen betrokkenen en wordt een beter resultaat geboekt dan bij een éézijdige besluitvorming door de gemeente.*

Dat is althans de theorie. De praktijk is weerbarstiger. Want bewoners hebben niet altijd hetzelfde belang. Soms zit een deel van de belanghebbenden niet eens aan tafel.

Soms moeten besluiten genomen worden die positief zijn voor toekomstige belanghebbenden, maar schadelijk voor de huidige betrokkenen. Het kan ook zijn dat een algemeen belang (een gezonde economie) botst met dat van buurtbewoners; of dat de solidariteit met zwakkeren vraagt om oplossingen die voor omwonenden bedreigend zijn.

Maar ook zonder conflicterende belangen trekken interactieve processen een zware wissel op de tijd en middelen van de gemeente. Zorgvuldigheid is de belangrijkste pijler van een goed proces. Aan alle publicaties moet de grootst mogelijke zorg besteed worden. Maar ook voor betrokken burgers kan het een hoop tijd kosten om actief mee te doen in een proces.

Ten slotte kunnen er nog problemen ontstaan rond de rollen van betrokkenen. De gemeente is soms initiator van een vernieuwing, maar soms alleen maar bewaker van de juiste procedures. Met welke 'pet' treedt de gemeente de burger dan tegemoet? Maar ook de rol van raadsleden kan onduidelijk worden. De raad wordt geacht 'zonder last of ruggespraak' te beslissen, maar het is niet makkelijk om een actiegroep te weerstaan, zelfs als zij niet een meerderheid van de bevolking vertegenwoordigen.

#### **Het dilemma van de zorgboulevard**

*Stel, een zorgaanbieder of woningcorporatie wil een zorgcentrum verbouwen tot zorgboulevard. De wethouder RO (of beter: het college) wordt geacht onpartijdig leiding te geven aan een bestemmingsplanwijziging, waarin de bezwaren van omwonenden worden meegewogen. Maar de wethouder Zorg (of ook hier: het college) is blij met het initiatief, en daarmee is de gemeente ineens ook belanghebbend geworden.*

In de voorliggende nota wordt de volgende basisgedachte uitgewerkt:  
*Het is goed voor de relatie tussen burger en bestuur en voor de kwaliteit van beleidsvorming als belangrijke beleidsbeslissingen in samenspraak met burgers en maatschappelijke organisaties worden voorbereid. Daarbij moet de gemeente zich beperken tot een gelimiteerd aantal interactieve trajecten, waarin de meerwaarde van betrokkenheid het grootst is. Bij de start van een beleidsvoorbereidingstraject wordt altijd aangegeven, of en zo ja op welke wijze en in welke mate burgers en maatschappelijke organisaties worden betrokken (in de **communicatieparagraaf** van de **startnotitie**). Het totaalpakket van interactieve projecten wordt door de Raad vastgesteld in de vorm van een **interactieve jaaragenda**.*

Het motto is niet, hoe meer hoe beter, maar: minder, maar beter. Voor veel beleidstrajecten volstaat het ambtelijk voorbereide college- of raadsbesluit, en is er geen inbreng van bewoners. Als er wel enige ruimte voor beleidsbeïnvloeding is, worden daarvan vooraf de kaders vastgesteld, zodat burgers en gemeentelijke betrokkenen weten waar ze aan toe zijn.

Waar wel expliciet voor een complexer interactief traject wordt gekozen, wordt dan ook een zorgvuldig proces voorbereid en uitgevoerd. Geen 'roept u maar', maar heldere afspraken over wie, waar, waarover, wat te zeggen heeft. Voor de Raad wordt het op deze manier gemakkelijker, haar kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol te vervullen.

## **1.2 Helder, uitvoerbaar, sterk**

Uit gesprekken met bewoners en medewerkers van de gemeenten is gebleken dat er drie valkuilen zijn voor interactieve processen, namelijk:

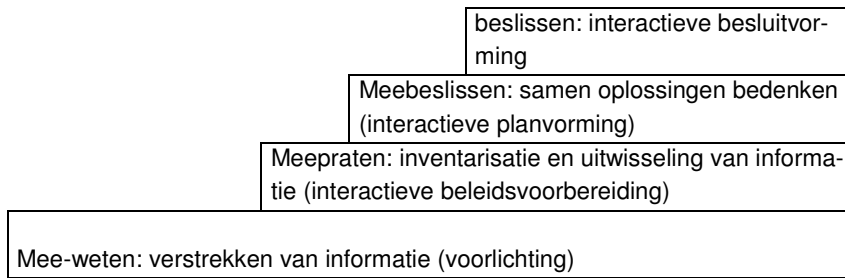
- te weinig *duidelijkheid* over de rechten van belanghebbenden;
- de *uitvoerbaarheid* komt in het gedrang doordat een goed proces een groot beslag legt op de tijd en middelen van de betrokkenen, en;
- de *kwaliteit van besluitvorming* zou beter kunnen zijn als een opener afweging van alle meningen en ideeën zou plaatsvinden.

In dit hoofdstuk schetsen we kort de problemen, in hoofdstuk 2 worden de oplossingsrichtingen uitgewerkt.

### **1.2.1 Helderheid: wat mag ik verwachten?**

Burgers begrijpen heel goed, dat de overheid een afweging moet maken tussen verschillende belangen. Een duidelijk NEE doet even pijn, maar is te verdragen. Veel moeilijker is het, als in het midden gelaten wordt wat de gemeente gaat doen met de bijdragen van bewoners.

Eigenlijk zou voorafgaand aan het hele proces maximale helderheid gegeven moeten worden over de status van de inbreng van bewoners. De 'participatieladder' kan daarbij goede diensten bewijzen:



Toch kiest de gemeente er in de huidige praktijk vaak voor, in het midden te laten welke status de inbreng van bewoners heeft. Dat is een begrijpelijke strategie, maar niet altijd een goede. Met name drie groepen kunnen hier last van hebben:

- de mensen die wel meedoen (want hun inbreng blijkt ineens anders gewogen te worden dan ze hadden verwacht)
- de mensen die niet meedoen (die dachten dat meedoen geen zin had, en ineens wordt wel naar de deelnemers geluisterd)
- de Raad, die moet kiezen tussen een volksvertegenwoordigende en controlerende rol en niet goed weet hoe ze de inbreng van burgers moet wegen.

De behoefte aan flexibiliteit is begrijpelijk, maar kan ook anders worden ingevuld: vooraf de kaders aangeven, en als blijkt dat deze ontoereikend zijn, expliciet besluiten tot een wijziging van de kaders.

### 1.2.2 Uitvoerbaarheid: een zorgvuldig proces

De achilleshiel van elk interactief proces is de zorgvuldigheid van communicatie. Brieven moeten juist geadresseerd zijn, verslagen moeten op tijd bij de deelnemers zijn, er moeten onafhankelijke gespreksleiders zijn, etc.

Dat betekent, dat een projectleider moet beschikken over voldoende tijd en budget voor een nette procedure. Ook bewoners willen goed beslagen ten ijs komen, de stukken gelezen hebben, vooroverleg plannen.

En ook voor de Raad is het van belang, dat het aantal interactieve bijeenkomsten niet te groot wordt. Bewoners waarderen het zeer als Raadsleden aanwezig zijn.

#### **Waarom is de Raad hier niet?**

*In ruimtelijke procedures moet de Raad de afweging maken of de bezwaren en opmerkingen van bewoners op een goede manier zijn meegenomen in de voorstellen. Daarom ligt het voor de hand als de Raad vertegenwoordigd is bij inspraakavonden. Misschien zelfs in een kleine formele rol: als gastheer. De projectleider of de wethouder mag een voorstel misschien 'verdedigen', de raad fungeert in deze fase als onbevooroordeeld luisteraar.*



In deze nota worden voorstellen gedaan om te zorgen dat elk proces dat interactief wordt aangepakt zorgvuldig kan worden uitgevoerd. Een *checklist* helpt ambtenaren om een goed proces uit te stippelen.

Er kan bewust gekozen worden voor het beperken van de interactiviteit tot één fase van de planvorming:

- inventariserend: bewoners worden betrokken bij het in beeld brengen van wensen en verwachtingen, maar niet bij het ontwerpen van oplossingen
- planvormend: bewoners betrokken bij het bedenken van slimme oplossingen op basis van vaststaande uitgangspunten (die bijvoorbeeld afkomstig zijn uit een representatief onderzoek of een eerder raadsbesluit)
- besluitvormend: bewoners kiezen uit verschillende plannen (die bijvoorbeeld door architecten zijn voorbereid)

Maar ook het totaalpakket moet te behappen zijn. Dat kan enerzijds door de verantwoordelijkheid voor kleinere wijkprojecten te delegeren naar de wijkwethouder, anderzijds door een *interactieve jaaragenda* vast te stellen in de Raad.

### **1.2.3 Kwaliteit van besluitvorming: bronnen en beslissers**

Interactieve processen kunnen invloed hebben op de *relatie* tussen burger en politiek of op het *resultaat* van beleidsvoorbereiding. Maar, niet elk goed resultaat leidt tot een goede relatie. Ook het omgekeerde is het geval: heel prettig samenwerken leidt niet altijd tot betere plannen. Relatie en resultaat zijn zelfstandige grootheden.

Voor de goede relatie zijn vooral helderheid en uitvoerbaarheid van belang. Om ook goede *resultaten* te boeken is meer nodig. Een goed besluit is gebaseerd op een afweging van feiten en meningen. Het besluit moet recht doen aan afspraken uit het *verleden* maar moet ook in de *toekomst* zijn waarde behouden. In een goed besluit zijn creatieve oplossingen bedacht, die een goede prijs-kwaliteitverhouding hebben.

Interactieve beleidsvorming is interactief proces waarin feiten, cijfers, oplossingen, ervaringen en verwachtingen samen besproken worden. Het speelveld moet goed worden afgebakend: wat staat ter discussie, wat niet?

Het gaat daarbij om *diversiteit* en *competentie*: de verschillende geledingen van de samenleving moeten vertegenwoordigd zijn, en er moeten mensen deelnemen die in staat zijn creatieve oplossingen te bedenken.

Een interactief proces is in de praktijk breder dan een gesprek tussen politiek en de burger. Ook andere partijen zoals maatschappelijke organisaties, externe professionals, de media, onderzoeksinstituten, dragen alle hun steentje bij.

## 2 HET INRICHTEN VAN EEN INTERACTIEF PROCES

In deze paragraaf schetsen we de procedure om te bepalen of een beleidsthema geschikt is voor een interactieve aanpak (2.1.). We stellen een procedure voor om te zorgen voor helderheid, uitvoerbaarheid en kwaliteit van besluitvorming (2.2). En we geven een aantal handvatten voor de uitvoering (2.3)

### 2.1 Is een onderwerp geschikt voor een interactieve aanpak?

#### 2.1.1 Wanneer niet?

In elk besluit kan de mening van burgers worden meegenomen. Maar het is niet altijd mogelijk om te kiezen voor de oplossing die het dichtst bij die mening blijft. De wensen van de bevolking moeten immers worden afgewogen tegen andere zaken:

- wettelijke taken
- politieke keuzes
- afspraken uit het verleden
- afhankelijkheid van derden
- financiële beperkingen
- ruimtelijke beperkingen

Soms is de *speelruimte* zo klein dat het geen zin heeft om burgers uit te nodigen om mee te doen. In 2.1.3. zullen we zien, dat betrokkenheid bij een enkele fase van het planproces nog wel mogelijk is, maar soms is het beter om vanaf het begin duidelijk te zijn dat samenspraak niet mogelijk is.

Bezwaren tegen een interactieve aanpak betekenen niet, dat bewoners in deze gevallen hun mond moeten houden. Maar de gemeente moet ervoor zorgen, dat geen valse verwachtingen worden gewekt. Soms is er op onderdelen wel iets te kiezen als de hoofdbeslissing zelf door de gemeente of door derden wordt genomen.

#### 2.1.2 Wanneer wel?

Er zijn ook gevallen, waarin de meerwaarde van een interactieve aanpak groot is:

- Bewoners en maatschappelijke organisaties beschikken over *kennis en ervaring* die nodig is voor een goed besluit. De herinrichting van een speelplek vraagt om betrokkenheid van 'spelende burgers', ofwel kinderen, jongeren en hun ouders. Zij weten het verschil tussen een goede of slechte speeltuin.
- Soms zijn burgers en maatschappelijke organisaties *probleemeigenaar* als het besluit eenmaal is genomen. Als we willen dat burgers zich verantwoordelijk voelen voor hun leefomgeving, is het goed als ze ook zeggenschap hebben gehad over de inrichting daarvan.
- Soms zijn burgers de *doelgroep* van beleidsmaatregelen. Wie kunnen beter vertellen hoe een starterswoning eruit moet zien dan de starters zelf? Soms kunnen buitenstaanders en leken als *vernieuwer* in het beleidsproces optreden.

In andere gevallen vormen burgers en maatschappelijke organisaties de *hinder-macht*. Het is niet bewezen dat het aantal bezwaarschriften daalt na een interactief proces, maar soms is het verstandig om te investeren in een goede relatie met partijen die besluitvorming kunnen ophouden.

Ten slotte zijn er de procedures waarin *inspraak verplicht* is. Het is dan te overwegen om voor een meer interactieve aanpak te kiezen.

### **2.1.3 Interactief in één fase**

In een beleidsvormend proces onderscheiden we hier drie fasen:

- inventarisatie
- planvarianten
- besluitvorming

In moeilijke dossiers die minder geschikt zijn voor een volledig interactief proces, kan het toch de moeite waard zijn om – ten behoeve van het gemeentebestuur – een interactieve fase in te lassen. College en Raad nemen dan een besluit waarbij de opbrengst van die fase voor verdieping zorgt.

- Inventarisatie van bezorgdheid bij de komst van een opvangcentrum maakt duidelijk welke beheermaatregelen moeten worden genomen. Bewoners beslissen dan niet mee over de komst van het centrum, maar het besluit speelt wel in op hun zorgen.
- Bewoners kunnen meeontwerpen aan het groenplan rondom een gebouw, zelfs als ze het gebouw liever niet in hun buurt hadden (voorbeeld LOC)
- Als de eerste en tweede fase door specialisten zijn voorbereid, resulteert dat in twee of drie gelijkwaardige voorstellen aan het bestuur. Bij die keuze kunnen burgers betrokken worden, bijvoorbeeld in de vorm van een stadsdebat, enquête of referendum. Een voor of tegen referendum organiseert de tegenstanders

## **2.2 Procedure voor een interactief proces**

Een proces moet helder en uitvoerbaar zijn en leiden tot een betere kwaliteit van besluitvorming. In deze paragraaf schetsen we de procedure die daarbij gevolgd wordt.

### **2.2.1 Startnotitie**

Het voornemen tot het wijzigen van beleid of het ontwikkelen van een plan wordt expliciet genomen in college of Raad. Hiervoor laat het college een Startnotitie opstellen, waarin het doel van het beleidsvormingstraject, de inhoudelijke kaders, de inrichting van het proces en de rol en rechten van derden worden vastgelegd.

Deze startnotitie vormt de basis voor de communicatie binnen de gemeente en tussen gemeente en derden. Als later in het proces zou blijken, dat betrokkenen in die rol niet tot hun recht komen, kan *expliciet* worden besloten tot het bijstellen van de aanpak. Er wordt dus niet geïmproviseerd, maar er is wel ruimte voor voortschrijdend inzicht.

De Gemeenteraad stelt de startnotitie vast in alle volgende gevallen:

- het betreft kaderstellend beleid (een Kadernota, meerjarenvisie, contourennota)
- op enig moment in het proces is de Raad aan zet
- er is sprake van intensieve contacten met burgers, zodat de volksvertegenwoordigende rol van de Raad in het geding is

De Raad kan de uitvoering van het proces toevertrouwen aan het college. Dit kan per beleidsvoornemen besloten worden, of voor een hele categorie aan beleidsvoornemens (bijv. herinrichting plantsoenen en speelplekken: bewoners hebben zeggenschap, college coördineert).

De Startnotitie is van belang voor de Raad wanneer hij betrokken is bij de uitvoering van het interactieve proces, of wanneer hij geacht wordt om de inbreng uit dat interactieve proces mee te wegen bij de besluitvorming. In zulke gevallen geeft de Startnotitie helder aan welke rol de Raad en haar leden vervullen. Dit kan een procedurele rol zijn, maar ook een inhoudelijke.<sup>1</sup>

In de praktijk zullen er twee typen startnotities ontstaan:

1. 'Gewone' beleidstrajecten met een beperkte rol van burgers. Er wordt volstaan met een communicatieparagraaf.
2. Interactieve trajecten met een grotere rol van burgers en maatschappelijke organisaties. Er is dan een procesontwerp voor het interactieve proces opgenomen, incl. aanwijzingen voor besluitvorming, beroepsprocedures etc.

In het tweede geval is een begroting in tijd en geld opgenomen voor de inzet van ambtenaren en externen. Daarin is voldoende ruimte voor de inzet van nieuwe werkvormen, onafhankelijke voorzitters en goede verslaglegging. In projecten met maatschappelijke partners kunnen deze kosten ten laste van de externe initiatiefnemer worden gebracht.

In het eerste geval is er een expliciete opdracht aan de afdeling Communicatie.

### **2.2.2 Faserapporten**

Het beleidsvoorbereidingsproces heeft drie fasen, die allemaal of gedeeltelijk interactief kunnen worden opgezet. Essentieel voor een goed verloop zijn niet alleen de fasen zelf, maar juist de aanhechting van die fasen.

De 'denkers' over de planvarianten moeten kunnen beschikken over een goed eindrapport van de inventarisatiefase. Dit rapport schetst het 'huiswerk' of het 'programma van eisen' waaraan de plannenmakers moeten voldoen.

Om te voorkomen dat oude discussies steeds opnieuw worden gevoerd, worden de fasen dus afgesloten met een helder slotdocument.

---

<sup>1</sup> Bijv. in geval van een Stadsdebat: discussieert de politiek mee, of zijn raadsleden gespreksleider in ronde-tafel-gesprekken. Het kan allebei, maar moet vooraf worden afgesproken. Het is zelfs denkbaar dat Raadsleden meedoen in creatieve ateliers.

Fase 1 (inventarisatie) eindigt met een **Nota van Bevindingen**: een goed overzicht van de naar voren gebrachte wensen en meningen, de gesignaleerde knelpunten, de ervaren ruimtelijke, juridische en economische grenzen, de afspraken uit het verleden, de adviezen van derden etc. Deze gegevens worden goed geordend, maar er vindt geen selectie plaats. Verslagen van bijeenkomsten en onderzoeksrapporten worden als bijlage opgenomen. Al deze stukken zijn ter inzage voor Raad en belanghebbenden. Ze kunnen worden geanonimiseerd, maar het is wel wenselijk als bekend is 'uit welke hoek' bepaalde opvattingen komen: de ondernemers, omwonenden, ouderen, buurgemeenten, de deelnemers aan een enquête.

In een separaat document wordt de richting voor de volgende fase aangegeven. Dit **Voorstel voor de planvormingsfase** mag stellig zijn over onmogelijkheden en onwenselijkheden ('verplaatsing van deze voorziening is niet aan de orde') zodat het speelveld voor oplossingen helder is. Er wordt niets open gehouden dat eigenlijk maar op één manier kan. Dan wordt ook meteen duidelijk waar wèl ruimte voor creatieve oplossingen is.

Fase 2 (planvarianten) eindigt met **Planvarianten**: enkele flink verschillende oplossingsrichtingen voor het beleidsvraagstuk. Elke variant bestaat uit een tekst, een kaart en een inschatting van kosten en baten. Werkgroepen moeten *tekenen en rekenen* zodat een goede afweging mogelijk is. In sommige projecten wordt een scenario-methode toegepast.

De oplegger bij de planvarianten is een **Voorstel voor besluitvorming**: hierin wordt het proces van besluitvorming uiteengezet, incl. de rol van burgers daarin.

Aan het eind van fase 3 is het besluit genomen. Het **Eindrapport** licht dit besluit toe en vertelt hoe het tot stand is gekomen. Het bevat ook een **Voorstel voor de implementatie**.

In schema:

<b>Fase</b>	<b>Terugblik</b>	<b>Vooruitblik</b>
Voor de start van het project	Startnotitie: voorgeschiedenis	Startnotitie: procesvoorstel
Eind Fase 1: inventarisatie	Nota van bevindingen	Voorstel voor de planvorming
Eind fase 2: planvorming	Planvarianten	Voorstel voor besluitvorming
Eind fase 3: besluitvorming	Besluit en eindverslag	Voorstel implementatie

Het is beslist niet de bedoeling om van interactieve beleidsvorming een papierfabriek te maken. Rapporten hoeven niet langer dan twee pagina's te zijn, met verwijzing naar bijlagen en verslagen. In de Startnotitie is ook vastgelegd hoe de faserapporten besproken worden. In veel gevallen zal de verantwoordelijke Raadscommissie ze ter kennisname ontvangen, in andere gevallen is een besluit over het vervolg nodig. Dit geldt vooral als het tussentijdse advies afwijkt van de Startnotitie.

## **2.3 Kwaliteit van uitvoering**

Er staat iets op het spel in een interactief proces: de relatie tussen burger en politiek moet erdoor verbeteren en het moet leiden tot een duurzaam resultaat. In deze paragraaf enkele aandachtspunten.

### **2.3.1 Deelname**

Met name in de inventarisatiefase en de besluitvormingsfase is een representatieve deelname van belang. Anders zou het besluit gebaseerd kunnen zijn op het belang van één dominante groepering in de samenleving.

In de planvormingsfase is het minder erg als niet alle groepen deelnemen. Als de inventarisatie een goed beeld heeft opgeleverd van de wensen van alle groepen burgers, mogen creatieve mensen samen proberen daar zo goed mogelijke oplossingen bij te ontwerpen. Voorwaarde is dan wel, dat in de laatste fase weer alle meningen gehoord kunnen worden.

Een open uitnodiging aan alle bewoners betekent niet, dat iedereen ook komt. Soms worden onbedoeld drempels opgeworpen door het taalgebruik, het moment van vergaderen (overdag, de avonden, op zaterdag of zondag: er zijn altijd groepen die dan niet zullen komen). Voor bepaalde groepen is het beter om 'vindplaatsgericht' te werk te gaan: allochtone moeders treffen elkaar bij een inloopochtend in het buurthuis, het winkelend publiek wil misschien meedoen aan een reactiewand.

Ook de keuze van vergadervorm kan mensen over de streep trekken: een wijkconferentie met high tea trekt andere deelnemers dan een rapbattle.

Het is altijd mogelijk om onderzoek te gebruiken als aanvulling op bijeenkomsten. Woningmarktonderzoek geeft inzicht in de wensen van mensen die zich van buiten willen vestigen. Dit levert informatie op die niet uit een bijeenkomst zal komen (omdat de nieuwkomers daar vaak niet naartoe komen).

Het algemene beeld is, dat interactieve bijeenkomsten een ontmoeting tussen professionals en leken zijn. Maar het is goed denkbaar dat een deel van de bewoners veel professionele bagage meeneemt; andersom is elke professional ook ergens bewoner, ouder of verkeersdeelnemer. Idealiter biedt het proces ruimte voor een gelijkwaardig gesprek over ervaringskennis en vakkennis; dat is juist de meerwaarde van een interactieve aanpak.

In bepaalde gevallen is het zinvol als de niet-professionele deelnemer kan beschikken over ondersteuning in de vorm van opbouwwerk. Soms is bijscholing een goede optie. In zware procedures (bijv. onteigening) dient de gemeente zelfs de kosten van juridische bijstand te vergoeden.

### **2.3.2 Gespreksvoering en verslaglegging**

Voor een goede relatie en goede resultaten is het van belang, dat voorkennis goed wordt gedeeld en dat afspraken goed worden vastgelegd. In de regel worden conceptverslagen binnen twee weken na een bijeenkomst verspreid.

Als deelnemers aan een proces behoefte hebben aan vooroverleg, moet daarvoor gelegenheid zijn. Vertrouwelijke stukken en concepten die niet geschikt zijn voor verspreiding kunnen vaak wel ter inzage worden gelegd voor de betrokkenen. Het is ook in het belang van bewoners dat concepten en 'losse flodders' niet te snel breed verspreid worden. Alle betrokkenen, dus ook de gemeente, moeten in de

verschillende fasen de ruimte hebben om hardop te denken. Als elk idee meteen 'op straat' ligt, durft niemand zich meer uit te spreken.

Voor grotere bijeenkomsten is het goed als er onpartijdige gespreksleiders zijn. Mogelijk werken die in opdracht van de Raad. Het is immers de Raad die, inzake haar volksvertegenwoordigende en controlerende rol, het meeste belang heeft bij een onbevooroordeelde afweging van wensen en meningen. Het college zal zich qualitate qua regelmatig verbinden aan één oplossing, en dat is in het kader van bestuurskracht ook zeker geen probleem. Maar voor de burger is het dan van belang dat er een onafhankelijke instantie is die luistert naar zijn bezwaren.

Behalve de traditionele vergadering zijn er veel gesprekstechnieken die gebruikt kunnen worden. In de *inventarisatiefase* zijn methoden als de wijkconferentie met opdrachtenronde of de rondetafelconferentie heel geschikt. Ook de schouw of enquêtevormen als reactiewand of klantenpanel kunnen goede diensten bewijzen. Het is in deze fase goed om smalle overleggen af te wisselen met brede publieksbijeenkomsten (het harmonikamodel): in de kleine overleggen kunnen we de diepte in, in het brede overleg checken we wat anderen ervan vinden.

In de *planfase* kunnen varianten worden bedacht in ateliers, tijdens excursies en uitwisselingen. 'Tekenen en rekenen' of een kijkje in de keuken van anderen geven inspiratie voor nieuwe ideeën. De scenario-methode geeft veel inzicht in de samenhang van oplossingen met ander beleid. Ook een prijsvraag is te overwegen.

In de *besluitvormingsfase* zijn er talloze mogelijkheden, van stadsdebat tot referendum. In buurten kan gestemd worden over het ontwerp van plantsoen of plein. De keuze van kunstwerken kan best aan de omwonenden worden overgelaten.

### **2.3.3 Feiten en meningen**

In een goed besluit staan meningen niet *naast* de feiten, maar zijn erop gestoeld. Dat betekent dat alle betrokkenen over dezelfde basiskennis moeten beschikken. De gemeente moet zorgen voor begrijpelijke informatie.

Als de precieze inhoud van onderhandelingen met partners geheim moet blijven, kan de gemeente wel duidelijk communiceren wat de doelstelling van die onderhandelingen is.

### **2.3.4 De relatie met maatschappelijke partners**

In veel projecten is de gemeente slechts één van de betrokken organisaties bij een plan of project. De rol van de gemeente valt nooit helemaal samen met die van de andere partners. In die hoedanigheid heeft de gemeente verschillende gezichten.

De gemeente is in de onderhandeling met partners primair *volksvertegenwoordiger*: zij maakt zich sterk voor het belang van haar burgers. Dat betekent niet, dat de gemeente primair de kant van de meest mondige burger kiest. Als de gemeente ingaat tegen de wens van mondige burgers, gebeurt dat altijd met een heldere verwijzing naar het belang dat daarmee gediend is. Ook het algemeen belang heeft een gezicht.

Parallel aan de startnotitie zullen gemeente en partners in complexe projecten een startdocument opstellen. Als sprake is van een dubbelrol van de gemeente, is het goed om deze ook expliciet te scheiden en te verdelen over verschillende aanspreekpunten (zie het kader in 1.1, het dilemma van de zorgboulevard). Let op dat de gemeentelijke startnotitie nooit helemaal samenvalt met het gezamenlijke startdocument: de gemeente heeft immers altijd een specifieke eigen verantwoordelijkheid.

Bijzondere aandacht vraagt de rol van de gemeente als opdrachtgever aan externen. Wensen van bewoners werden in het verleden wel als 'mogelijk mee te nemen' optie aan een architect meegegeven. Daarmee was voor de burger niet duidelijk of de architect er iets mee *moest* of *mocht* doen. Het is prima als uitvoerders speelruimte krijgen om oplossingen te verzinnen (de *hoe*-vraag), maar de gemeente stelt de kaders (de *wat*-vraag).



### **3 EEN UITVOERBAAR TOTAALPAKKET**

Het vorige hoofdstuk maakt duidelijk, dat een goed interactief proces veel tijd, aandacht en geld kost. Het is nu ook duidelijk, dat het niet doenlijk en niet wenselijk is om elk beleidsvoornemen voor te bereiden in een interactief proces. Er zijn drie oplossingen om het totaalpakket uitvoerbaar te houden:

1. Interactieve processen in de buurt hebben een eenvoudiger structuur
2. In veel beleidsvoornemens wordt alleen een lichte interactieve ronde ingelast
3. Jaarlijks worden maximaal drie grotere interactieve trajecten uitgevoerd.

In dit hoofdstuk worden deze drie strategieën uitgewerkt. Ze kunnen gecombineerd worden. Eerst de twee 'lichte' varianten:

#### **3.1 Lichte vormen van interactieve beleidsvorming**

##### **3.1.1 Interactie in de buurt: zeggenschap bij bewoners**

Met inachtneming van de aandachtspunten in het vorige hoofdstuk kan worden besloten, om planvorming in de buurt zoveel mogelijk te delegeren aan de wijkwethouders. Wijkmanagers maken voor hun buurt een jaaragenda en projectenoverzicht. In de meeste gevallen kunnen zij samen met bewoners inrichtings- en beheerplannen maken.

Voor deze projecten wordt een startnotitie opgesteld conform het gestelde in 2.2.1. Het college toetst deze startnotitie op mogelijke knelpunten: is er sprake van zeer tegenstrijdige belangen tussen groepen bewoners, bestaat het risico van niet-deelname van kwetsbare groepen, is er een algemeen belang dat haaks staat op het buurtbelang etc. Als er geen bezwaren zijn, kan het interactieve proces starten.

Als het college wel voorziet dat er mogelijke knelpunten zijn, wordt de startnotitie aangehouden tot daaraan tegemoet gekomen wordt. Bij zwaarwegende bezwaren kan het nodig zijn om af te zien van een interactieve aanpak, of het interactieve te beperken tot een onderdeel van het proces.

Ook voor projecten in de buurt geldt: liever niet interactief dan slecht interactief. Het doel is namelijk: in een goede relatie met burgers komen tot een kwalitatief goed besluit.

##### **3.1.2 Burgers en maatschappelijke instellingen als beleidsadviseur**

Beleidsambtenaren die nieuw beleid moeten voorbereiden vinden het vaak prettig om hun oor te luisteren te leggen bij burgers en maatschappelijke partners. Ook de wethouders hebben een intensief contact met bewoners en middenveld. Dat zijn waardevolle contacten, die zeker behouden moeten worden. Het is ook begrijpelijk, dat wethouders en beleidsambtenaren deze gesprekken niet te formeel willen aanzetten. Ook de Raad heeft in het verleden enkele malen maatschappelijke instellingen uitgenodigd voor een informele kennismaking.

De status van dat gesprek moet dan wel duidelijk zijn voor alle betrokkenen. Een Benen-Op-Tafel-overleg is echt iets anders dan een besluitvormende vergadering. Het is een goede gewoonte om expliciet af te spreken dat een brainstorm 'bin-nenskamers' blijft, en dat eventuele conclusies daarvan pas in een formele ronde worden vastgelegd. Alle deelnemers behouden het recht om formeel afstand te nemen van uitspraken die ze informeel hebben gedaan.

#### **Hardop denken**

*Informele gesprekken en brainstormen over nieuwe oplossingen leveren het meeste op als iedereen zich vrij voelt om hardop te denken. Het is echter erg pijnlijk, als losse uitspraken later terugkeren in verslagen en besluiten.*

*In zo'n geval is het beter als de ambtenaar een concept-beleidsadvies rondstuurt en daar een formele reactie op vraagt.*

### **3.1.3 Planprocessen op initiatief van derden**

Wanneer ontwikkelaars de gemeente vragen om medewerking te verlenen aan een ruimtelijk-juridische procedure kan de gemeente als voorwaarde stellen dat de initiatiefnemer zelf zorgdraagt voor het informeren van belanghebbenden. Ook kunnen de kosten van de gemeentelijke inzet in bepaalde gevallen in rekening worden gebracht. De gemeente kan de initiatiefnemer stimuleren tot het organiseren van 'samenspraak' om zo samen met belanghebbenden tot een breed gedragen en kwalitatief goed plan te komen. In de Startnotitie kan worden bepaald, dat medewerkers van de gemeente participeren in overleg. Ook de bestuurlijke betrokkenheid wordt gedefinieerd. De gemeente informeert de bevolking over de *gemeentelijke rol* in dit proces, de beroeps- en bezwaarmogelijkheden, en verwijst verder door naar de externe partner voor de inhoud van de plannen. Indien de externe partner een rechtspersoon is waarin de gemeente participeert (bijv. een ontwikkelingsmaatschappij, NV of CV) wordt expliciet benoemd op welke terreinen de gemeente deelneemt in een *gezamenlijke* verantwoordelijkheid, en op welke de gemeente een *eigen* verantwoordelijkheid heeft.

#### **Vlot verloop van procedures**

*In een uitvoeringsovereenkomst inzake een publiek-privaat ontwikkelingsbedrijf had een gemeente laten opnemen, dat 'de gemeente zorgt voor een snelle afhandeling van juridische procedures'. Zo'n bepaling schaadt het vertrouwen van burgers in de politiek, maar kan ook leiden tot het nemen van besluiten waarin terechte kritiek niet is meegewogen. Goede inspraak is een rem op slechte plannen. De gemeente dient te zorgen voor een goede afhandeling van juridische procedures. Dat mag snel als dat kan, maar snelheid is geen doel op zich.*

Het organiseren van formele inspraak blijft een verantwoordelijkheid van de gemeente. Het vertrouwen van de burger wordt versterkt, als gemeentelijke 'voorstanders' van de plannen in deze fase een stap terug doen. In het duale stelsel zou de Raad het aanspreekpunt van burgers met bezwaren moeten zijn.

## **3.2 Sturen op een uitvoerbaar pakket: de jaaragenda**

Het is goed voor de relatie tussen de gemeente en haar burgers om af en toe een stevig interactief project uit te voeren. Ook binnen de gemeente kan een interactieve aanpak voor nieuwe inzichten, vakoverschrijdende oplossingen en andere

contacten tussen raadsleden en ambtenaren zorgen. Bij een interactieve beleidsproces komt echter nogal wat bij kijken en ook voor de betrokken burger kost het veel tijd om op een goede manier deel te nemen. Het lijkt daarom redelijk, als de gemeente niet meer dan twee of drie interactieve processen per jaar uitvoert. Eén daarvan zou meer in de fysiek-ruimtelijke sfeer kunnen liggen, één in de sfeer van sociaal beleid, één in de sfeer van economie en werkgelegenheid. Op die manier vragen we niet teveel van maatschappelijke organisaties, die vaak in één van die sferen werkzaam zijn.

Bij het vaststellen van de beleidsagenda voor het komende jaar (parallel aan de begrotingscyclus) dient de Raad ook te bepalen, welke beleidsonderwerpen en ruimtelijke planprocessen zich het best lenen voor een intensieve interactieve aanpak. Zo ontstaat de interactieve jaaragenda. Er wordt voldoende geld en tijd vrijgemaakt voor een zorgvuldige uitvoering.

Indien op de jaaragenda projecten staan die de gemeente samen met maatschappelijke organisaties uitvoert, wordt vooraf de bereidheid van deze partners getoetst. Natuurlijk behoudt de gemeente een eigen verantwoordelijkheid.

### **3.3 Blijven werken aan kwaliteit van processen**

Om de deskundigheid van de gemeente (medewerkers en bestuur) op het gebied van interactieve beleidsvorming te vergroten kunnen enkele afspraken worden gemaakt.

Het gaat daarbij om de volgende zaken:

1. Burgerjaarverslag
2. Thema-avond interactief beleid
3. Raadsleden als mentor van kleinere processen
4. Klachtenprocedure

Deze maatregelen zorgen samen dat de gemeentelijke spelers zich blijven ontwikkelen in hun kennis en vaardigheden in interactieve processen. En wat belangrijker is: kunnen blijven volgen of burgers tevreden zijn over de relatie met de gemeente, en kwalitatief goede besluiten worden genomen.

#### **3.3.1 Burgerjaarverslag**

Het burgerjaarverslag geeft een overzicht van de wijze waarop burgers betrokken zijn geweest bij beleidsontwikkeling en planvorming. Ten behoeve van het burgerjaarverslag worden enkele kengetallen bijgehouden: aantal bijeenkomsten per project, totaal aantal deelnemers per project, aantal bezwaarschriften, aantal aanpassingen van voorstellen. Ook andere informatie over de wensen van burgers komt aan bod (enquêtes en ander onderzoek, contacten met maatschappelijke organisaties).

#### **3.3.2 Thema-avond**

Na afronding van het concept Burgerjaarverslag organiseert de Raad een brede interactieve avond waarin burgers en maatschappelijke organisaties met raadsleden, collegeleden en beleidsmedewerkers stilstaan bij de ervaringen in het voor-

gaande jaar. Op deze avond worden ook interactieve gesprekstechnieken uitgeprobeerd. Zo fungeert de avond ook als training in interactieve methoden. Aan het eind van de bijeenkomst wordt geëvalueerd of deze werkvorm positief is ervaren. Door de avond elk jaar door een ander extern bureau te laten begeleiden krijgen de deelnemers inzicht in de verschillende aanpakken die mogelijk zijn.

### **3.3.3 Raadsleden als mentor van kleinere processen**

In de grotere interactieve processen is een actieve rol voor Raadsleden weggelegd. Dit kan een politiek neutrale rol zijn (gespreksleider, begeleider van excursies) maar in sommige projecten kan ook ruimte zijn voor politieke stellingname. Dit wordt dan altijd als zodanig vooraf afgesproken.

In 3.1 worden enkele lichte vormen van interactieve processen besproken. Ook hier kunnen Raadsleden een rol vervullen. Dit is altijd een politiek neutrale rol. Het is ongewenst als Raadsleden in een bewonerscomité zitting nemen en als zodanig meediscussiëren over hun leefomgeving. Wel is het goed als koppels van Raadsleden (coalitie en oppositie) een kleiner proces adopteren om te volgen hoe het verloopt. Zij kunnen daarover rapporteren in de hiervoor genoemde thema-avond. Deze koppels zullen zich als zodanig ook bekend maken tijdens bewonersbijeenkomsten.

De mentoren zijn in de eerste plaats observator. Ze checken of de startnotitie en de fasedocumenten op orde zijn en of de betrokkenen de juiste informatie ontvangen. Ze treden niet in de verantwoordelijkheid van de gemeentelijke projectleider, maar kunnen deze buiten de bijeenkomst wel vragen stellen. Als de mentoren unaniem van mening zijn dat relaties en resultaten ernstig te lijden hebben van de wijze van uitvoering, spreken zij daar eerst de projectleider op aan. Pas in tweede instantie kunnen zij hun bezwaren kenbaar maken bij de griffie. De griffie informeert de verantwoordelijke wethouder.

### **3.3.4 Beroepsprocedure**

Aangezien het vertrouwen van de burger op het spel staat, moet er een goede beroepsprocedure zijn. De Commissie Beroep en Bezwaar is het eerste aanspreekpunt. Indien bezwaren het functioneren van de Raad en Raadsleden in interactieve processen betreft, zullen Griffie en Presidium de klacht in behandeling nemen.

## 4 EEN OVERZICHT VAN ALLE MAATREGELEN

De voorliggende notitie beschrijft maatregelen om ervoor te zorgen, dat interactieve processen duidelijk, uitvoerbaar en degelijk zijn. Dat geldt zowel voor afzonderlijke processen als voor het totaalpakket. In onderstaand schema zijn alle maatregelen opgenomen:

### Samenvattend: elk proces beter

	Afzonderlijke processen	Het totaalpakket
Duidelijk	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Startnotitie: inhoudelijke kaders, helder over wat al vastligt, procesvoorstel</li> <li>• Duidelijk aangeven status van inbreng burgers (participatieladder)</li> <li>• Helderheid over gemeentelijke verantwoordelijkheid, ook in samenwerkingsprojecten</li> <li>• Tussenrapportages: faserapporten</li> <li>• Indien afwijken proces: expliciete besluitvorming</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deze kadernota Interactieve Beleidsvorming</li> <li>• Vaste indeling: driefasenmodel</li> <li>• Duidelijke rol voor raadsleden</li> <li>• Heldere beroepsprocedure</li> <li>• Geen hap-snap-beleid</li> </ul>
Uitvoerbaar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Startnotitie: ambtelijke inzet en middelen</li> <li>• Fasering: niet terugvallen in vorige fase</li> <li>• Ondersteuning door communicatie</li> <li>• Realistisch budget incl. procesbegeleiding en verslaglegging</li> <li>• Kosten doorberekenen aan externe initiatiefnemers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jaaragenda: niet teveel projecten tegelijk</li> <li>• Begroting in tijd en geld</li> <li>• Lichte procedures delegeren</li> <li>• Geen processen opzetten voor onderwerpen die zich niet lenen voor een interactieve aanpak. Dan liever traditioneel: beleidsadvies en raadsbesluit</li> </ul>
Degelijk	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapportages per fase</li> <li>• Feitelijke informatie goed toegankelijk maken</li> <li>• Deskundigheidsbevordering of ondersteuning door opbouwwerk</li> <li>• Representatieve deelname in inventarisatie en besluitvormingsfase</li> <li>• Creatieve betrokkenen bij planvormingsfase</li> <li>• Planvarianten: raad heeft iets te kiezen</li> <li>• Daadkracht door heldere mandaten (ambtenaren, college, externen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consequente procedures</li> <li>• Slechts enkele interactieve projecten per jaar, krijgen volle aandacht van gemeente en burgers</li> <li>• Scheiden gemeentelijke rollen, m.n. in complexe projecten met partners</li> <li>• Jaarlijks evalueren (thema-avond)</li> <li>• Monitoring door raadskoppels</li> <li>• Klachtenprocedure</li> </ul>