

1. Interactiewijzer

Inleiding

Raad en college hebben respectievelijk in het raads- en collegeprogramma aangegeven werk te willen maken van interactief werken. In dit hoofdstuk wordt aangegeven wat we in de gemeente Overbetuwe daar onder verstaan.

1.1 Interactieladder

Interactie is een breed begrip, dat kan variëren van goed communiceren (wel tweezijdig dus) tot een heel traject van interactieve beleidsvorming. Simpel gezegd gaat het om in een zo vroeg mogelijk stadium bewoners en/of belanghebbenden betrekken bij het maken van (beleids-)plannen. Het gaat daarbij altijd om het geven van invloed in het maken van plannen, of het nu om een bouwproject gaat of een traject van beleidsvorming. De mate waarin belanghebbenden invloed kunnen uitoefenen, kan verschillen.

Interactief werken is altijd maatwerk. Per project, beleidsvraag of -probleem kijken we welke aanpak waarbij past en welke invloed de betrokkenen kunnen krijgen. Altijd is het nodig om een goed beeld te krijgen van de omgeving en de verwachting van de reacties van die omgeving op de veranderingen. Interactief werken moet dan ook een weloverwogen keuze zijn. De mate van invloed kan verdeeld worden in de onderstaande vijf gradaties van de 'interactieladder'. In de praktijk zien we vooral de eerste drie terug.

a. Informeren

Is in principe eenzijdig en dus geen interactie te noemen. Maar in de praktijk blijkt vaak dat er wel discussie ontstaat op het moment dat er contact is met de stakeholders tijdens bijvoorbeeld informatiebijeenkomsten. De beleidsruimte is bij informeren nihil of gering, maar er bestaat wel noodzaak om het beleid goed uit te leggen. Het 'meeweten' is vaak zinvol om de betrokkenen mee te nemen in het proces. In feite ontstaat er dan interactie. Het is dus altijd nodig om vooraf te bekijken of we alleen maar informeren of dat er werkelijk interactie ontstaat.

b. Raadplegen

Betrokkenen kunnen hun wensen, problemen of oplossingen aandragen. Bij de uitwerking van de plannen wordt duidelijk gemaakt wat ermee is gedaan. Raadpleging gebeurt vaak als er al een concept-plan, -beleid of -voorstel ligt. Raadplegen heeft dus een meer gesloten vraagstelling.

c. Adviseren

Betrokkenen kunnen hun inbreng leveren tijdens het beleidsproces, maar hen wordt ook gevraagd een oordeel te geven over de plannen. De adviezen komen of terug in de plannen, of kunnen uiteindelijk worden meegewogen door college en raad. Als belanghebbenden vanaf het begin betrokken worden, ligt er nog veel open voor invulling.

d. Coproductie

Hierin zijn partijen meer gelijkwaardige partners in een beleidsproces. Zij trekken samen op, zoeken samen oplossingen en leveren gezamenlijk een product af. Een sterkere vorm van interactieve beleidsvorming, waarbij andere partijen een grote rol spelen in de beleidsvoorbereiding en de gemeente de regie voert.

e. Meebeslissen

Betrokkenen kunnen meebeslissen. Politiek en bestuur laten ontwikkeling en besluitvorming over aan de betrokkenen. Ambtenaren hebben een adviserende rol. Dit gebeurt niet veel in de praktijk, maar kan wel in de hoek van de uitvoering zitten, zoals het besteden van een bepaald budget (denk aan het kernenexperiment met de 5000 euro).

1.2 Verschillende fasen

In de cyclus van beleid maken en besluiten nemen kennen we de beleidsvoorbereiding, de besluitvorming, de uitvoering en de evaluatie, waarna de beleidsvorming weer kan beginnen. In een zo vroeg mogelijk stadium mensen willen betrekken, betekent dan ook: in de beleidsvoorbereiding. We kennen daarbinnen weer verschillende stappen: gezamenlijk het probleem definiëren; dan samen zoeken van oplossingsrichtingen en tot slot het bepalen van de adviezen die in het voorstel aan het bestuur worden voorgelegd. Ook in de andere fasen van beleidsvorming kan er interactie zijn, zeker ook in de uitvoering.

De verschillende vormen van de interactieladder kunnen ook per fase in het beleidstraject verschillen. Of dat wenselijk is, kan alleen per project bekeken worden. Waar belanghebbenden adviseren in de voorbereiding en dan in de uitvoering weinig in te brengen hebben, kan juist weerstand oproepen. Hebben ze eerst weinig inbreng, maar wordt later meer verwacht in de uitvoering, dan kan er weer minder draagvlak zijn voor wat er al besloten is.

1.3 Verhouding tot inspraak

B. en W. hebben kortgeleden ingestemd met de nieuwe Inspraakverordening en deze voor vaststelling voorgelegd aan de raad. Essentieel aan die inspraakverordening is, dat er inspraak gegeven kan worden voordat er een ontwerp-besluit ligt. De inspraakverordening zegt: "Elk bestuursorgaan besluit ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden of inspraak wordt verleend bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid".

Hoe verhoudt de inspraak zich tot interactief werken? In de praktijk kan inspraak en interactie samenvallen. Maar als het bestuur besluit tot inspraak, moet de procedure van de inspraakverordening toegepast worden. Inspraak kan dan wel op verschillende manieren vorm gegeven worden, zoals dat bij interactie wordt gedaan.

Het kan ook wettelijk verplicht zijn voor de gemeente om de mogelijkheid te geven reacties in te dienen op een ontwerp-besluit. Na het ontwerp-besluit treedt dan de procedure van de afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (art 11 tot en met 17) in werking.

Welke mogelijkheden ontstaan er nu?

Geen wettelijke plicht, dus een keuze van B. en W:

1. Geen inspraak, geen interactie, andere passieve mogelijkheden (inspreken raad bv).
2. Geen inspraak, wel interactie (met de keuze in welke fase); niet gebonden aan procedure
3. Wel inspraak (werkwijze kan putten uit interactiemogelijkheden); inspraakverordening van toepassing, maar geen procedure 3.4 Awb.
4. Wel inspraak (interactiemogelijkheden); inspraakverordening van toepassing; wel procedure 3.4 Awb.

Wel wettelijke plicht

5. Inspraak in beleidsvoorbereiding; inspraakverordening van toepassing; geen procedure afdeling 3.4 Awb, maar een andere vorm in plaats daarvan.
6. Inspraak in beleidsvoorbereiding; inspraakverordening van toepassing; verplichte toepassing procedure afdeling 3.4 Awb.

1.4 Belanghebbenden

Bij welke vorm van interactie ook, moet goed bekeken worden wat de doelgroep is en wie op basis daarvan betrokken moeten worden. Inwoners zijn een hele brede groep, maar per project wordt er meestal gedifferentieerd: ouderen of jongeren bijvoorbeeld, maar ook omwonenden, direct belanghebbenden, degenen die baat hebben bij een oplossing en de tegenstanders.

In dat interactieve proces gaat het altijd om deelnemers uit het publieke domein, het professionele domein en het politieke domein. Inwoners, organisaties, belangenbehartigers, dorpsraden en wijkplatforms bijvoorbeeld zitten in de eerste groep. De eigen interne ambtenaren, de zakelijke partners (projectontwikkelaars, woningbouwcorporatie, openbaar vervoerder bijvoorbeeld) zijn de professionals. Fracties, raads- en commissieleden behoren tot het politieke domein. Interactie gaat er meestal om hen bij elkaar te brengen en de verschillende belangen op basis van gelijkwaardigheid uit te wisselen en tot oplossingen te komen.

1.5 Randvoorwaarden voor een interactief beleidsproces

Interactief werken is niet zomaar en altijd de beste manier. Vooraf moet bekeken worden of een interactief proces wel zinvol is en of daarmee het gewenste effect bereikt wordt. De keuze kan dus ook zijn om het bewust niet te doen. Er moet een aantal afwegingen gemaakt worden om tot de juiste keuze te komen:

Beïnvloedingsruimte

Belangrijke vraag bij interactief werken is: is er wel ruimte voor de betrokkenen om iets te vinden? Mening en vragen en dan er niets mee doen, werkt eerder contraproductief. Wat staat niet en wat staat wel ter discussie? Zijn er juridische verplichtingen of beperkingen; liggen er al strikte beleidskaders, is inspraak achteraf verplicht?

Commitment

Bij commitment van bestuurders en ambtenaren gaat het om verschillende aspecten. Commitment ten aanzien van de aanpak, de eigen rol, het resultaat, de beleidsruimte, de politieke en organisatorische consequenties. Wezenlijk is of men echt rekening wil houden met de uitkomst van het proces. Voor politici mag het proces niet strijdig zijn met het primaat van de politiek.

Bereidheid deelnemers

Zonder actoren geen interactieve aanpak. De beoogde deelnemers moeten ook mee willen doen. Dat hangt bijvoorbeeld af van hun interesse in het onderwerp, de acceptatie van het voorgestelde discussiekader en eerdere ervaringen. Overigens is die bereidheid er vaak als er verschillende belangen op het spel staan.

Noodzaak/ meerwaarde

Interactieve processen vragen tijd en inzet, zowel van de organisatie als van deelnemers. Overweeg daarom zorgvuldig of deze werkwijze de meest geschikte is. Wat is de meerwaarde, is er wel noodzaak voor interactie? Gaat er bijvoorbeeld veel veranderen voor doelgroepen? Is hun input, kennis en ervaring en medewerking belangrijk? Of is een zorgvuldig proces juist hard nodig?

Organisatorische randvoorwaarden (€, fte, tijd)

Geld en capaciteit zijn nodig in een interactief proces. Ook de doorlooptijd kan langer zijn, maar dat hoeft niet. Interactie kan er bijvoorbeeld toe leiden dat juist in de formele procedure tijd gewonnen wordt.

1.6 Inhoudelijke afwegingen voor interactie

De meeste onderwerpen kunnen in aanmerking komen voor een vorm van interactief werken, behalve zaken als vaststelling van tarieven, belastingen en begrotingszaken. Het kan gaan om onderwerpen waarbij de hele gemeente betrokken is, tot de onderwerpen die een kern of een buurt aangaan of juist een specifieke doelgroep. Het kan gaan over abstracte onderwerpen of juist concrete (die zich er meer voor lenen), meer maatschappelijke onderwerpen of juist ingrepen in de fysieke omgeving.

Groen licht voor interactief proces

1. Er zijn grote belangen van burgers mee gemoeid, het is een beïnvloedbaar onderwerp. Zorgvuldigheid is voor het proces belangrijker dan snelheid.
2. Het gaat om een ingewikkeld onderwerp dat geleidelijk ontrafeld moet worden. We hebben onvoldoende inzicht in de problematiek en/of oplossingsmogelijkheden en hebben de inwoners/participanten nodig om tot beter inzicht te komen.
3. We moeten ingrijpen in de directe leefomgeving van inwoners. Bij de keuze welke maatregelen het beste zijn betrekken we hen.
4. We hebben partners nodig om het beleid tot een succes te maken, zowel organisaties als burgers. Dan is het verstandig om samen met de partners het beleid voor te bereiden (zorgen voor draagvlak).
5. Er is een goede kans dat burgers de kwaliteit van de beleidsvoorstellen beter kunnen maken, bijvoorbeeld omdat we meer creativiteit en kennis kunnen aanboren. We benutten de kennis van de 'ervaringsdeskundigen'.
6. Bestuurders willen graag in contact treden met de burgers, zijn bereid daar tijd in te investeren en het onderwerp leent zich daar goed voor. Een interactief proces kan relaties versterken en daarmee ook het vertrouwen.

Rood licht voor een interactief proces

1. De kaders zijn zo beperkend dat er geen werkelijke ruimte is voor de inbreng en invloed van burgerparticipanten.
2. Het probleem is helder en de oplossing ligt voor de hand: gewoon daadkrachtig besturen.
3. Er is niet voldoende tijd en geld om een interactief proces op een zorgvuldige manier te doen. De nadelen van uitstel van het beleid zijn groter dan de nadelen van het niet betrekken van de burgers bij de voorbereiding.
4. De beleidskeuzes zijn in feite al gemaakt, het besluit is voorspelbaar.
5. Het gaat niet lukken om het onderwerp transparant en open te bespreken. Er is geen ruimte voor professionele en/of onafhankelijke procesbegeleiding.
6. Er is alleen ruimte voor inspraak die wettelijk geregeld is.

2. Werkwijze interactieve aanpak

2.1 Quick scan interactieve aanpak

Het bepalen of al dan niet interactief gewerkt wordt, begint met een omgevingsanalyse: bestuurder, projectleider, afdelingshoofd, programmamanager, beleidsmedewerker communicatie en coördinator dorpsraden en wijkplatforms worden betrokken bij zo'n analyse: welke spelers zijn er, welke belangen hebben zij, welke risico's bestaan er, is het politiek gevoelig, bestaat er weerstand of is er juist veel enthousiasme? Dat soort vragen beantwoordt die groep, ook aan de hand van de inhoud die in het vorige hoofdstuk beschreven is.

Dit kan eenvoudig en doeltreffend gebeuren met het invulschema interactieve aanpak. Door te analyseren wat het beleidsprobleem is en het beleidsdoel, wordt het gewenste procesdoel duidelijk en wie de belangrijkste actoren zijn. Bij een interactieve aanpak is ook een risicoanalyse van belang om een beeld te krijgen van de kansen en risico's. Het invullen van het onderstaande schema geeft inzicht in de mate waarin de noodzakelijke randvoorwaarden voor een interactief beleidsproces aanwezig zijn. Dit vergemakkelijkt een bewuste keuze voor wel of geen interactieve aanpak.

Vijf randvoorwaarden voor een interactieve aanpak	Onderwerp:				
	Aanwezigen: opdrachtgever, projectleider, communicatieadviseur,				
1. Hoeveel <u>beïnvloedingsruimte</u>* is er?	Geen 1	Nauwelijks 2	Beetje 3	Redelijk 4	Veel 5
2. Is er <u>commitment</u>?					
a. Bestuurlijk	Geen 1	Nauwelijks 2	Beetje 3	Redelijk 4	Veel 5
b. Politiek	Geen 1	Nauwelijks 2	Beetje 3	Redelijk 4	Veel 5
3. Is er <u>bereidheid</u> bij de potentiële deelnemers/actoren?	Nee 1	Nauwelijks 2	Beetje 3	Redelijk 4	Ja 5
4. Levert interactie <u>meerwaarde</u> op?	Nee 1	Nauwelijks 2	Beetje 3	Redelijk 4	Ja 5
5. Zijn er <u>organisatorische voorwaarden</u>?					
a. Geld (€), t.l.v. project	Geen 1	Nauwelijks 2	Beetje 3	Redelijk 4	Veel 5
b. Capaciteit (fte)	Geen 1	Nauwelijks 2	Beetje 3	Redelijk 4	Veel 5
c. Deskundigheid projectleider + ervaring Interactief werken	Geen 1	Nauwelijks 2	Beetje 3	Redelijk 4	Veel 5
d. Tijd	Geen 1	Nauwelijks 2	Beetje 3	Redelijk 4	Veel 5

****Toelichting Beïnvloedingsruimte***

Beïnvloedingsruimte is de mix van:

- Politieke ruimte: zijn er al duidelijke ideeën en meningen en is men bereid daar in bij te stellen of andere ideeën in toe te laten; past het in de besluitvorming?
- Juridische ruimte: zijn er juridische kaders, wet- en regelgeving, juridische risico's?
- Beleidsruimte. Wat ligt er al? Met welk ander beleid moet rekening gehouden worden?
- Invloed van de maatschappelijke omgeving. Hoeveel en welke invloed hebben de betrokkenen of kunnen ze mobiliseren? Soms is het niet de vraag of de gemeente ruimte geeft; die wordt dan genomen, zeker als er weerstand is.

Als alles ingevuld is, geeft het schema snel een helder overzicht van de haalbaarheid van een interactieve aanpak.

2.2 Formeel commitment

De probleemscaan/startfase geeft meer inzicht in het (beleids-)probleem, het procesdoel, de belangrijkste actoren, hun invloed, de risico's en de randvoorwaarden. Als de conclusie uit het randvoorwaardenschema is dat interactie mogelijk en wenselijk is, kan dat in het projectplan, plan van aanpak of B. en W-voorstel opgenomen worden. De interactieve aanpak kan daarmee formeel bekrachtigd worden en gekoppeld aan de formele besluitvormingsprocedure. Daarmee wordt het commitment vastgelegd.

2.3 Plan van aanpak interactief proces

Als besloten is om interactief te werken, stel dan een plan van aanpak op. Het plan van aanpak bestaat dan uit ten minste de volgende onderdelen:

1. Doelgroepen

Wie zijn de doelgroepen die je wilt betrekken? Waarom deze? Bij elke vorm van interactie is het goed om te bekijken welke groepen betrokken moeten worden en hoe zij een stem krijgen in het proces. Bij gemeentebrede projecten kunnen dat 'de' inwoners zijn, bij kleine projecten juist de omwonenden.

2. Doelstelling(en) van de interactie

Welke doelen streef je na? Voorbeelden van doelstellingen kunnen onder meer zijn:

- Verkrijgen van gedeelde kennis/verrijking kennis
- Ideeën/oplossingen genereren
- Bevorderen samenwerking tussen partijen/samenwerking
- Versterken wederzijds begrip
- Realisatie compromissen en consensus
- Versterken sociale cohesie/groepsgevoel
- Versterken verantwoordelijkheid nemen en zelfredzaamheid om bij te dragen aan publieke zaken
- Verleiden tot actieve deelname
- Beter inzicht volksvertegenwoordiging en bestuur op wat er in de samenleving speelt
- Omgaan met emoties/weerstand
- Draagvlak voor beleids(-onderdelen)
- Draagvlak voor proces (mensen voelen zich serieus genomen ongeacht besluit).

3. Mate van invloed

Welke invloed hebben de doelgroepen op het plan of het beleid? Welk interactieniveau is wenselijk en haalbaar gezien de problematiek, de doelstelling, de eigen organisatie, de

doelgroep en de situatie? De mate waarin actoren worden betrokken varieert per proces en project. De interactieladder biedt het houvast om hier een bewuste keuze te maken.

4. Exact onderwerp van “gesprek” (afbakening)

Waar ga je het met de doelgroepen over hebben en vooral ook waar niet over?

Hoe ga je dat de doelgroepen duidelijk maken? Is deze afbakening realistisch? Hoe ga je om met een stroom aan vragen en opmerkingen over onderwerpen waar je het niet over wilt hebben met de doelgroep?

5. Kansen en bedreigingen van de interactie

Wat maakt dat dit een succesvol interactief project kan worden? En wat bedreigt juist het succes? Wat moet/kun je doen om de bedreigingen tot een minimum terug te brengen?

6. Aanpak of methode

Wat ga je doen? Welke werkvormen zet je in? Bereik je daarmee de doelgroepen? Wat is de planning, taakverdeling, organisatie? Hoe koppel je de resultaten terug naar de deelnemers?

7. Proces, tijdpad en besluitvorming

Hierin wordt aangegeven wat wanneer gebeurt en hoe besluiten in de loop van het proces worden genomen.

2.4 Interactie en besluitvorming

Bij een interactief traject in de voorbereidende fase is het beter als er niet twee processen ontstaan: een waarbij participanten tot een voorstel komen en een tweede waarbij de politiek zich in de ‘eigen’ besluitvormingsprocedures uitsprekt over het onderwerp. Beter is als er gedurende het proces groen licht wordt gegeven voor de volgende stap in het interactieproces.

Voorstel is dan ook om bij elke stap in het proces groen licht te krijgen voor die stap, of bij B. en W., of bij de raad, afhankelijk van het onderwerp en de politieke gevoeligheid.

Hoe dat gebeurt, kan besproken worden en is telkens maatwerk. Een aantal aandachtspunten:

- Commitment uitspreken voor de resultaten van een proces: geef aan hoe het advies wordt meegewogen in de verdere besluitvorming (zwaarwegend, niet aan te tornen, we nemen het mee, kan opnieuw bekeken worden). Dit gebeurt in het projectvoorstel of in een Plan van Aanpak, waarover het college of de raad besluit.
- Het stellen van kaders aan interactieve processen. Harde kaders zijn niet onderhandelbaar; zachte eventueel wel in de loop van het interactieve proces.
- Het definiëren van rollen voor de professionals. Laat de ambtenaren bijvoorbeeld niet alleen in hun expertrol zitten, maar laat ze gelijk opgaan met participanten die ervaringsdeskundigen zijn. Discussie tussen hen en het meteen toetsen aan haalbaarheid kan voorstellen opleveren die meer draagvlak hebben.
- Het bepalen van rollen voor de politici (betrokkenheid commissie; strategisch beraad/stuurgroep). Waar mogelijk is het goed politici dicht bij het proces te houden. Het primaat van de politiek blijft voorop staan, maar het is niet handig als een door betrokken partijen gedragen voorstel zich slecht verhoudt tot de politieke wensen.
- Het interactief en open houden van processen. Op het moment dat er meer intern moet gebeuren, verslapt vaak de interactie. Ongemerkt sluipen er in het interne proces zaken in, die de buitenwacht niet meekrijgt. Voorkom radiostilte en blijf communiceren met de participanten, ook als er ‘niets’ te melden is.
- Het afleggen van politiek-bestuurlijke verantwoording. In het proces moeten momenten opgenomen worden om terug te koppelen en standpunten te peilen bij de politiek.