

# Bijlagen

1. Best practices van departementen
2. Voorbeelden/cases in verschillende fasen beleidsketen
3. Interviews
4. Toekomstbeelden

## Bijlage 1

### De beste voorbeelden van interactieve projecten volgens de departementen

- OCW  
initiatiefrijke scholen' en de ontwerpwedstrijd 'het onderwijs in de kennissamenleving
- SZW  
Mannen worden er beter van. En vrouwen ook!
- VenW  
Project Team Alert
- EZ  
Economie van de 21e eeuw

# OCW: 'initiatiefrijke scholen' en de ontwerpwedstrijd 'het onderwijs in de kennissamenleving'

Het ministerie van OC en W (2001). Projectleider van beide projecten was dhr J. van Dommelen, directie Primair Onderwijs, tel. 070 4123682.

## Korte omschrijving

Het project betreft een ontwerpwedstrijd voor de ideale school van de toekomst.

## De rolverdeling

De bewindslieden van Onderwijs (Hermans en Adelmund) gingen in plenaire bijeenkomsten in dialoog met de scholen, respectievelijk de ontwerpers van toekomstscenario's. De ambtenaren zorgden voor een verdere verdieping van de dialoog door alle participerende scholen te bezoeken en met elke school één of meerdere projectplannen uit te werken. Ook met de prijswinnende ontwerpers werden gesprekken gevoerd en werden financiën ter beschikking gesteld om de ontwerpen uit te kunnen voeren. Bij beide projecten was er gedurende de gehele projectperiode een nauwe samenwerking tussen beleidsmedewerkers van de directies Primair Onderwijs en Voortgezet Onderwijs en communicatiedeskundigen van de directie Voorlichting.

## De belangrijkste leerervaringen

De tien lessen uit deze projecten zijn:

1. Als gekozen wordt voor interactiviteit, volsta dan niet met consultatie. Voor de betrokkenheid van participanten is het van belang dat zij bij alle fasen van de besluitvormingscyclus betrokken zijn.
2. Doe aan het management van verwachtingen: maak duidelijk dat de overheid voor bredere (belangen)afwegingen staat en dus niet vanzelf alle wensen uit het veld kan honoreren. Anderzijds moeten de verwachtingen ook niet te laag gesteld worden: gesprekspartners moeten soms geprikkeld worden om buiten de kaders van het bestaande te denken.
3. Markeer helder de positie van bewindslieden en Tweede Kamer. Maak naar participanten duidelijk dat de politiek eigenstandige afwegingen kan maken op grond van bredere, algemene belangen. Probeer aan de andere kant wel een zeker domein af te bakenen waar de politiek wat meer op afstand staat.
4. Markeer ook helder de positie van het 'georganiseerde veld'. Voorkom dat de organisaties zich buitenspel gezet voelen als het ministerie rechtstreeks in contact treedt met hun achterban.
5. Zorg voor een helder procesontwerp. Probeer de doelen van het interactieve traject zo scherp mogelijk te formuleren. Geef ook een heldere fasering aan: op welk moment moeten welke beslissingen genomen worden? Naar de participanten toe moeten ook de grenzen helder aangegeven worden: wat staat wel en wat staat niet ter discussie? Ook moet helder zijn welke doelgroepen onmisbaar zijn in het project, en hoe groot hun deelname zal zijn (per fase). Aangegeven dient te worden hoe de behoefte aan participatie bij deze doelgroepen wordt gepeild.
6. In een intern projectplan moeten (net als bij andere projecten) heldere afspraken worden vastgelegd omtrent de medewerkers die betrokken zijn en het beschikbare budget. Ook zijn goede afspraken nodig over het mandaat van de medewerkers bij interactie met de buitenwereld, en over de wijze waarop terugkoppeling naar de organisatie plaatsvindt. Er moet voorzien zijn in een besluitvormend gremium (bv. stuurgroep) die conflicten tussen het interactieve beleidsproject en andere beleidsprojecten bespreekt.
7. Communicatie is een integraal onderdeel van het interactieve beleidsproject. Communicatiedeskundigheid is onmisbaar in alle fasen, en dient niet beperkt te blijven tot de momenten waarop de bewindslieden in actie komen.

8. Interactieve beleidsvorming vraagt een bijzondere mix van competenties bij medewerkers. Een brede kennis van de sector helpt om de gesprekken diepgang te geven. Tegelijk is een zekere onbevangenheid nodig om open te staan voor nieuwe perspectieven.

9. Organiseer het draagvlak binnen de eigen organisatie. Ook interne communicatie is van groot belang. Als er te weinig gecommuniceerd wordt, kan er achterdocht ontstaan.

10. Het leren van ervaringen is een vak apart. Er is geen structuur voorhanden om leerervaringen te vertalen naar toekomstige projecten. Daardoor dreigt elk interactief project weer opnieuw het wiel te moeten uitvinden.

### **De spanning tussen de uitkomsten uit participatieve processen en de uiteindelijke besluitvorming in de representatieve democratie**

De Tweede Kamer had moeite met loslaten. Waar de toenmalige bewindslieden mikten op een doorbraak, is het in het parlementaire proces uiteindelijk om kleine stapjes gegaan.

## **SZW: "Mannen worden er beter van. En vrouwen ook!"**

Pilot interactief beleidstraject op het gebied van emancipatie. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, directie Coördinatie Emancipatiebeleid Voor informatie: 070 - 3334780.

### **Korte beschrijving**

In 2003 is een pilot Interactieve belevingsvorming uitgevoerd, dat tot doel had aanbevelingen van burgers en maatschappelijke organisaties te krijgen voor vernieuwing van het emancipatiebeleid. In januari werd de website '[www.mannenwordenerbetervan.nl](http://www.mannenwordenerbetervan.nl)' geopend; hierop is tien weken gediscussieerd over vernieuwing van het emancipatiebeleid. Daarnaast zijn ook drie discussiebijeenkomsten georganiseerd. De discussie werd geconcentreerd rond drie thema's, 'Keuzevrijheid', 'Participatie', en 'Rechten en Veiligheid'. Ruim 55.000 mensen hebben de website bezocht. Samen hebben zij ongeveer 1600 discussiebijdragen geplaatst en ruim 8100 stemmen uitgebracht op meningspeilingen. In juni zijn de aanbevelingen vastgesteld en aangeboden aan de coördinerend minister emancipatiebeleid. Onder alle deelnemers zal een boekje verspreid worden met daarin een terugblik op het hele project, een bloemlezing van het debat, de aanbevelingen en een weergave van de reactie van de minister op de aanbevelingen.

### **Rolverdeling**

Het project is ontwikkeld op initiatief van de toenmalige staatssecretaris Phoa. Zijn partij de LPF vond dit soort trajecten erg belangrijk. De beleidsafdeling DCE was trekker van het project. De staatssecretaris is steeds nauw betrokken bij het traject. Voor de communicatie is ondersteuning gevraagd van de afdeling Communicatieadvies van het departement en van de Rijksvoorlichtingsdienst

### **Belangrijkste leerervaringen**

Een interactief project is minder controlebaar dan de rijksoverheid wel zou willen. Iedereen, en dan echt iedereen, kan meedoen. Dat vergt ten eerste flexibiliteit van de organisatie, om het proces aan te passen, om de doelstelling bij te stellen, om meer of minder mensen in te zetten. De directie Coördinatie Emancipatiebeleid (DCE) heeft zich zo flexibel mogelijk opgesteld en haar best gedaan om alle inbreng de ruimte te geven en zoveel mogelijk ondersteuning geboden aan betrokkenen. Keep up the good work!

Ten tweede vergt het ook enorm veel transparantie over zowel het proces als de inhoud. Hoewel DCE van mening was duidelijk te zijn geweest over het doel van het project, de status van de discussiebijdragen en de wijze waarop de bijdragen en aanbevelingen verwerkt zouden worden, bleken toch erg veel debatdeelnemers hier over in verwarring te zijn. Blijkbaar kan het dus nog duidelijker. Transparantie betekent ook dat je moet terugkoppelen aan de deelnemers wat de resultaten van de interactieve discussie zijn. Het gaat dan niet alleen om de zgn. 'oogst' van het debat (in de vorm van aanbevelingen), maar ook om de mate waarin deze discussie geleid heeft tot vernieuwd beleid. Op dat laatste punt wil de rijksoverheid nog wel eens neigen naar ondoorzichtigheid. Dat is een punt van aandacht, omdat het rechtsreeks te maken heeft met draagvlak voor en betrokkenheid bij het beleid door alle mensen die op enige manier een rol hebben gespeeld bij deze interactieve discussie.

### **Spanning tussen uitkomsten uit participatieve processen en de uiteindelijke parlementaire besluitvorming**

Er heeft geen besluitvorming in de representatieve democratie plaatsgevonden. Het project is uitgemond in een boekje met aanbevelingen aan de overheid. Deze aanbevelingen zijn geformuleerd door drie personen die niet bij de rijksoverheid werken (zgn. trekkers van een van de pilotthema's). De minister zal een weergave van het gehele project, de aanbevelingen uit het interactieve traject en zijn reactie daarop in de vorm van een slotboekje aanbieden aan de Tweede Kamer.

## Ven W: Project Team Alert

Opdrachtgever: minister T. Netelenbos

Periode: 2000 – 2002

Projectleider namens V&W: J. van Zomeren, Directie Communicatie 070 3516388.

### Projectomschrijving

Probleemstelling: de toenmalige minister signaleerde een matige tot slechte betrokkenheid onder jongeren als het gaat om verkeersveiligheid. Ook het bewustzijn van de effecten van het eigen gedrag op de verkeersveiligheid was daarbij een aandachtspunt. Feit: jaarlijks vallen er 250 doden in het verkeer in de leeftijdsgroep 18-24 jaar.

Opdracht: Start een project door en voor jongeren, waarbij ze

1. participeren in de totstandkoming van het verkeersveiligheidsbeleid in het algemeen en maatregelen gericht op jongeren in het bijzonder.
2. uitvoering geven aan de communicatie, waarbij het bewustzijn van verkeers(on)veilig gedrag voorop staat.

Team Alert bestaat uit drie jongens (meeste risico) en twee meisjes die in dienst zijn van een aparte stichting. De leeftijd varieert van 18 tot 22 jaar. Gemiddeld 2 dagen per week zetten zij zich in op projecten op landelijk niveau, maar ook steeds meer op regionaal niveau.

### Knelpunt

Team Alert heeft ook de opdracht jongeren actief te betrekken in de beleidsvorming. Door middel van grootschalige expertmeetings hebben jongeren verschillende verkeersthema's ingebracht. De ideeën van jongeren zijn echter niet altijd even vernieuwend als op het departement werd verondersteld. Veel ideeën zijn vaak al op het departement de revue gepasseerd. Ondanks dat de ideeën niet altijd nieuw zijn, creëert deze vorm van interactieve beleidsvorming wel steun voor het beleid.

### Winstpunt

Team Alert adviseert de minister ook over de communicatie over verkeersveiligheidsthema's specifiek gericht op jongeren. Op dit terrein blijken de voorstellen vooruitstrevender en anders van aanpak dan de traditionele aanpak vanuit het departement. De aanpak van Team Alert slaat aan bij de doelgroep gezien de reacties op bijvoorbeeld de eigen internetsite.

### Resultaten

Team Alert heeft aan de hand van spraakmakende activiteiten, zoals het plaatsen van signaalpalen in het hele land, het bewustwordingsproces van verkeersonveilig gedrag onder jongeren aanzienlijk op gang gebracht. Vanuit de sector (ANWB en 3VO) is er veel aandacht voor de aanpak van het team. Om jongeren op grotere schaal actief te betrekken bij beleid worden er binnenkort regionale teams gevormd.

Het project Team Alert is opgenomen als voorbeeld interactieve beleidsvorming in het rapport *In dienst van de democratie* van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (Wallage).

### Stichting

Inmiddels is het project beëindigd (31-12-2002). Echter, Team Alert is als stichting verder gegaan. De stichting heeft een subsidieaanvraag gedaan om als stichting haar werk te kunnen voortzetten. Deze aanvraag is gehonoreerd door het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Een aantal jongeren van het project gaat in de stichting verder. Een van hen is Feshaye Haylemariam (voorzitter) bereikbaar op 06 26 686 940.

## EZ: Economie van de 21e eeuw

### Het project

In 2000 vroeg de toenmalige minister van EZ vier gezaghebbende ‘denkers’ - Pieter Winsemius, Leendert van Driel, Frans Leijnse en Karel Vuursteen – hun gedachten te laten gaan over de Nederlandse economie van de 21<sup>e</sup> eeuw: voor welke uitdagingen ziet de Nederlandse samenleving zich gesteld? Er lag een startdocument waarin gewezen werd op een aantal wereldwijde ontwikkelingen, die ook onze economie raken. De minister stelde dat individualisering, internationalisering en vooral informatisering andere vorm geven aan het nieuwe consumeren, het nieuwe werk nemen, het nieuwe ondernemen en – vanuit de overheid gezien – het nieuwe besturen. Het resultaat van hun denktocht is een rapportage ‘Naar een nieuwe maatschap’, waarin zij een Uitdaging formuleren met EZ als ‘vonkentrekker’.

### Rolverdeling

Gedurende dit project en ten behoeve van het schrijven van het rapport is een groot aantal mensen uit tal van geledingen gevraagd hun visie en ideeën in te brengen. Betrokkenheid varieerde van het schrijven van een position paper, het participeren in een klankbordgroep voor de auteurs, het deelnemen aan één van de georganiseerde electronic boardrooms, workshops, focusgroepen, tot het beschikbaar zijn voor een interview. Doel was daarmee uitdrukkelijk meer om geluiden uit de samenleving op te vangen (antenne) in plaats van de traditionele zenderfunctie van departementen.

### Leerervaringen

Voor EZ leverde E21E daarmee een aantal nuttige ervaringen op. Allereerst was het het eerste EZ-brede project in nieuwe setting van de organisatie, waarin op vernieuwende wijze verschillende dienstonderdelen onder een project-DG samen werkten. De interactie met de buitenwereld heeft daarbij een stevige aanzet gegeven tot een verdere open opstelling naar buiten, met daaraan gekoppeld een verbreding van de groep stakeholders waarop EZ zich richt (van hoofdzakelijk het bedrijfsleven naar bredere maatschappelijke organisaties).

### Resultaat

De auteurs concentreerden zich – in een zeer open wisselwerking met velen – op de veranderingen en wenselijke beleidsaanpassingen. De uitkomsten van E21E passen in het beeld van hetgeen ook uit de Verkenningen in opdracht van de paarse kabinetten kwam, waarbij de implicaties van vooral individualisering voor politiek en bestuur doorklinken. Daarmee speelde E21E een rol in bijvoorbeeld het denken over de levensloop regeling en de herziening van de sociale zekerheid. Concreet voor EZ leidde het E21E project tot het opstellen van een agenda voor het departement (Kompasnotitie) waarin de middellange termijn doelstellingen voor het departement werden uiteengezet. Daarmee vormde E21E dus zowel een vernieuwing in inhoudelijke richting als ook een verrijking van de werkwijze binnen het departement.

## Bijlage 2

Voorbeelden van interactieve processen in de verschillende fasen van de beleidsketen

Een aantal getallen met betrekking tot de toepassing van interactief werken



# De beleidsvormende fase

## Sociale vernieuwing/grootstedenbeleid

In 1990 werden gemeenteraadsverkiezingen gehouden met een tegenvallende opkomst van 50%. Deze opkomst was voor de politieke elite schokkend laag. In de perceptie van bestuurlijk Nederland had zich een kloof tussen overheid en burger gemanifesteerd door gebrek aan vertrouwen in de gemeentebesturen, die juist voor de sociale vernieuwing van wezenlijk belang werden geacht. Overal werd gesproken over 'de kloof tussen overheid en burgers'. In het kader van de sociale vernieuwing trok een werkgroep onder leiding van Jan Schaefer door het land om een brug te slaan met de mensen in de wijken. Al gauw werd voor het welslagen van sociale vernieuwing als eis gesteld dat burgers en hun organisaties zelf actief werden betrokken bij het aanpakken van hun problemen. Dit werd mede beargumenteerd door overwegingen van effectiviteit: "Maatwerk is te leveren wanneer alle betrokkenen geëngageerd zijn aan een plan van aanpak." Wijkopbouwwerkers, die in de jaren '60 en '70 aan de zijde van de bewoners hadden gestreden tegen het 'establishment' en in de jaren '80 waren wegbezuinigd, beleefden hun comeback. Ditmaal aan de zijde van de verantwoordelijke bestuurders om de bewoners te bewegen tot participatie en particulier initiatief. Maatschappelijke organisaties in onderwijs, welzijn, arbeidsvoorziening en gezondheidszorg kregen ruimte voor experimenten. Opvallende initiatieven kregen prijzen toegekend en werden in de schijnwerpers van de publiciteit geplaatst.

De belangrijkste bestuurlijke kwestie in de sociale vernieuwing was beleidsruimte scheppen en decentralisatie van een aantal verantwoordelijkheden naar gemeenten om integrale aanpak op gemeentelijk niveau mogelijk te maken.

Het 'grootstedenbeleid' dat op sociale vernieuwing volgde, onderscheidde zich door drie belangrijke verschillen. De toepassing was beperkt tot een aantal grote steden waar de problemen cumuleerden. Het beleid was niet alleen defensief gericht op het bestrijden van achterstanden, maar ook op het uitbuiten van de sterke punten van de steden als motor van de economie. In dat opzicht was de scope nog breder. In de derde plaats leek de mobiliserende kracht van een begrip als sociale vernieuwing te zijn uitgewerkt, al werden op papier bij het grootstedenbeleid nog steeds voorwaarden geformuleerd op het terrein van burgerparticipatie en samenwerking met maatschappelijke organisaties en instellingen in de wijken. Iets dergelijks kwam pas in 2001 terug in de vorm van het project Onze Buurt aan Zet

De rol van de Tweede Kamer was niet altijd helder. In het algemeen werd het streven van sociale vernieuwing en grootstedenbeleid om de ernstige problemen integraal en bottom up aan te pakken van harte onderschreven. Tezelfdertijd werden in de vakcommissies niet zelden voorstellen van die strekking onderuitgehaald (Halt-bureaus, verslavingszorg).

Intussen gaat de tendens naar bredere doeluitkeringen, maatwerk en meer samenlevingsbetrokkenheid onverminderd voort. De plannen voor GSB III gaan uit van grotere vrijheid en beperking van de omhoog-gerichtheid naar de (veronderstelde) wensen van de geldgever door gemeenten.

## Casus Molukkerswijk Epe

Leefbaarheid Berkenoord 2 is een project dat er op gericht was de leefbaarheid de wijk Berkenoord (Vaasen-Zuid, gemeent Epe) samen met de bewoners te vergroten. De wijk

is in 1953 opgericht als opvangkamp voor Molukkers. De wijk bestaat voor vijftien procent uit Molukkers. De communicatie met de gemeente Epe was nihil. Alle pogingen tot integratie waren op niets uitgelopen. Minister van Boxtel wilde nog een poging wagen en gaf maximaal vertrouwen aan een aanpak die op zijn beurt was gebaseerd op het zeer zorgvuldig opbouwen van vertrouwen. Het proces is begin 2000 gestart onder politieke opdracht van de gemeenteraad. Een proces van interactieve beleidsontwikkeling: door, voor en met de bewoners er achter zien te komen wat er aan schort in de wijk en te zien wat er aan gedaan kan worden. Intensieve gespreken met bewoners bestuurders en deskundigen mondden uit in een actieboek. De acties uit dit boek worden vanaf mei 2001 geïmplementeerd. De belangrijkste succesvoorwaarde bleek het geduldig op gelijkwaardig niveau met de mensen blijven praten en luisteren. Verder: een persoonsgerichte benadering, terug naar de menselijke maat; uitgaan van relatieve dissensus: de erkenning dat iedereen gelijk heeft, binnen zijn of haar eigen invalshoek; toegevoegde waarde: door een groot aantal mensen te betrekken komen alle thema's en visies aan bod; Systematisch stappen doorlopen: Omgevingsanalyse: selecteren van sleutelfiguren; Consultatieronde: interviewen van sleutelfiguren; Maken van een bloemlezing: bundelen van letterlijke citaten uit de interviews; Probleem- en oorzakaanalyse: schematische weergave van het oorzakelijk complex van de gesignaleerde probleemgebieden; expertmeeting, actieboek en implementatie.

## Casus Vreemdelingenwet

De Vreemdelingenwet is de afgelopen jaren grondig herzien. In 1998 is een proces gestart om deze herziening voor elkaar te krijgen. Veel partijen waren bij de herziening betrokken en de context was zeer politiek.

In 1998 waren de dominante problemen: een stijgende instroom van vreemdelingen die nauwelijks te beheersen was, een complexe en moeilijk toe te passen wet- en regelgeving die ook nog een omvangrijk is, de 'bewijslast' voor erkenning als vreemdeling lag meer bij de overheid dan bij de vreemdeling, er kon nauwelijks worden uitgezet, de uitvoering van het vreemdelingenbeleid was/is erg versnipperd, de procedures waren ingewikkeld en duurden 'onmenselijk' lang, de vreemdelingenketen kon de grote aantallen niet aan en de afstemming tussen de verschillende niveaus en partijen verliep stroef en moeizaam. Met als gevolg dat de geloofwaardigheid van het beleid ter discussie stond. De Tweede Kamer had veel kritiek op het ministerie van Justitie.

In het Regeerakkoord waren al afspraken gemaakt over de punten waarop de wet moest worden aangepast. De punten hadden dus betrekking op beleid, uitvoering, informatievoorziening en samenwerking. Kortom, op de gehele vreemdelingenketen. Echter, het lukt het ministerie van Justitie in eerste instantie niet om een samenhangende aanpak of wet te formuleren. Een ambtelijke werkgroep kwam vaak bij elkaar, maar kwam niet veel verder dan het praten over problemen. Men liep vast in een intern denkproces. De grote weerstand uit het veld maakte het er niet gemakkelijker op. Men begon te geloven er nooit uit te komen.

Toen de druk uit de Kamer zo groot werd (Ad Melkert riep: "Ik wil binnen twee maanden een nieuwe wet zien.") besloot het ministerie een adviesbureau in te schakelen dat gespecialiseerd is in procesmanagement in zeer complexe vraagstukken. De

opdracht: binnen twee weken moest er een basis voor de nieuwe wet worden gemaakt. Het besluit van het ministerie werd op het hoogste niveau genomen (Staatssecretaris en Secretaris-generaal)

Drie weken na het vertrekken van de opdracht vond de eerste werkconferentie plaats. In een periode van een jaar hebben vervolgens nog vijf conferenties plaatsgevonden. De belangrijkste en moeilijkste was de eerste werkconferentie. Die duurde drie dagen. Daar is een netwerk gecreëerd van personen die met het ministerie wilden meedenken. Het netwerk vertegenwoordigde alle partijen die met de Vreemdelingenwet te maken hebben, van rechters tot vluchtelingenwerk. Vanuit het ministerie is een werkgroep met 'jonge honden' samengesteld die de uiteindelijke wet hebben geschreven onder leiding van een projectleider. Door de grote politieke aandacht was er voortdurend veel druk op het proces. De ambtenaren hebben dag en nacht gewerkt om de wet uiteindelijk tot stand te brengen.

In recordtijd was de nieuwe wet in werking. De beoogde doelstellingen zijn ruimschoots gehaald. De niet-inhoudelijke rol van de Tweede Kamer was verfrissend. Er werd een probleem op de agenda gezet, heel direct, hard en duidelijk. Niemand kon er om heen. Dat heeft goed gewerkt. De politiek was zelf erg zoekende. En was erg gericht op het stellen van problemen en ambities, niet op oplossingen of wat daar op zou kunnen lijken. Het ministerie van Justitie had de taak om dit probleem aan te pakken. Hoe ze dat doet is een zaak van het ministerie. Druk en pressie.

## Casus Kansen voor de Toekomst (Delftse Duiten, 1999-2000)

Door verkoop van de aandelen van het Elektriciteitsbedrijf Zuid-Holland (EZH) ontving de gemeente Delft een aanzienlijke som geld (115 miljoen).

De gemeente wilde bij de besteding van dit extra geld de mening van de inwoners een grote rol laten spelen. Dit vloeide voort uit het collegeprogramma uit 1998 waarin wordt aangegeven dat het college een vernieuwende en open stijl van bestuur voorstaat waarin communicatie en participatie centraal staan. Het doel van dit project was dan ook om op een zo interactief mogelijke manier, dus met inwoners van de stad, het geld te besteden zodat het geld terecht zou komen op die plekken waar de inwoners het willen hebben.

Proces: Op twee momenten in het proces zijn de Delftse burgers betrokken. Inwoners, groeperingen konden eerst zelf projectvoorstellen in te dienen. Dit leverde 213 voorstellen op. In de tweede fase stelde het college een lijst van 39 projecten op die door de raad is vastgesteld. Vervolgens mocht iedere Delftenaar vanaf 12 jaar mocht in de vorm van Delftse Duiten stemmen uitbrengen op een of meerdere geselecteerde projecten. Burgers werden op deze wijze betrokken bij de prioriteitstelling, de keuze welke projecten worden uitgevoerd lag bij de gemeenteraad.

Resultaat: Bijna 43% van alle Delftenaren heeft via een antwoordkaart laten weten waar zijn voorkeur naar uitging. Het project "Investeren in de wijken" kreeg de meeste stemmen 47,80%. Uit de evaluatie van de campagne is gebleken dat de burgers tevreden zijn over hoe bij de verdeling van het geld rekening is gehouden met de wensen van de burgers. Het merendeel van de burgers is van mening dat zij bij belangrijke beslissingen vaker geraadpleegd moeten worden.

Dilemma's voor de politiek: Voorstanders van representatieve democratie hadden bezwaren tegen het geschetste proces. Manita Koops, destijds raadslid CDA vindt het onverantwoord om zo om te gaan met zo'n groot bedrag. "Het lijkt op kopen van stemmen omdat je leuke dingen voor de mensen kunt doen." Het gevaar van populisme ligt op de loer. "Het is de taak van politiek om soms moeilijke keuzes te maken, bij dit collegevoorstel kon je eigenlijk alleen ja zeggen. Je gaat niet tegenstemmen je wil straks ook weer aan verkiezingen mee doen. Het is vooral korte termijn denken en dat blijkt ook want het geld is inmiddels op en de gemeente moet bezuinigen."

Een ander dilemma in dit proces was ook dat vooraf niet duidelijk was afgesproken hoe om te gaan met de uitslag. Enkele partijen waren verbaasd over de voorgestelde verdeling nadat de uitslag bekend was en kwamen zelf met voorstellen voor een andere verdeling.

Als bezwaar tegen het gekozen proces noemt Manita Koops ook nog het feit dat degene met de grootste lobby de meeste duiten verzamelde. Minder kansen voor de zwakkeren in de samenleving en kleinere groeperingen.

De heer Van den Doel (RPF/GPV/SGP) blikt tijdens de slotvergadering terug op de Duiten-actie en vindt een mooie vorm van het interactief betrekken van de burgerij bij het besluitvormingsproces. Een dergelijke wijze van het betrekken van burgers kan vaker gehanteerd worden. Wel moeten wij ervoor zorgen dat wij helder zijn en blijven in wat er te verwachten is en hoe het proces precies verloopt.

Communicatie. Er is veel publiciteit geweest rondom het project. Een van de succesfactoren van het project, aldus Manita Koops. Een huis-aan-huis brochure waarin de geselecteerde projectvoorstellen en enkele fictieve munten (Delftse Duiten). Mensen konden die munten terug sturen via een antwoordkaart en zodoende hun voorkeur bekend maken. Andere middelen waren oa. de stadskrant, internet.

Bron: raadsverslagen sept. 1999 en maart 2000; [www.raad.delft.nl](http://www.raad.delft.nl) en interview met Manita Koops, destijds CDA raadslid, tegenwoordig statenlid Provincie Zuid Holland.

## In de beleidsvoorbereidende fase

### Het probleem van verkokering; Casus NMP4

Vroeger werden milieuproblemen aangepakt met wetten en regels. Voor een beperkt deel werkte dat aardig (oppervlaktewater), maar al gauw bleek dat samenwerking met branche-organisaties en zelfregulering van productieketens nog effectiever was (afvalproblematiek).

Toen kwam de weerbarstige milieuproblematiek op de agenda: het terugdringen van CO<sub>2</sub> en NO<sub>x</sub>. Hieraan werd het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP4) gewijd. Het ministerie van VROM kraakte onder deze last. Eindelijk was het lijvige document klaar om in de Tweede Kamer te worden behandeld. Daar werd geconcludeerd dat deze materie de spanwijdte van de overheid, laat staan de vaste commissie VROM, ver te buiten ging. De minister werd gevraagd het probleem bij de samenleving neer te leggen

(motie-Feenstra). Het oplossen van de CO2-problematiek vergt immers een ware transitie in het consumptie- en productiegedrag van burgers. Zou het project Burger en Milieu uitkomst bieden? In ieder geval was het slimmer geweest als de Kamer deze conclusie vooraf had getrokken. Dan had VROM zich de moeite van zo' n grote nota kunnen besparen en was ongeveer twee jaar tijd gewonnen. Dit veronderstelt echter dat tijdig in de Kamer een debat plaatsvindt over nut en noodzaak van de aangekondigde nota en dat de organisatie van de Kamer (commissiestructuur) ertoe leidt dat men voldoende afstand kan nemen tot de ideeënvorming in het kabinet (departementale taakverdeling) Nog erger werd het een jaar later toen Nederland werd gevraagd een Nationale Strategie Duurzame Ontwikkeling te ontwerpen met oog op de VN-bijeenkomst in Johannesburg. Weer werd minister Pronk hiervoor aangekeken, terwijl duurzame ontwikkeling ongeveer het hele kabinetsbeleid bestrijkt. Dat er uiteindelijk helemaal geen nationale strategie uitkwam, behoeft dus niet te verbazen.

## Nut en noodzaakdiscussie luchtvaart (1996-2000)

Op basis van het WRR advies over besluitvorming bij grote projecten zijn enkele nut- en noodzaakdiscussies georganiseerd. Het idee erachter was dat het verstandig is om eerst een maatschappelijke discussie te voeren over de vraag óf een bepaald project maatschappelijk nuttig en/of noodzakelijk is, waardoor later eventueel sneller doorgepakt kan worden.

### **Beperkte verrijking**

Met name in de eerste fase van de nut en noodzaakdiscussie over de groei van de luchtvaart (TNLI) zijn allerlei stakeholders en deskundigen intensief betrokken bij het besluitvormingsproces. De feitelijke nut- en noodzaakdiscussie duurde echter maar *vier maanden*. Bij de presentatie van de uitkomsten bleek dat de sector en de milieubeweging niet tot elkaar waren gekomen. De sector was het gepraat zat en eiste duidelijkheid van de politiek. Na het intensieve 'kernproces' is er geen intensieve, brede betrokkenheid van partijen uit de samenleving meer geweest. Sederdien heeft de inbreng vanuit de samenleving zich meer en meer beperkt tot duidelijk aanwijsbare stakeholders (met name de sector is in de loop van de tijd dominant geworden) en heeft zij een meer traditioneel karakter gekregen. Er waren in dit proces meer mogelijkheden geweest om creativiteit te genereren en benutten. In plaats van creatieve concurrentie uit te lokken heeft het kabinet gekozen voor verder onderzoek. Gezien de aard, complexiteit, meervoudigheid en omvang van de problematiek, was dit een gemiste kans.

### **Gebrekkige fixatie**

De discussie mondde uiteindelijk uit in een kabinetsstandpunt waarin werd gesteld dat groei van de luchtvaart nuttig en noodzakelijk was, maar dat deze zou moeten plaatsvinden binnen de grenzen van veiligheid en geluidshinder.

In de loop van het proces is gezocht naar alternatieve lokatie-opties. Op een gegeven moment waren er nog 4 opties in beeld: Maasvlakte, Flevoland, Eiland in zee en de huidige lokatie Haarlemmermeer. In het trechteringsproces heeft het kabinet eind '98 de opties Flevoland en Maasvlakte afgeschreven, terwijl de optie van Flevoland alleen als overloopluchthaven onderzocht was en niet als zelfstandige lokatie. Nadat 2

onderzoekers de problemen met vogels op die lokatie kwalificeerden als ‘onoverkomelijk’ – terwijl op het eiland in zee zich soortgelijke problemen voordeden - was de optie Flevoland politiek definitief uit beeld. Het aanvankelijk optimisme over de mogelijkheid van een eiland in zee werd ongetwijfeld gevoed door de sector die in eerste instantie aankondigde dit zelfstandig te kunnen bekostigen, als de overheid het maar wettelijk mogelijk zou maken. Een jaar later bleek het financiële plaatje van het eiland veel minder rooskleurig, evenals de bereidheid van de sector om daarin te investeren. Waarmee doorgroei op de huidige lokatie de onvermijdelijke uitkomst was van het proces.

Terugblikkend op deze nut- en noodzaakdiscussie is het verleidelijk om uit ‘De ontdekking van de hemel’ van Harry Mulisch te citeren: *“Wie mocht ontdekken – wat vrijwel onmogelijk is – hoe beleid wordt gemaakt, die zal zijn verdere leven moeten slijten met een fundamenteel gevoel van onveiligheid.”*

## In de agenderingsfase

### Geef mij de Ruimte (dialoog ihkv de Vijfde Nota RO)

In de aanloop naar de totstandkoming van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening is een maatschappelijke dialoog georganiseerd. Deze dialoog bestond uit twee deelprocessen. Er was een traject met belangenverenigingen en maatschappelijke organisaties. Dit mondde uit in een gemeenschappelijk eindrapport, dat op belangrijke lijnen overeenstemde met de gedachteontwikkeling van de verantwoordelijk minister Pronk. Daarnaast was er een dialoog met burgers in de vorm van een grootschalige enquête waaraan 17.000 burgers deelnamen.

Er ontstond een conflict tijdens de slotbijeenkomst over deze burgerdialoog. De organisatie verwachtte dat de uitkomsten van de burgerdialoog doorgenomen zouden worden, waarbij de minister zou aangeven welke onderdelen hij zou overnemen en welke onderdelen hij gemotiveerd naast zich neer zou leggen. De minister had daar geen behoefte aan, enerzijds omdat hij geen zin had om een tekst die voor 90 % uitonderhandeld was nog eens fundamenteel ter discussie te stellen en anderzijds omdat een dergelijke exercitie nog eens plaats zou vinden bij de formele inspraak (deel 2 en 3 Vijfde Nota). Bij deelnemers heerste het gevoel dat de minister de dialoog slechts gebruikte voor zover de uitkomsten hem goed uitkwamen.

### Dilemma's en kanttekeningen:

Deelnemers aan een interactief proces verwachten dat aan hun bijdragen meer recht wordt gedaan dan de algemene formulering: “We nemen het mee.” Echter, het gemotiveerd accepteren en/of verwerpen van de uitkomsten kan gemakkelijk dubbelop zijn, in processen waar nadien ook nog eens een formele inspraakronde volgt.

Bij grote processen is het bijna onontkoombaar dat er parallelle processen plaatsvinden. Een interactief proces vindt vaak gelijktijdig plaats met de interne

gedachteontwikkeling binnen een departement en de onderhandelingsprocessen met andere overheden. Bij de 5<sup>e</sup> Nota hadden de tussenresultaten beter verbonden kunnen worden met het staande beleidsproces.

Interactieve processen moeten voedend zijn. Dit is bij Nederland 2030 beter gelukt als bij Geef mij de Ruimte, mede door de gekozen methoden (internetdebat vs. gesloten vragenlijst).

Misschien is het voor de toekomst beter indien de Kamer als volksvertegenwoordiging het advies van burgers agendeert en organiseert. Dit is ook goed en helder in termen van politieke verantwoording.

## Toekomstvisie Heerenveen (2000 – 2001)

Gemeente Heerenveen stelde haar toekomstvisie op met inbreng van burgers en groeperingen. Het proces verliep in 4 fasen. In de eerste fase werd onderzoek gedaan en de inhoudelijke en politieke kaders door de gemeenteraad vastgesteld. De tweede fase discussieerden deelnemers (zowel burgers als organisaties) over gekozen thema's die in de derde fase werden bewerkt tot scenario's door een kleinere groep. In de slotfase werden de uitkomsten voorgelegd aan de deelnemers waarna de eindtekst werd vastgesteld door de raad.

### De rol van de raad en raadsleden:

De raad was initiatiefnemer en intensief betrokken bij het proces. Zij bepaalde de kaders, leverde discussieleiders en hield vinger aan de pols via een kwaliteitsgroep die de transparantie van het proces bewaakte. De raadsleden en de leden van het college konden kiezen op welke wijze ze betrokken wilden zijn bij het proces: als discussieleider, als deelnemer of op afstand door alleen kennis te nemen van rapportages.

### Terugblik van een raadslid: Arend Duiker, fractievoorzitter PvdA.

Het was een boeiend en leerzaam proces. Met name dat je via allerlei afwijkende werkvormen op interactieve wijze toch in staat bent om meer mensen bij politieke beslissingen te betrekken. De succesfactoren die Duiker noemt, zijn:

- een startconferentie met de raad waarin gediscussieerd en bepaald werd wat wel en niet bespreekbaar was (de kaders) evenals de status van de uitkomsten.
- een bijeenkomst voor organisaties en geïnteresseerden waarin zij uitleg kregen over doel en proces.
- vele verschillende thema's want die trekken een breed publiek
- instelling van een kwaliteitsgroep die zorgde voor transparantie van het proces. Hierin zaten vertegenwoordigers van gemeente, raad en belangen-groepen.
- raadsleden mochten kiezen in welke rol zij betrokken wilden zijn.

### Als valkuilen noemt Duiker:

- Spreek af wat de follow up is en maak dat waar. In de slotrapportage is afgesproken dat de interactieve werkwijze voortgezet wordt, bijvoorbeeld jaarlijks bijeenkomsten rond een thema, maar in de praktijk is dat niet gebeurt. De kwaliteitsgroep die dit in zijn takenpakket had, is zelfs opgedoekt.
- Tijd. Het was een compact proces. Om de kosten van de inhuur van externen te beperken is in een half jaar de toekomstvisie gemaakt en dat betekende in de praktijk

een behoorlijk beslag op de agenda's van deelnemers. Door de tijdsdruk sneuvelden ideeën.

Terugkijkend vindt Duiker het echt opmerkelijk dat er geen vervolg is geweest op de interactieve werkwijze. "Want iedereen was enthousiast en deelnemers gaven aan ook in de toekomst op een dergelijk wijze betrokken te willen worden maar dan bij onderwerpen die concreter zijn." Een van de redenen is volgens hem dat het een kostbaar proces was. Kostbaar in de zin van inhuur van externen en ook de vele uren ambtelijke ondersteuning. Achteraf constateert hij dat driekwart van de deelnemers mensen waren die in het verleden ook al belangstelling hadden getoond en komt tot de conclusie dat de algemene politieke betrokkenheid niet groter is geworden.

### Communicatie

Er was een forse wervingscampagne met toekomstkrant en publicaties in de lokale krant. Organisaties werden aangeschreven en betrokken bij de keuze van de thema's. Valkuil is dat burgers denken dat alles nog open is, terwijl er duidelijke begrenzings zijn gesteld. Hierover moet dus heel helder gecommuniceerd worden.

*Bron: onderzoek André Mooij van De Beuk en interview Arend Duijker, fractievoorzitter PvdA gemeente Heerenveen*



## Bijlage 3

### Bevindingen van en interviews met innovatoren

Thema Ervaringen met interactieve projecten; visie op interactieve beleidsvorming.

- Jurgen van der Heijden
- Leo Klinkers
  
- Harry ter Braak
- Tineke van den Klinkenberg
- Rein Zunderdorp

## De statistieken van Jurgen van der Heijden:

Zeggen deze getallen dat Nederland innovatief is, of niet?

Finland laat zien dat wij achterblijven met het realiseren van technologische innovaties, en dat de samenwerkingsverbanden die daarvoor nodig zijn in Nederland erg complex zijn. België laat zien hoe de publieke dienstverlening daar veel beter is georganiseerd. Beide voorbeelden hebben te maken met de organisatie van de overheid en van de samenwerking tussen overheden, burgers, bedrijven en belangenorganisaties. Die organisatie is niet alleen van groot belang voor een goede publieke dienstverlening, maar ook voor technologische innovaties. Het volgende citaat geeft dit laatste weer: Economic growth results from the co-evolution of physical and social technologies.<sup>1</sup>

Met 'social technology', de organisatie van samenwerking, zijn we in Nederland al zo'n tien tot vijftien jaar op vooraanstaande wijze aan het werk. Weinig andere landen zijn zo ver met bijvoorbeeld interactieve beleidsvorming, publiek private samenwerking en ketenregie als Nederland. Dat leidt tot voorbeelden als de brede school. Dat zijn scholen waarin onder andere kinderen warm eten tussen de middag, en passant een inburgeringscursus volgen, waar ouders 's avonds terecht kunnen, waarin een bibliotheek is gevestigd en de voor- en naschoolse opvang een logisch vervolg is op het onderwijs, zie [www.bredeschool.nl](http://www.bredeschool.nl).

De voorbeelden zijn interessant, maar ook hun groei. Halverwege de jaren '90 werden de eerste brede scholen geopend. Het aantal is sindsdien razendsnel gegroeid, hoewel de stijging van de groei nu afneemt. Van de 7500 basisscholen in Nederland zijn nu zeker 500 een brede school. Dit is een spectaculaire voorbeeld van groei, maar daar zijn meer van te geven. Vraag is welk beeld zij oproepen van het innovatieve karakter van Nederland, en wat dat kan betekenen voor innovatie van publieke dienstverlening en technologie?

De hoeveelheid projecten van interactieve beleidsvorming is nooit geteld. In de afgelopen jaren moeten dat er enkele duizenden zijn geweest, terwijl het fenomeen nauwelijks tien jaar oud is. De website [www.xpin.nl](http://www.xpin.nl) ontsluit 50 gedocumenteerde projecten. Op de website [www.echtewelvaart.nl](http://www.echtewelvaart.nl) staat informatie over ruim 400 projecten en initiatieven in heel Nederland, waarvan een groot aantal interactieve beleidsvorming betreft. Op [www.x-s2.nl](http://www.x-s2.nl) staan 628 projecten, publicaties en websites die daar door 356 deelnemende organisaties op zijn gezet. Zij betreffen de onderwerpen leefbaarheid, maatschappelijke dienstverlening en –opvang, multicultureel, onderwijs / educatie, overheid, sociale integratie, vrijwilligerswerk en participatie, werken en vrije tijd, zorg, en doelgroepen.

---

<sup>1</sup> Richard R. Nelson, Katherine Nelson, 'Technology, institutions, and innovation systems', Research Policy 31 (2002), p. 265 – 272. Richard R. Nelson, Bhaven N. Sampat, 'Making sense of institutions as a factor shaping economic performance', Journal of Economic Behavior & Organization Vol. 44 (2001) p. 31 – 54.

Het concept woonzorgzone duikt voor het eerst op aan het begin van 1999. Een jaar later zijn een stuk of zes woonzorgzones in voorbereiding. Daarna volgt een snelle verbreiding over het land, met inmiddels zo'n 40 geplande woonzorgzones. Een kleine 10 daarvan zijn in uitvoering, de overige in voorbereiding. Het idee van het omvormen van capaciteit in grootschalige instellingen tot kleinschalige woonvormen in wijken en dorpen is vanaf de jaren negentig op grote schaal toegepast in de verstandelijk gehandicaptensector. In de lichamelijk gehandicaptensector zijn vanuit hetzelfde idee de Fokusprojecten ontwikkeld. Een Fokusproject bestaat uit 12 tot 15 woningen gecombineerd waar 24 uur per dag op afroep assistentie beschikbaar is. Inmiddels telt Nederland 65 Fokus projecten en zijn er 30 in voorbereiding (Bron: [www.kenniscentrumwonzorg.nl](http://www.kenniscentrumwonzorg.nl)).

Het aantal boeren in Nederland dat actief bezig is met plattelandsvernieuwing, is veel groter dan tot nu toe werd aangenomen. Volgens recent Europees onderzoek is 40 procent van de Nederlandse boeren bezig met vernieuwende activiteiten zoals streekproducten, zorgboerderijen, agrotourisme, agrarisch natuurbeheer en boerderijwinkels. Cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek komen niet verder dan 10 procent. (Bron: de Volkskrant).

In de periode 1999 t/m 2002 hebben met subsidie van de Stuurgroep Dagindeling 140 projecten gedraaid. Deze projecten zijn inmiddels afgesloten. Een overzicht ervan is te vinden op [www.dagindeling.nl](http://www.dagindeling.nl). Vanaf eind 2002 lopen nieuwe rondes experimenten, zodat het aantal nu is opgelopen tot 240.

Het Ministerie van Economische zaken heeft sinds 1999 het programma Duurzame Bedrijventerreinen. Tot nu toe is voor meer dan 300 projecten subsidie aangevraagd. Daarvan zijn ruim 200 projecten gehonoreerd. 85 projecten zijn inmiddels al afgerond en 130 zijn nog in volle gang. De projecten hebben betrekking op minstens 25% van het totale oppervlak aan bedrijventerreinen in Nederland. (Bron: [www.novem.nl](http://www.novem.nl)). Op het terrein van de infrastructuur en mobiliteit wordt een toenemend aantal wegen aangelegd en vooral onderhouden op basis van innovatieve contracten. Dit zijn er nu 24, er zijn nog 5 gepland, en er lopen 5 projecten waar wegen in samenhang met het gebied worden ontwikkeld. Tot slot is deze zomer in de regio Haaglanden gestart met mobiliteitsmanagement. 9 provincies of regio's hebben ook plannen, waarvan 5 nu concreet.

Wat zeggen deze getallen? In elk geval geven alle voorbeelden en hun aantallen een geheel eigen beeld van publieke dienstverlening. Natuurlijk is de overheid daarbij betrokken, maar dat gaat steeds meer in samenwerking met burgers, bedrijven en belangenorganisaties. Dat moeten we ons goed realiseren voor we een voorbeeld aan België kunnen nemen. De organisatie van overheid en samenwerking wijzigt zich blijvend. Die 'sociale technologie' is bepalend voor de totstandkoming van technologische innovaties. Dat moeten we ons goed realiseren voor we een voorbeeld aan Finland kunnen nemen.

**Jurgen van der Heijden (XPIN en Universiteit van Amsterdam)**

## **De heldere opinie van dr. Leo Klinkers**

De heer Klinkers is directeur van Klinkers Public Policy Consultants BVBA.

Hij is interactief procesbegeleider met ervaring sinds 1971 (!), adviseur en schrijver van de boeken 'Beleid begint bij de samenleving' (2002) en 'Vakvereisten voor beleid en politiek' (2003).

### **Enkele principes, voorwaarden en moeilijkheden bij interactief beleid maken**

1. Het betrekken van burgers bij politieke besluitvorming kan op verschillende manieren, waaronder verkiezingen, referenda, inspraak, interactief beleid maken.
2. Verkiezingen en referenda horen onder de zogeheten directe democratie, inspraak en interactief beleid maken onder de representatieve democratie.
3. Inspraak en interactief beleid maken zijn elkaar uitsluitende tegenpolen.
4. Bij inspraak heeft een overheid al een opvatting (van een probleem of van een oplossing daarvan) en toetst die aan de inzichten van (belangstellende en/of belanghebbende) burgers.
5. Bij interactief beleid maken heeft een overheid alleen maar een vermoeden van een probleem en vraagt burgers (sleutelfiguren, deskundigen en 'gewone' burgers) om van punt nul mee te werken aan het componeren van een gedeelde perceptie van hetgeen als ongewenst wordt gezien, van een gedeelde perceptie van hetgeen als gewenst wordt gezien, en van hetgeen er gedaan moet worden om haalbaar en succesvol die gewenste situatie te bereiken.
6. De 'motie Willems' is de politieke grondslag van interactief beleid maken.
7. In theorie is er bij interactief beleid maken sprake van een 'democratisch gat'. Immers, in een representatieve democratie is de vertegenwoordiging van het volk zowel ontwerper (door tussenkomst van administratie en bestuur) als ook besluitvormer van publieke zaken. Zodra men het ontwerpen inhoudelijk (mede) neerlegt bij burgers kan de vraag rijzen: "En waarvoor zitten wij volksvertegenwoordigers er dan?" Antwoord: "Om zelf ook mee te doen in de ontwerpfase, en om het laatste besluitvormende woord te hebben en te houden." Als dat in een correct proces gebeurt ontstaat er geen democratisch gat.
8. Grote moeilijkheden bij het maken van interactief beleid zijn:
  - Een grootschalig fundamenteel gebrek aan conceptuele kennis van de aard van, en de verhouding tussen begrippen als: doel stellen, doel bereiken, omgaan met onzekerheid, proces(sturing), de methodologie van het organiseren van betrokkenheid en draagvlak, projectmatig werken, integraal beleid maken, prioriteitsstelling, evalueren en bijsturen.
  - Het organiseren van een soepele overgang tussen de fase van beleidsontwikkeling en die van –uitvoering.

- ❑ Full-time werkende projectteams opstarten.
- ❑ Het steeds weer terugvallen op instrumenten van beheersing en controle, kennissturing, structuursturing en part-time werkende projectteams.
- ❑ Problemen aanpakken via 'de valkuil van het oplossingendenken' en 'jumping to solutions'.
- ❑ De scheiding tussen beleid en uitvoering.
- ❑ Marktwerking nastreven maar flagrante marktordering realiseren.
- ❑ Politieke ambities ventileren die met de beschikbaar gestelde middelen niet door middel van interactief beleid maken gerealiseerd kunnen worden (structurele missions impossible), met veel ambtelijke slachtoffers.
- ❑ Inspraak vermengen met interactief beleid maken en vice versa.
- ❑ De onstuitbare drang tot schaalvergroting.
- ❑ Steeds weer nodeloos veel tijd en geld verliezen met het omhelzen van 'oude wijn in nieuwe zakken' zoals bv. VBTB, een revival van het COBA-denken uit de jaren zeventig.
- ❑ Niet begrijpen dat een regeerakkoord onverenigbaar is met dualisme.
- ❑ De al ruim twintig jaar voortgaande erosie van de kwaliteit van het politieke ambt en de rekening daarvan leggen bij groteske taakstellingen voor de administratie.

## Interview met Tineke van den Klinkenberg

Tineke van den Klinkenberg leidt het Instituut FORUM voor multiculturele ontwikkeling waar nieuwe uitdagingen voor samenlevingsopbouw worden opgepakt. In een verder verleden was zij al eens belast met de organisatie van huisvesting en begeleiding van asielzoekers.

Als raadslid en later wethouder van Amsterdam begon haar langdurige ervaring met en belangstelling voor bestuurlijke en politieke besluitvormingsprocessen.

Zij is Ambassadrice van Forum voor democratische ontwikkeling.

In de jaren 90 was zij Adviseur sociaal beleid, o.m. in de projectgroep Sociale vernieuwing o.l.v. Jan Schaefer en als projectleider Grote Stedenbeleid van de gemeente Den Haag. Tineke is nu ook nog hoofdredacteur van Vitale Stad, vakblad voor stedelijke vernieuwing en leefbaarheid.

### ***1. Beschrijf kort het project waarin u te maken heeft gehad met interactieve beleidsvorming; de procesgang, de uitkomst.***

Mevrouw Van den Klinkenberg is nooit betrokken geweest bij een van de grote (landelijke) interactieve beleidsvormingstrajecten. Wel heeft zij al eind jaren '60, begin jaren '70 ervaring opgedaan met interactieve beleidsvorming avant la lettre: een project in de Klinker(?)buurt waarbij de buurtbewoners samen met ambtenaren en het gemeentebestuur een plan voor het opknappen van de buurt hebben vastgesteld. Tot op heden begeleidt Van den Klinkenberg geregeld dit soort lokale inspraakprojecten, met name op het vlak van ruimtelijke ordening. Een recent voorbeeld van een dergelijk traject betrof de herinrichting van het stationsgebied in Zeist, waarover door alle belanghebbenden (gemeentebestuurders, eigenaars van grond en gebouwen en gebruikers zoals de NS) is overlegd.

### ***2. Wat zijn uw belangrijkste ervaringen in dit project met interactieve beleidsvorming? Welke succes- en faalfactoren ziet u?***

Van den Klinkenberg noemt met name praktische en organisatorische factoren als bepalend voor het succes van interactieve beleidsvormingstrajecten. Cruciale succesfactoren zijn 'duidelijkheid' over inhoud, speelruimte, spelregels en spelverloop en een doordachte keuze wat met welke partijen besproken wordt.

Meer specifiek kunnen als succes- en faalfactoren worden genoemd:

- de gemeente (of andere overheid) moet heel duidelijke kaders aangeven waar het in het interactieve traject wel en niet over kan gaan;
- binnen deze kaders moet het traject nog wel voldoende inhoud hebben;
- er moet goed worden nagedacht over wat burgers wel en niet interesseert. Het starten van een interactief proces heeft alleen zin wanneer het onderwerp de burgers voldoende interesseert;
- er moet goed worden nagedacht over de vraag wat (welke aspecten en onderdelen) met welke partijen besproken moet worden. Niet alle betrokkenen bij een beleidskwestie hoeven over alle aspecten mee te praten;
- voor alle deelnemers moet vanaf het begin een zeker tijdschema duidelijk zijn. Het proces zelf moet een heldere planning hebben;
- er moet vanaf het begin duidelijkheid zijn over het beschikbare budget;

- in sommige gevallen moet gezorgd worden voor ondersteuning door een opbouwwerker of procesbegeleider;
- agenda's en stukken voor overlegbijeenkomsten moeten tijdig worden verzonden. Te vaak stranden interactieve projecten doordat mensen afhaken vanwege onzorgvuldigheden in het proces;
- er moeten goede afspraken worden gemaakt over wie wanneer wat levert;
- er moet altijd gesproken worden aan de hand van een agenda en stukken;
- in veel gevallen verdient het aanbeveling te zorgen dat er een budget is voor de betrokken bewoners/burgers om waar nodig een onafhankelijke deskundige in te schakelen;
- waar het gaat om multiculturele wijkontwikkeling worden de aanwezige minderheden nog veel te weinig betrokken in interactieve projecten. Vanuit haar functie bij FORUM heeft Van den Klinkenberg ervaren dat er steeds specifieke wervingsvormen gevonden moeten worden om minderheden in dit soort projecten te betrekken. Daar wordt doorgaans te weinig moeite voor gedaan. De ervaring is dat leden van minderheden, als zij eenmaal bij een project betrokken zijn, even goed participeren als autochtonen. Wel kan de verhouding tussen minderheden spanningen en problemen opleveren in interactieve beleidsvormingsprojecten.

### ***3. Wat zijn de belangrijkste dilemma's en ingewikkeldheden?***

Van den Klinkenberg ziet het belangrijkste inhoudelijke dilemma in de NIMBY-discussies. Als interactieve beleidsvormingsprojecten worden georganiseerd rond NIMBY-achtige kwesties, is het een erg lastige vraag hoeveel ruimte je als bestuurder moet laten. Bestuurders moeten bij interactieve projecten rond dergelijke kwesties ontzettend goed luisteren. Zij moeten heel scherp zoeken naar wat de werkelijke argumenten zijn waarom mensen iets niet (of juist wel) willen. Een belangrijk instrument dat dan vaak nodig is, is het experiment. De bestuurder moet de mogelijkheid hebben een maatregel of voorziening op proef in te voeren en deze ook daadwerkelijk weer terug te draaien als er wezenlijke problemen ontstaan. Als het gaat om NIMBY-achtige discussies moeten bestuurders er heel erg zelf bij blijven en het interactieve proces niet overlaten aan ambtenaren.

Een ander groot dilemma in interactieve projecten is de vraag wanneer de politiek zijn gezicht moet laten zien. Op welk moment in het proces moeten bestuurders hun politieke voorkeuren bekend maken? Wat doet dit met het interactieve proces?

Een derde dilemma met betrekking tot interactieve beleidsvorming is dat er vaak sprake is van reële belangentegenstellingen die niet door overleg tussen de betrokkenen opgelost kunnen worden. In gevallen waar de belangen van de verschillende deelnemers aan een interactief beleidsvormingsproject niet op één lijn gebracht kunnen worden, is het toch de politiek die de knopen moet doorhakken. Dat levert altijd een spanning op met de inzet van het interactieve proces.

Een laatste dilemma ten aanzien van interactieve beleidsvorming is de vraag of de kwaliteit van het resulterende beleid zoveel beter is dat het de investeringen in tijd, energie en geld legitimeert. Soms leidt inspraak van burgers tot veel slechtere beslissingen dan anders genomen zouden zijn (dit geldt bijv. voor de uitkomsten van het interactieve project in de Klinkerbuurt). De waarde van het betrekken van burgers bij de

totstandkoming van beleid moet eigenlijk worden afgewogen tegen de opbrengsten in termen van kwaliteit van het beleid en de extra kosten van het interactief bepalen van het beleid.

**4. *Hoe was de rol van de volksvertegenwoordiging in het project? Met welke dilemma's worden zij geconfronteerd? Hoe zou hun rol idealiter eruit zien?***

Niet van toepassing.

**5. *Welke vormen van interactieve beleidsvorming of slimme sturing (vraagsturing, ketenregie, PPS, etc) zijn gemeengoed en/of hebben toekomst?***

Een vorm van interactieve beleidsvorming die echt toekomst heeft of zo moeten hebben zijn volgens Van den Klinkenberg de buurtschouw-achtige praktijken. Ambtenaren moeten gewoon geregeld achter hun bureau weg en naar de buurten en straten waarover zij gaan. Dat geldt niet zozeer voor de laagste ambtenaren maar vooral voor de hogere ambtenaren. Die zouden geregeld rond moeten kijken in de straten en buurten en binnen en rond de scholen etc waarover zij beleid maken, om te inventariseren wat daar aan de hand is. Bij politieke problemen zouden de bestuurders mee moeten. De ambtenaren kunnen eventueel mee gaan met een raadslid. Van den Klinkenberg heeft zelf al lange tijd geleden ervaring opgedaan met deze vorm van werken: in Den Haag, waar zij samen met een PvdA raadslid en een aantal ambtenaren probleemwijken heeft bezocht. In die bezoeken kwamen problemen boven tafel die op andere manieren nooit tot de verantwoordelijke ambtenaren of bestuurders zouden zijn doorgedrongen, zoals troep op straat die het gevolg was van gebrek aan afstemming tussen gemeentelijke diensten. (zie voor meer informatie over dit voorbeeld het boekje van Philip Idenburg). Van den Klinkenberg pleit dus voor een uiterst simpele, bijna back-to-basics vorm van interactieve beleidsvorming, en niet voor verdere verfijning van ingewikkelde procedures of methodieken.

**6. *Wat zijn de belangrijkste lessen m.b.t. communicatie?***

Een aantal belangrijke eisen aan de communicatie zijn al verwoord in de succes- en faalfactoren. Aanvullend noemt Van den Klinkenberg nog:

- Het gebruik van folders om mensen te informeren over interactieve projecten is leuk, maar men moet daarnaast niet vergeten gebruik te maken van de buurtbladen. Deze worden vaak veel beter gelezen;
- In gevallen waar het relevant is dat minderheden bij het proces betrokken worden moeten gerichte pogingen gedaan worden deze te bereiken. De beste manieren daarvoor zijn via zelforganisaties, via de eigen kaders van de migranten, via het onderwijs en de moeders bij de scholen en via club- en buurthuizen;
- In het algemeen, maar vooral ook bij minderheden, begint goede communicatie met eerst goed luisteren: waarin zijn de mensen geïnteresseerd?

Alinda van Bruggen (Forum voor Democratische Ontwikkeling)



# Interview met Harry ter Braak

Ambassadeur bij Forum voor Democratische Ontwikkeling  
Oud-griffier Provincie Utrecht  
Adviseur Wagenaar & Hoes Associés

## **1. Beschrijf kort het project waarin u te maken heeft gehad met interactieve beleidsvorming; de procesgang, de uitkomst.**

De heer Harry ter Braak heeft geen ervaring als direct betrokkene in interactieve beleidsvormingsprojecten. Wel heeft hij in de afgelopen jaren diverse trajecten van nabij geobserveerd. De twee meest in het oog springende daarvan zijn (1) het beleidsvormingstraject rond het als filestrook in gebruik nemen van de vluchtstrook op het tracé Utrecht-Zeist en (2) de ontwikkeling door het ministerie van VenW van een toekomstvisie op het zeehavenbeleid, waarbij het adviesbureau is ingeschakeld waar Ter Braak werkzaam is.

Beide zijn mooie voorbeelden van interactieve beleidsvormingsprocessen omdat in beide gevallen sprake was van een combinatie van zelf nadenken, verantwoordelijkheid zoeken voor de eigen rol en met anderen overleggen welke verantwoordelijkheden zij hebben en de consequenties hiervan voor hun bestuurlijk handelen..

## **2. Wat zijn uw belangrijkste ervaringen in dit project met interactieve beleidsvorming? Welke succes- en faalfactoren ziet u?**

Een opmerkelijke bevinding bij de interactieve ontwikkeling van een toekomstvisie op het zeehavenbeleid door VenW was, dat andere overheden en marktpartijen soms een duidelijker beeld blijken te hebben van wat het ministerie wel en niet moet en kan doen, dan de ambtenaren van VenW zelf. Voor de andere partijen is het klip en klaar dat de rol van VenW vooral gelegen is in het creëren van voorwaarden en het zorgdragen voor de infrastructuur, en dat de exploitatie en het beheer daarvan de primaire verantwoordelijkheid is van de andere betrokken partijen.

De succesfactoren voor interactieve beleidsvormingsprojecten zijn samen te vatten als 'politieke wil en ambtelijk vermogen'. Meer specifiek gaat het bij de succesfactoren om:

- zicht hebben op de eigen rol
- respect tonen voor de rol van de ander
- durf om te onderzoeken; het lef hebben om jezelf kwetsbaar op te stellen (dit wordt beperkt doordat de politieke handelingsruimte vooraf beperkt is, door politieke uitspraken, stellingnames en beloften);
- helder communiceren over de bedoelingen van het proces;
- zorgen voor goede inbedding in het politieke en bestuurlijke proces en daar goede afspraken over maken;
- zich bewust zijn van maatschappelijke belangenconflicten en deze hanteerbaar maken (niet ontkennen of verhullen, maar ook zich niet laten verleiden tot belangenbehartiging). Een goed interactief beleidsvormingsproces vereist

erkenning en afweging van belangen, de deelnemers aan het proces moeten dat niet primair als belangenbehartigers doen;

- voldoende proceskwaliteit in de ambtelijke organisatie. Soms kan het helpen om een onafhankelijke derde het proces te laten ondersteunen
- bereidheid om cultuurdoorbrekend te denken (en dat houdt ook in dat met name de politiek moet leren dat luisteren iets anders is dan wachten op je eigen beurt om te praten!);
- helder communiceren wat er met de opbrengsten van het proces is gedaan, om volgende processen en processtappen niet te frustreren.

Deze succesfactoren gelden niet specifiek voor de overheid, maar voor alle partijen!

### **3. Wat zijn de belangrijkste dilemma's en ingewikkeldheden?**

Ter Braak onderscheidt als vier belangrijkste dilemma's bij interactieve beleidsvormingsprocessen:

- a. Hoe om te gaan met serieuze belangenconflicten. Naarmate er sprake is van een meer wezenlijk belangenconflict, worden interactieve beleidsvormingsprocessen complexer, maar zijn zij ook juist meer nodig;
- b. Hoe te voorkomen dat anderen politiek misbruik maken van de ruimte die je als bestuurder móet geven om een zinvol interactief proces aan te gaan. In interactieve processen moeten bestuurders steeds weer de afweging maken tussen politieke opportuniteit en hun lange termijn beleidsstrategie;
- c. Bestuurders worden in interactieve beleidsvormingsprocessen geconfronteerd met de spanning tussen enerzijds politiek gecreëerde voorkeuren en 'definities van de situatie' en anderzijds echt willen weten wat er leeft. In wezen zijn er vrijwel altijd drie 'werkelijkheden': de politieke werkelijkheid, de werkelijkheid zoals die is gedefinieerd door doelgroepen en belangengroepen die een rol spelen en de werkelijkheid zoals de burger die ervaart. Deze werkelijkheden of interpretaties daarvan kunnen gedeeltelijk samenvallen en elkaar overlappen, maar ook in meer of mindere mate strijdig zijn. Een belangrijk doel van interactieve beleidsvormingsprocessen is (of zou moeten zijn) het toetsen van de mate waarin de beelden die je als bestuurder of ambtenaar hebt overeen komen met de beelden van doelgroepen en burgers. Er is altijd het gevaar van 'groupthink' binnen departementen (en elders). Een voorbeeld daarvan is de gedachtevorming over het rekeningrijden op het ministerie van VenW onder Netelenbos. In interactieve beleidsvormingsprocessen zou dit soort groupthink doorbroken en ontmaskerd moeten worden. Ter Braak is overigens van mening dat, vanwege dit mechanisme, ministeries geen strategische directies zouden moeten hebben, maar externen (wetenschappers, consultants, wijze mensen) zouden moeten inhuren voor projecten, om een gezonde mate van 'tegenderenken' te garanderen;
- d. Een algemeen dilemma bij interactieve beleidsvormingsprocessen is de vraag hoever je daarmee en daarin moet gaan. In elke afzonderlijke situatie moet je de vraag beantwoorden wanneer je er anderen bij moet betrekken, hoe die zullen kunnen reageren en wat je daar zelf vervolgens weer mee kunt en wilt doen.

#### **4. *Hoe was de rol van de volksvertegenwoordiging in het project? Met welke dilemma's worden zij geconfronteerd? Hoe zou hun rol idealiter eruit zien?***

Ter Braak beschouwt 'stimuleren dat het gebeurt' als de voornaamste taak van de volksvertegenwoordiging bij interactieve beleidsvormingsprocessen. De tweede verantwoordelijkheid of taak van de volksvertegenwoordiging op dit vlak is 'het oor steeds te luisteren leggen over de kwaliteit van het proces'. Dat houdt in dat kamerleden moeten zorgen dat zij goed weten wat er speelt.

Het is niet in algemene zin te zeggen of de Kamer het voortouw dient te nemen in interactieve processen met de burger of juist de minister(s). Idealiter moeten zowel kamerleden als ministers voortdurend naar interactie met burgers zoeken over de vraagstukken die aan de orde zijn. Het hangt ook sterk van het vraagstuk af wat de ideale rol is van kamerleden en ministers. De beslissing met welk vraagstuk op welk moment de interactie met de burger wordt gezocht is politiek. Daarvoor zijn geen vaste regels te geven, het is politiek bedrijven en dat geldt zowel voor de Kamer als voor de ministers. Degene die het niet op het juiste moment oppakt heeft pech. Wel moeten er goede procesafspraken te worden gemaakt en moet voorkomen worden dat Kamer en minister(s) elkaar na de start van een proces zinloos (voor de burger onbegrijpelijk) gaan beconcurreren. Soms kan die concurrentie ook geen kwaad. In de agenda van de Kamer en door de voorzitters van de diverse Kamercommissies moeten afspraken worden gemaakt over wie de politieke regie voert in een bepaald proces.

#### **5. *Welke vormen van interactieve beleidsvorming of slimme sturing (vraagsturing, ketenregie, PPS, etc) zijn gemeengoed en/of hebben toekomst?***

Ter Braak kenschetst de ontwikkeling van interactieve beleidsvorming in de tijd niet zozeer aan de hand van een opeenvolging van instrumenten en methodieken, maar veel meer aan de hand van de fasen in het beleidsproces waarbij de burger betrokken wordt of waarop deze zelf inbreekt. Voor ambtenaren loopt de beleidscyclus globaal van de probleemdefiniëring naar het inventariseren van feiten, analyse van die feiten en vervolgens uitvoering van het beleid. Voor politici loopt de beleidscyclus van probleemdefiniëring, inventarisatie van belangen, uitonderhandelen van die belangen, besluitneming naar evaluatie van de uitvoering van het gekozen beleid. Deze cycli verlopen parallel en grijpen, als het goed is op elkaar in. In de jaren '50 van de vorige eeuw kwam daarbij voor het eerst de burger op het toneel, die uitleg wilde van de beleidsbeslissingen die genomen werden. In de jaren '60 namen de burgers steeds vaker geen genoegen meer met die uitleg en kwamen zij in verzet tegen de besluiten die genomen werden en de uitvoering van het beleid. In de jaren '70 kwamen inspraakpraktijken op: burgers kregen een stem en een rol in de inventarisatie en soms ook in de uitonderhandeling van belangen. De opkomst van D66 in de zestiger jaren en van de Leefbaar-partijen rond de eeuwwisseling zijn deels vergelijkbare fasen in dit proces: in beide gevallen gaat het om partijen die zich er sterk voor maken dat eerder in het beleidsproces met de burgers in gesprek gegaan wordt. Bij D66 ging dat nog vooral om referenda, dus inspraak ten aanzien van beleidsvoorstellen, terwijl het bij de Leefbaar-partijen er om gaat de burger al te betrekken bij de probleemdefiniëring. De algemene tendens is dus dat in een steeds eerdere fase interactie met de burger tot stand komt. Ter

Braak verwacht dat de volgende stap in deze ontwikkeling een verdieping inhoudt. Er is immers voor de probleemdefiniëring geen eerdere fase in de beleidscyclus meer waarin de burger toegang moet veroveren. Ter Braak verwacht daarom dat de volgende stap in deze ontwikkeling van de relatie overheid-burger zal zijn dat burgers mede verantwoordelijk gemaakt gaan worden voor het hele beleidsvormingsproces.. Beleidsvormingsprocessen zullen steeds meer de vorm gaan krijgen van afspraken die gemaakt worden tussen de betrokken maatschappelijke organisaties, waarbij de overheid optreedt als regisseur van het proces. Het afdwingen van deze afspraken ten opzichte van derden die niet betrokken waren bij het maken van de afspraken is dan het kwetsbare punt. De overheid zal daarbij moeten optreden als handhaver. Tegelijkertijd zal het proces misschien ook meer omgedraaid worden van uitvoering (prestaties) naar beleid.

#### ***6. Wat zijn de belangrijkste lessen m.b.t. communicatie?***

In de succes- en faalfactoren zijn de hoofdpunten waaraan de communicatie moet voldoen al aan de orde geweest.

#### ***7. Welke motie of kameruitspraak zou de komende 10 jaar richting gevend kunnen zijn? Hoe luidt, wat u betreft, 'de nieuwe Motie Willems'?***

Motie Ter Braak: "In de jaarverslag/jaarrekening van de departementen moet verantwoording worden afgelegd over de gevoerde interactieve processen en de resultaten daarvan."

Alinda van Bruggen (Forum voor Democratische Ontwikkeling)

## Interview met Rein Zunderdorp

Oud-wethouder van Groningen,  
Adviseur Zunderdorp BV  
Secretaris van de Coördinatiecommissie voor Sociaal en Cultureel Beleid  
Secretaris van het Forum voor Democratische Ontwikkeling

### ***1. Beschrijf kort het project waarin u te maken heeft gehad met interactieve beleidsvorming; de procesgang, de uitkomst.***

In de jaren '90 heeft Zunderdorp vooral te maken gehad met interactieve beleidsvorming rond de ontwikkeling van het onderwijsbeleid. In de jaren '90 zijn een aantal grote veranderingen doorgevoerd in het onderwijsbeleid, zowel ten aanzien van de basisvorming, als het VMBO en de 2<sup>e</sup> fase. Zunderdorp is daar als voorzitter van het procesmanagement van het voortgezet onderwijs langdurig bij betrokken geweest. Bij de ontwikkelingen in het onderwijsbeleid was sprake van een sterke interactieve component, overigens zonder dat iemand dat ooit in verband bracht met de Motie Willems ;-)

Aan het begin van het proces stond een al lang lopende discussie in de politiek over de basisvorming en andere veranderingen in het onderwijs. De politiek kwam daar echter zelf niet uit, mede doordat de kwesties en standpunten een sterk ideologische lading hadden. Om die impasse te doorbreken zijn in het begin van de jaren '90 voor een aantal kwesties deskundigencommissies benoemd, bestaande uit wetenschappers en praktijkdeskundigen zoals schoolleiders. Deze commissies kregen de opdracht een nieuw model te ontwerpen voor bepaalde delen van het onderwijs. De commissies zijn daartoe het land ingetrokken en hebben overleg gevoerd met het onderwijsveld, met name met scholen en onderwijsbegeleidingsinstituten. Op basis van deze gesprekken is door de commissies een rapport opgesteld waarin de contouren voor een vernieuwd onderwijsmodel geschetst werden. Tot dit punt was het proces duidelijk interactief. Het rapport van de deskundigencommissies vormde de input voor de vaststelling van de contouren van het nieuwe onderwijsbeleid door de politiek. Deze fase van de politieke besluitvorming was in feite de enige niet-interactieve fase in het proces. Na de politieke besluitvorming in de 2<sup>e</sup> en de 1<sup>e</sup> Kamer, volgde namelijk opnieuw een interactief proces in de uitvoering van de nieuwe onderwijswet. In de jaren '90 had men al niet meer het idee dat na het vaststellen van een wet men die simpelweg kon (laten) uitvoeren. Voor de implementatie van het nieuwe onderwijsbeleid werd een procesmanagement team (PMB voor de basisvorming en PMVO voor het voortgezet onderwijs) ingesteld, dat voornamelijk bestond uit mensen uit de onderwijspraktijk. De leden van de PM teams voerden vaak gesprekken met parlementsleden, maar vooral met schoolleiders en andere mensen in het onderwijsveld. In feite fungeerde het PM als een agent tussen het Rijk en het onderwijsveld. Het had tot taak een tweerichtingsverkeer tot stand te brengen, waarbij enerzijds aan het veld werd uitgelegd wat de wet behelsde en anderzijds ook vanuit het veld nadere accenten en zelfs aanpassingen gegeven konden worden in de uitwerking. De nadere uitwerking van de wet vond onder meer plaats in Amvb's op basis van het interactieve proces; gevoed door conferenties, werkbezoeken en pilots.

- NB: Pilots zijn ook een vorm van interactieve beleidsvorming. De ervaringen die in pilots werden opgedaan hebben deels een vertaling gekregen in nadere landelijke regelgeving of in bijstellingen daarvan. Een voorbeeld daarvan is het uiteindelijk afzien van een afsluitende toets na 2 of 3 jaar basisvorming. Een dergelijk centraal examen vanuit het CITO was in de wet vastgelegd ondanks verzet en waarschuwingen vanuit het onderwijsveld, maar draaide uit op een fiasco. Het PMT rapporteerde daarop aan de staatssecretaris over de praktische obstakels en deed aanbevelingen om de afsluitende toets af te schaffen, hetgeen inderdaad is gebeurd.

De structuur die bij de invoering van de basisvorming is gehanteerd, met de procesmanagementteams, maakte het proces echt interactief. Zonder een dergelijke structuur zou er wel protest en verzet vanuit het veld zijn geweest, maar zou dit niet tot wezenlijke interactie hebben geleid.

Bij de invoering van de 2<sup>e</sup> Fase structuur (profielen en het studiehuis) in het onderwijs, in 1998, is een vergelijkbare opzet gevolgd. Interactieve beleidsvorming kan ‘aan de voorkant’ van het proces, bij de voorbereiding van de beleidsvoorstellen, wel veel bijdragen. In het onderwijsbeleid heeft de wetgever ook wel degelijk grondig kennis genomen van informatie vanuit de praktijk. In de praktijk bestaat echter geen algemene consensus, dus de informatie uit de praktijk levert geen unaniem gedragen beeld of voorkeur op. Er is dan dus nog steeds politieke besluitvorming nodig, hetgeen de zwakke schakel in het interactieve proces blijft. Je verwacht van de politieke besluitvorming dat er een afgewogen oordeel wordt gevormd, maar meestal komt er een niet erg werkbaar compromis uit. Bij de invoering van de 2<sup>e</sup> Fase was dat bijvoorbeeld de beslissing om zowel de vakverzwaring als de nieuwe werkwijze op dezelfde datum in te voeren. Na de politieke besluitvorming werden weer procesmanagers ingesteld om enerzijds in het veld uit te leggen wat de bedoeling van de wetgever was en anderzijds aan de wetgever terug te rapporteren. Op basis van de terugrapportages is de wet op diverse onderdelen bijgesteld. De interactie blijft nog steeds doorgaan. Op het moment is er in het onderwijs meer interactie met de wetgever in de achterkant van het proces (reparatiewetgeving etc) dan aan de voorkant.

Samenvattend blijkt dat in de afgelopen tien jaar in het onderwijsveld de interactie in de beleidsvorming beter is geweest in de voorbereiding en de implementatie (en aanpassing) van het beleid dan in de fase van politieke besluitvorming. In die fase wordt er nog steeds geen praktijkexpert bijgehaald die kan aangeven wat de haalbaarheid is van bepaalde compromissen.

## ***2. Wat zijn uw belangrijkste ervaringen in dit project met interactieve beleidsvorming? Welke succes- en faalfactoren ziet u?***

Zunderdorp noemt als belangrijkste succes- (of faal-) factor de houding en het feitelijk gedrag van de politiek: “Burgers en professionals willen niets liever dan zich bemoeien met onderwerpen waarmee ze te maken hebben. De politiek wil dat vaak niet en ziet het vaak als haar belangrijkste doel om wetten tijdig in het staatsblad te krijgen. Dat is immers de enige meetbare output die zij kan leveren. Terwijl dat feitelijk natuurlijk nog helemaal geen output is; eigenlijk begint het alleen daarmee. Interactieve processen kunnen vertragend

werken op het produceren en erdoor krijgen van wetten. Vaak is er ook wel sprake van een actieve minderheid die het belang van een slapende meerderheid kan traineren. Veelal wordt verbaal wel lippen dienst bewezen aan interactieve beleidsvorming, maar is de politiek in wezen vooral bezig met de vraag hoe de weerstand doorbroken kan worden. De ergste tussenvariant is die van schijnopenheid, waarbij politici zich voordoen als een open interactieve beleidsontwikkelaar, terwijl ze van te voren al hebben beslist waar ze willen uitkomen en dat ook doen ongeacht de inbreng van de burgers. Dit is een niet-integere vorm die burgers demotiveert om met de overheid te interacteren.

Politici zouden moeten gaan inzien dat ze ook op andere manieren kunnen scoren dan door een wet in het staatsblad te krijgen. Dat ze ook waardering kunnen krijgen voor goed luisteren en afzien van geplande maatregelen als daar goede argumenten voor zijn.”

Een tweede succesfactor die door Zunderdorp wordt genoemd is goede organisatie van de interactieve beleidsvorming. Een voorbeeld zijn de procesmanagement teams in het onderwijsveld. Om een interactief proces goed te organiseren is het nodig daarin te investeren; het kost zowel menskracht als geld.

Andere succesfactoren zijn, volgens Zunderdorp:

- De mensen die je ervoor inzet moeten bevlogen zijn;
- De mensen die je ervoor inzet moet je vaker wisselen. In het voor- en natraject zouden niet dezelfde mensen bij de interactieve beleidsvorming betrokken moeten zijn;
- Op landelijk niveau is een goed interactief proces lastiger te organiseren dan op lokaal niveau. Voorkomen moet worden dat alleen met een kleine vaste elite wordt gepraat. Dit kost tijd, geld en energie.

### ***3. Wat zijn de belangrijkste dilemma's en ingewikkeldheden?***

Voor de volksvertegenwoordiging zijn interactieve processen lastig om dat zij geacht worden het volk te vertegenwoordigen, maar het volk gaat zichzelf vertegenwoordigen. De wethouder of minister neemt de rol van het parlement over. Meestal gaan mensen pas naar het parlement als ze hun zin niet hebben gekregen bij de minister. Dit betekent dat het parlement een nieuwe plek of positie voor zichzelf moet zien te vinden. Dat kan het doen door nieuwe vormen van interactie met de burgers te ontwikkelen, maar dat moeten geen kopieën zijn van de interactievormen waarvan de regering en de uitvoerders van beleid zich bedienen. Er lijken vooral kansen te liggen rond de besluitvorming; men zou bijvoorbeeld kunnen denken aan hoorzittingen over wetsvoorstellen. Ook bij evaluatiemomenten (die bij voorkeur al vastgelegd moeten worden bij het opstellen van de wet) is er een rol voor het parlement.

Een ander ingewikkeld probleem doet zich voor rond het beschermen van minderheden in de democratie. Denk aan NIMBY-achtige vraagstukken. Dit leidt tot nieuwe dilemma's wanneer je de interactie met de burgers aangaat. Die interactie maakt de meerderheid zichtbaar en hoorbaar. De overheid die een interactief proces start moet in zo'n geval al bij de start van de procedure duidelijke voorbehouden maken ten aanzien van de wijze waarop zij zal omgaan met de wensen en bezwaren van meerderheden. Deze lastigheid moet trouwens niet leiden tot het onttrekken van dit soort thema's aan interactieve trajecten. Dat zou een pervers effect zijn: het niet meer willen luisteren naar

de meerderheid omdat het nodig is om in bepaalde gevallen het minderheidsbelang voorrang te geven. De overheid moet dus leren in dergelijke gevallen wel in interactie te treden met de burgers, maar daarbij vooraf voorbehouden aan te kondigen.

**4. *Hoe was de rol van de volksvertegenwoordiging in het project? Met welke dilemma's worden zij geconfronteerd? Hoe zou hun rol idealiter eruit zien?***

Rond de onderwijsvernieuwingen in de jaren '90 is de rol van de volksvertegenwoordiging moeizaam verlopen. De werkwijze met de PM teams was door Wallage geïntroduceerd. Zolang hij staatssecretaris was ging het wel goed: hij stond heel open voor feedback en legde ook veel werkbezoeken af. Wallage stelde zich echt op als een partner in de interactie. Hij haalde de procesmanager ook in de Kamercommissie bij discussies over het onderwerp, een ongebruikelijke zet. Na het vertrek van Wallage en de komst van Netelenbos vond hierin een grote verandering plaats. Zij zag het procesmanagement niet als intermediair maar als verlengde arm van het ministerie, die zuiver diende voor topdown communicatie. In haar visie diende het hele procesmanagement om weerstand in het veld te overwinnen. Dit leidde tot botsingen met procesmanagers. Die gingen elk voor zich en als team door met het doorgeven van beleidsaanbevelingen vanuit het veld en terugkoppeling naar boven. Dit was ook noodzakelijk voor de geloofwaardigheid van het procesmanagementteam, vonden de PMT-leden zelf. Vanaf 1998, toen Adelmund Netelenbos opvolgde, heeft het procesmanagement toch nog een paar jaar kunnen werken, doordat Adelmund meer open stond voor interactie. Er zijn toen nog diverse aanpassingen in de wetgeving gerealiseerd. In 2000 is besloten te stoppen met deze vorm van interactieve beleidsuitvoering, omdat inmiddels de basisvorming, de Tweede Fase VO en het VMBO zowel de eerste als een tweede ronde reparaties achter zich hadden. Er was dus geen sprake meer van invoering van de nieuwe wetten maar van een permanente situatie.

Veel parlementariërs hebben altijd grote bedenkingen bij en bezwaren tegen de vorm van het procesmanagement bij de onderwijsvernieuwing gehad. Zij beschouwden het werk van het PMT als 'zich bemoeien met het beleid' en dus als een politieke rol. Daarom heeft de Kamer ook geëist dat het PMT een brede politieke samenstelling zou krijgen, hetgeen inderdaad gebeurd is. Vanuit het gezichtspunt van optimale bemensing van het PMT was het criterium van politieke affiliatie trouwens niet ideaal. Er is altijd een spanning geweest en gebleven tussen het PMT en het parlement.

In het onderwijsbeleid heeft de rol van het parlement niet de vorm van een goed georganiseerd traject; wel zijn er altijd heel veel informele contacten met het veld en is er een sterke lobby naar het parlement. Soms is dat zelfs teveel het geval en laten parlementsleden zich teveel onder druk zetten door lerarenverenigingen (denk aan de weerstand tegen het samenvoegen of afschaffen van vakken).

In de onderwijswetgeving is het contact van de overheid met het veld (de zuilen) overigens wettelijk geregeld.



**5. Welke vormen van interactieve beleidsvorming of slimme sturing (vraagsturing, ketenregie, PPS, etc) zijn gemeengoed en/of hebben toekomst?**

Net zoals het, in de communicatiewereld, steeds duidelijker wordt dat vaak een multimediamix nodig is om zoveel mogelijk mensen en doelgroepen te bereiken, is ook voor een goed gebruik van interactieve beleidsvorming een combinatie van diverse aanpakken en methoden nodig. Een soort triangulatie. Als interactieve beleidsontwikkeling een volwaardige plek moet krijgen heb je veel vormen naast en aanvullend op elkaar nodig om alle groepen van de bevolking te bereiken. De kern is steeds het uitwisselen van ervaringen, opvattingen et cetera. Hoe dat gebeurt is in feite secundair. Het aantal belemmeringen voor burgers om te participeren in interactie met de overheid moet zoveel mogelijk gereduceerd worden, daarom moet steeds een range van mogelijkheden worden aangeboden.

**6. Wat zijn de belangrijkste lessen m.b.t. communicatie?**

Het belangrijkste aspect van de communicatie rond interactieve trajecten is het zorgen voor transparantie van het gehele proces. Dit is ook nodig om de achterkamertjessfeer uit te bannen. De grootste risico's bij interactieve projecten zijn dat het proces niet doorzichtig genoeg is en dat interactiemomenten in het politieke proces worden opgezogen. Hierdoor kunnen onherkenbare resultaten tot stand komen. Deelnemers aan een interactief proces moeten weten wat er met hun inbreng gebeurt en waarom. Om dit duidelijk uit te leggen moet je meer energie in de communicatie steken dan bij de professionals waaraan je gewend bent. Veel aandacht is nodig voor terugkoppeling en nazorg.

Ook kan nog veel meer gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden van internet. Via internet kan bijvoorbeeld heel goed inzichtelijk worden gemaakt waar het proces zich op elk moment bevindt. Dat schept duidelijkheid voor de deelnemende burgers.

Alinda van Bruggen (Forum voor Democratische Ontwikkeling)

# Interview met Henk Schroten

Oud-directeur infrastructuur en bouwbeleid, V en W / Rijkswaterstaat

**1. Beschrijf kort welke factoren de aanzet tot interactief werken hebben gegeven en het project waarin u te maken heeft gehad met interactieve beleidsvorming; de procesgang, de uitkomst.**

De heer Schroten vertelt dat hij nog helemaal nooit van motie Willems heeft gehoord. Hij meent dat begin jaren negentig de geesten gewoon rijp voor interactieve beleidsvorming. Een belangrijke aanzet tot een andere manier van werken voor VenW en de heer Schroten zelf was de analyse van Frissen dat het probleem bij het proces van de Betuwelijn met name in het gebrek aan coproducenten was. Bovendien was men er na een aantal flinke zeeperds achter gekomen dat op de conventionele manier geen beleid meer kon worden gemaakt omdat er onvoldoende draagvlak zou zijn.

Daarom Tom Poes verzin een list! Infralab werd opgericht. Met als hoofdtak de vraag; Hoe kan het wegennet anders worden bekeken? (verkeersafhankelijke verkeersmaatregelen)  
Dit mondde uit in 2 pilots.

Rond de A28: Eerst is samen met betrokkenen het probleem in kaart gebracht en toen samen over een oplossing nagedacht. Hier is de spitsstrook uit naar voren gekomen. Een les is geweest dat snelle actie belangrijk is, anders zijn de mensen alweer gewisseld.

N44 in Wassenaar: In Wassenaar wenste men eerst een tunnel. Het ministerie heeft toen gewoon gesteld dat deze optie vanwege de kosten niet eens onderzocht zou worden. Men was duidelijk over de financiën. We hebben 30 miljoen en niet meer. Uiteindelijk is er toen toch een redelijke oplossing gekomen. Alleen de Wassenaarse gemeenteraad was niet blij dat ze een plan kregen voorgelegd waar ze alleen nog ja tegen konden zeggen.

**2. Wat zijn uw belangrijkste ervaringen in dit project met interactieve beleidsvorming? Welke succes- en faalfactoren ziet u?**

Infrastructuur is er om aan maatschappelijke wensen te voldoen. Alle betrokkenen moeten daarom coproducenten zijn; organisaties en individuen. Het is van belang de juiste personen en organisaties bij het project te betrekken. Maar het hangt van het individuele project af wie je er precies bij moet betrekken. Het is een goed idee om bij concrete lokale projecten ook personen te betrekken. Als het project abstracter is kan beter met organisaties worden samengewerkt.

Een voorbeeld van een in eerste instantie mislukt proces is het baggerdepot in het Hollandse Diep, de benedenstromen van de rivieren moesten worden uitgebaggerd. Het slib was giftig. De technici bedachten een baggerdepot in het Hollandse Diep. Met name de bewoners van Willemstad waren niet blij met idee, omdat het baggerdepot bij hen in

de buurt zou komen. Door de weerstand liep het project vast. Onlangs is er naar een andere oplossing in samenwerking met de betrokkenen gezocht. Nu is er een oplossing gevonden om het baggerdepot bij het industrieterrein Moerdijk te plaatsen.

Bij interactieve processen is de eerste en de belangrijkste vraag die samen beantwoord moet worden; is er een probleem en wat is dat probleem?

Vroeger dacht men bij departementen: “hoe kan je in hemelsnaam met mensen gaan praten als jezelf nog niet weet wat je wilt?” Met name bestuurders hadden er moeite mee, want wat valt er dan nog te besturen?

De heer Schroten wijst erop dat samenwerking met betrokkenen echter ook niet zonder risico's is. Bij slechte kaderstelling kan er een opeenstapeling van wensen kan plaatsvinden waardoor het project veel te duur wordt. Het project de Delftlanden met amendement Gieskens is hier een voorbeeld van. Het is van belang dat de financiële kaders duidelijk zijn.

Voor de overheid is het helaas alleen moeilijk om duidelijk over de financiële kaders te zijn. Er is een soort financiële varkenscyclus gaande. Is er een plan, dan is er geen geld en vice versa. De overheid wordt daardoor als erg onbetrouwbaar ervaren.

Voor VenW is er dus veel veranderd. Vroeger waren mensen nog gewoon blij als er ergens een weg kwam. Zo werkt het niet meer. De nieuwe manier van werken vraagt ook om andere mensen dan vroeger. Nu werken er bij VenW veel bestuurskundigen etc. Dit was ook 10 jaar geleden al zo. De Betuwelijn is een erfenis van de Spoorwegen. Doordrammen en mensen dingen opleggen werkt niet. V en w heeft een maatschappelijke functie. Een goede relatie en contact met gebruikers is essentieel.

### Succes/faalfactoren

Het is belangrijk om;

- de omgeving het gevoel te geven dat ze serieus kunnen mee praten.
- smaakmakers te hebben. Goede personen die zichzelf als probleemeigenaar zien.
- snel daad bij het woord te voegen.
- het belangrijk dat er een duidelijk financieel kader is en er tijdig knopen worden doorgehakt.

### ***3. Wat zijn de belangrijkste dilemma's en ingewikkeldheden?***

Een probleem is dat bij een slecht proces zich er makkelijk een opeenstapeling van wensen kan voordoen. Bij projecten komt daarom aan procesmanagement komt een centrale plaats toe, maar de realiteit wil dat het ook gewoon van alle betrokken mensen en hun visies afhankelijk is.

Bovendien zijn beleidsplannen vaak erg complex zijn. Een voorbeeld is de 2<sup>e</sup> maasvlakte. Men wil wel de maasvlakte als er ook wordt geïnvesteerd in Rotterdams gebied en in natuur. Als c niet kan dan gaan ook a en b niet door. En wat als je a, maar voor 50% wil uitvoeren? Schiphol is hier ook een voorbeeld van. De b4 bij Leiderdorp

is wat dit betreft netjes opgelost. Het gaat erom op het juiste moment, met de juiste mensen iets op te pakken.

Daarnaast veroorzaakt de relatie tussen departementen onderling en met de kamer een aantal problemen. De verschillen in aanpak tussen de ministeries zijn groot en de verkokering is problematisch. In de kamer is soms sprake van een beetje dealgedrag. Dit kan stagnerend werken. Goede plannen delven het onderspit. De rondweg Den Haag heeft 50 jaar nodig gehad om er te komen. De verkokering tussen departementen staat in de weg aan het integraal oplossen van grote beleidsproblemen. Er is niet 1 pot met geld. Bovendien mag eigenlijk elk ministerie alleen geld aan zijn eigen doelstelling uit geven. Al wordt dat tegenwoordig wel ruimer. Integraliteit wordt normaler. Maar men moet hier niet te optimistisch over zijn.

***4. Hoe was de rol van de volksvertegenwoordiging in het project? Met welke dilemma's worden zij geconfronteerd? Hoe zou hun rol idealiter eruit zien?***

De heer Schroten merkt op dat de rol van de volksvertegenwoordiging bij interactieve processen vaak klein is. Volksvertegenwoordigers gaan niet in op uitnodigingen om in een vroeg stadium mee te komen praten, maar houden hun kruit droog tot het plan af is. In die fase kunnen ze het project nog behoorlijk frustreren (zie casus Delflanden). Opmerkelijk is dat in het oosten van het land is de samenwerking met de politiek stroever. Misschien is er meer ervaring in het Westen.

***5. Wat is de rol van directie Communicatie?***

Directie voorlichting speelt een kleine rol. De betrokken projectleider is beter geschikt als woordvoerder en kan beter met betrokkenen communiceren. De directie voorlichting staat met zijn rug naar de samenleving en zijn gezicht naar de minister. De heer Schroten vindt dat directie voorlichting met name moet zorgen dat juiste ideeën over het voetlicht komen.

# Toekomstvisie 1. Een alternatief voor parlementaire democratische verantwoording

In het boekje representatief versus participatief (XPIN 2002) deden Prof. Dr M.A.P. Bovens & Dr A.M.B. Michels (Universiteit Utrecht) een gedachteoefening in hoe politiek zonder partijen eruit zou kunnen zien. Één van ideeën betreft de mogelijkheid van de parlementaire politiek als reservecircuit.

*Politieke partijen blijven wel bestaan, maar hebben eigenlijk alleen nog een rol als politiek-bestuurlijk reservecircuit. Volksvertegenwoordigers houden een formele rol, maar alleen in tijden van nood of in geval van politieke patstellingen komen ze in actie.*

Maar een vraag die hierbij rijst is; wie houdt dan toezicht op het bestuur? Hoe organiseren we het afleggen van publieke verantwoording als er voor de Kamer nauwelijks nog een functie is? De schrijvers geven de volgende oplossing:

Dit hiaat zou opgevuld kunnen worden door in de publieke informatieverstrekking en het debat burgers, belangengroepen, maatschappelijke organisaties en andere actoren rechtstreeks te betrekken. Publieke verantwoording wordt zo direct afgelegd aan belanghebbenden. Daarbij dient niet alleen de overheid publieke verantwoording af te leggen, maar geldt dit voor alle actoren met een publieke verantwoordelijkheid. In constructies waarbij publieke en private partijen samen de verantwoordelijkheid dragen voor beleid, dienen zij ook samen verantwoording af te leggen door opening van zaken te geven en het debat aan te gaan. Afhankelijk van het onderwerp kan het gaan om een brede publieke verantwoording, om een duidelijk afgebakende groep van belanghebbenden (bijvoorbeeld bij vernieuwing van een wijk), of om externe toezichthouders (bijvoorbeeld bij uitvoering door zbo's). Verschillende vormen zijn denkbaar en bestaan voor een deel ook al in de praktijk. We noemen er enkele:

- *Directe informatie aan de burger*, bijvoorbeeld via internet. Zo geeft de gemeente Den Haag via de website van de gemeentelijke belastingdienst de mogelijkheid aan de burger om WOZ-waarde van het eigen huis te vergelijken met die van vergelijkbare huizen.
- *Kwaliteitshandvesten*. Kwaliteitshandvesten hebben tot doel de dienstverlening aan de burger te verbeteren. Via kwaliteitshandvesten leggen overheids- of overheidsachtige organisaties verantwoording af aan de burger over de kwaliteit van de dienstverlening door normen voor kwaliteit openbaar te maken. In Nederland hebben enkele gemeenten (Haren was de eerste gemeente met een kwaliteitshandvest in 1997) en een aantal andere organisaties, waaronder elektriciteitsbedrijven, een kwaliteitshandvest ingevoerd. Een ander voorbeeld is het Handvest Publieke Verantwoording waarin vijf zbo's kwaliteitsnormen voor de uitvoering hebben vastgelegd.
- *Burgerfora*. In bijeenkomsten met burgers of op interactieve websites wordt informatie verstrekt en uitleg gegeven over het hoe en waarom van bepaalde beslissingen.

- *Permanente beleidsevaluaties of monitoring.* De overheid en andere organisaties met een publieke verantwoordelijkheid leggen verantwoording af over de doelmatigheid en effectiviteit van het beleid en de kwaliteit van de dienstverlening door deze geregeld te evalueren en openbaar te maken.
- *Ombudslieden.* Burgers kunnen publieke organisaties ter verantwoording roepen via de ombudsman, wanneer zij zich onjuist behandeld voelen. Behalve de ombudsman op landelijk niveau, kennen in Nederland ook verschillende gemeenten en instellingen, zoals universiteiten, een ombudsman.
- *Visitatiecommissies.* Visitatiecommissies kunnen voor verschillende doelen worden ingesteld. Overheden leggen verantwoording af aan externe visitatiecommissies over bijvoorbeeld de kwaliteit van de dienstverlening, de interne bedrijfsvoering of de behaalde resultaten. Ook hier is ervaring mee bij enkele gemeenten.
- *Rekenkamers.* Deze houden toezicht op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitgaven door de overheid. In ons land is er naast de Algemene Rekenkamer, een toenemend aantal lokale rekenkamers (onder meer in Rotterdam en Utrecht).
- *Externe toezichthouders.* Dit zijn permanente organen die een afgebakende toezichthoudende taak hebben. Externe toezichthoudende organen zijn bijvoorbeeld het CTSV en de inspecties in de gezondheidszorg, het onderwijs en de landbouw. Veel van deze organen zijn overigens zelfstandige bestuursorganen.

Het zal duidelijk zijn dat de wijze waarop het afleggen van verantwoording georganiseerd kan worden sterk afhankelijk is van de complexiteit van het beleid. Verantwoording door zbo's met een duidelijk omschreven taakstelling laat zich gemakkelijker organiseren dan het afleggen van verantwoording in complexe beleidsprojecten waar veel actoren bij betrokken zijn, zoals bijvoorbeeld het project Mainport Rotterdam. Voor complexe samenwerkingsverbanden zal steeds nagegaan moeten worden wie de belanghebbenden zijn en op welke wijze direct aan de belanghebbenden verantwoording wordt afgelegd.

Op deze wijze ontstaat een pluralistisch systeem van publieke verantwoording waarin op verschillende manieren en aan verschillende actoren rekening en verantwoording wordt afgelegd. De controle op de overheid en andere organen die deel uitmaken van beleidsvorming vindt plaats in een stelsel van checks and balances. Het belang van checks and balances voor de democratische verantwoording vormt een van de centrale elementen in de Federalist Papers, waarin de grondleggers van de Amerikaanse constitutie, Madison en Hamilton de Amerikaanse kiezers probeerden te overtuigen de constitutie te ratificeren. De grondleggers van de Amerikaanse constitutie accepteerden de soevereiniteit van het volk als een essentieel onderdeel van een democratie. Maar, tegelijkertijd, beschouwden zij de soevereiniteit van het volk als een bedreiging voor de individuele vrijheid van de burger. De tirannie van de meerderheid betekende, in hun ogen, een groot gevaar voor de vrijheid van het individu. Het wantrouwen tegen de macht van de meerderheid werd door Madison als volgt geformuleerd: "If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external or internal controls on government would be necessary". De oplossing voor het probleem van een mogelijke tirannie van de meerderheid zagen Madison en Hamilton in

de scheiding van machten, gecombineerd met een uitgebreid systeem van checks and balances. Ook in een situatie met een geringe rol voor politieke partijen en de volksvertegenwoordiging, kan een stelsel van checks and balances bijdragen aan een meervoudige controle op bestuurders en daarmee de beperking van hun macht.

Voor de volksvertegenwoordiging blijft er in dit sub-scenario nog één duidelijke rol over, die van politieke scherprechter in geval van politieke fiasco's en affaires. Het maatschappelijke debat over beleid vindt voornamelijk in de samenleving plaats, maar het parlement blijft de plaats waar publieke catharsis plaats vindt. Het blijft immers uitsluitend aan parlementariërs blijft voorbehouden 'to vote the rascals out'. De vertrouwensregel blijft immers nog intact. Alleen de volksvertegenwoordigers zijn degenen die kunnen zorgen voor een gelegitimeerde wisseling van de wacht wanneer bestuurders falen of hun draagvlak verliezen.

## Toekomstvisie 2. Kaderstelling en ruimte voor vraagsturing bij uitvoering

In het RMO advies “Bevrijdende Kaders” brengt de raad een toekomstvisie naar voren waarin de overheid niet langer stuurt op detail en inhoud, maar de kaders voor de maatschappelijke besluitvorming stelt.

De raad stelt het volgende:

*“Wie van buitenaf kijkt naar een willekeurig Nederlands beleidsveld ziet een kluwen van spelers met tal van contacten en verbindingen. Dat is overigens geen nieuw verschijnsel van de netwerksamenleving, al is de samenleving in de afgelopen decennia wel complexer geworden en zijn er veel nieuwe spelers bijgekomen. In die complexe werkelijkheid gebeurt het niet zelden dat de verantwoordelijkheid voor een functie of taak zoekraakt. Dat geldt zowel voor de verantwoordelijkheid van instellingen, professionals en burgers als voor de verantwoordelijkheid van de overheid.*

De vraag waar de overheid in deze complexe wereld voor staat, is een dubbele. Hoe kan de overheid haar eigen verantwoordelijkheid duidelijker profileren en tegelijk het eigenaarschap van instellingen, professionals en burgers versterken?

“Kaderstelling is volgens de Raad de geëigende manier om die dubbele opdracht te realiseren. Daarvoor grijpen we terug op de oorspronkelijke betekenis van een kader: 'wat iets als en tot een geheel omsluit' (Van Dale). Kaders geven duidelijk de grenzen aan van een speelveld, ze brengen samenhang in alle activiteiten op dat speelveld en ze geven ruimte aan de spelers. Dat laatste is essentieel: kaders moeten ruim genoeg zijn om in de praktijk van alledag zodanig te kunnen manoeuvreren dat optimale oplossingen ontstaan. Daarin onderscheiden kaders zich van andere soorten van gedragsregels voor burgers, professionals en instellingen, regels die het gedrag op gedetailleerde manier proberen te sturen. De overheid bemoeit zich zo veel mogelijk alleen op hoofdlijnen met een speelveld. In termen van een van de centrale dilemma's van overheidssturing is dit een overheid die terugtreedt. Terugtrekken houdt echter niet in dat de overheid al haar eigenaarschap en verantwoordelijkheid van zich afwerpt. Volgens de Raad houdt terugtrekken daarentegen in dat de overheid zich herpositioneert, zich terugtrekt op essentiële stellingen om van daaruit actief maar steeds op hoofdlijnen in te grijpen in maatschappelijke processen.” (RMO advies Bevrijdende kaders pag. 34)

Door middel van kaderstelling wordt de ruimte en verantwoordelijkheid om het beleid concreet vorm te geven overgelaten aan de betrokken instellingen en personen.

Uitvoerders kunnen zo veel beter dan bij centrale sturing aansluiten bij de vraag van cliënten. Er is immers de ruimte om het aanbod op uitvoeringsniveau te bepalen in dialoog met betrokken burgers.

Dit schept ook verantwoordelijkheden. Immers als de betrokken burgers onvoldoende tevreden zijn, moeten ze daar bij voorkeur de betreffende uitvoeringsinstelling zelf op aan kunnen spreken in plaats van de politieke leiding. De uitvoeringsorganisatie heeft immers ook zelf de verantwoordelijkheid om binnen de gestelde kaders zijn product en



relatie met de burger vorm te geven. Het is niet de bedoeling dat de politiek naar aanleiding van kritiek van burgers direct de touwtjes strakker neemt.

Als punten om bij kaderstelling in gedachten te houden geeft XPIN in het boekje “Hoezo Kaders” (2003), de volgende aanbevelingen:

- 1 Verken bij elk beleid de bedoeling van het wel/niet stellen van een politiek kader aan het bestuur bij het voeren van dit beleid;
- 2 Stel vast of het kader als zodanig aanwijsbaar is of dat het impliciet besloten ligt in lopend beleid en lopend politiek debat;
- 3 Kies tussen een kader dat ruimte geeft aan het beleid of beperkingen oplegt;
- 4 Soms vergt het onderwerp een kader op hoofdlijnen, soms meer in detail;
- 5 Een kader kan meer of minder hard zijn;
- 6 Het kader kan meer of minder omstreden zijn;
- 7 Zorg dat het kader wel houdbaar is;
- 8 Bouw momenten in om de gestelde kaders bij te stellen;
- 9 Waarborg commitment en binding aan het kader;
- 10 Maak een kader compleet genoeg, maar niet te lang;
- 11 Onderscheid kaders met procedurele, inhoudelijke en/of financiële voorwaarden;
- 12 Voorkom zoveel mogelijk overlappingsen, inconsistenties of niveauverschil tussen de criteria in het kader?
- 13 Stel duidelijke criteria die niet tot kritiek of dubbelzinnigheid aanleiding geven;
- 14 Laat de criteria logisch aansluiten bij en inzicht geven in het gewenste beleid.

## Toekomst visie 3. De rol van volksvertegenwoordigers bij interactieve beleidsvorming.

De rol van volksvertegenwoordigers bij interactieve beleidsvorming lijkt misschien niet groot, maar mag niet worden onderschat. De taak is wellicht niet langer het tot in de puntjes vorm geven van beleid en het aan sturen van uitvoerders, maar het sturen op hoofdlijnen blijft van belang. Ook ten opzichte van interactieve beleidsvorming kan de volksvertegenwoordiging een richtinggevende rol in nemen. Van belang is de interactieve processen, niet als een ondermijning van het eigen democratische gezag te zien, maar als een aanvulling daarop.

De volgende rollen zijn voor de volksvertegenwoordigers weggelegd. (uit Hoezo Kaders XPIN 2003)

### **Elk nieuw beleidstraject kan eerst in de volksvertegenwoordiging worden besproken.**

Men kan per project een bewuste keuze voor of tegen interactieve beleidsvorming maken. Hierbij speelt een rol in welke fase een beleidsvraagstuk zich bevindt: indien aan het begin van de beleidscyclus, kan de volksvertegenwoordiging in een prille fase richting-gevende procesuitspraken doen over de aard van het probleem en de aanpak.

### **De volksvertegenwoordiging kan ook zelf interactief gaan.**

De volksvertegenwoordiging kan ook zelf aan zet zijn uit hoofde van zijn wettelijke competentie. Ook wanneer dat niet het geval is kan de volksvertegenwoordiging besluiten om zelf een interactief vooronderzoek ten behoeve van de kaderstellende rol te organiseren. Of politici zich zelfs willen voegen in processen van het bestuur is een kwestie van voorkeur/stijl.

### **In de beginfase van een beleidsproces passen richtinggevende, maar geen knellende kaders.**

Een kader vanuit de volksvertegenwoordiging mag wel eisen stellen aan het gebruiken van herkenbare prototypen, alternatieven en beleidsexperimenten. Een goed kader bindt de hele procedure aan tijdslijnen. Maar indien een status quo doorbroken moet worden, laat dan het kader vanuit de politiek (als breekijzer) “verruimend” in plaats van beperkend zijn, laat de organisatie projectmatig zijn.

### **De rol van de volksvertegenwoordiging kan verbredend en verdiepend zijn, zowel ten opzichte van de burgers als tegenover het bestuur.**

Aan burgers en belangengroepen kan de wedervraag worden gesteld: “en wat wilt u nog meer?” Ten opzichte van het bestuur is een eigen oriëntatie van de volksvertegenwoordiging met het gezicht naar de samenleving zinvol, uitgaande van aanvullende informatie over initiatieven, wensen en problemen die in de samenleving worden ontwikkeld en die minstens zo belangrijk zijn voor het oplossen van maatschappelijke problemen als de beleidsinterventies van de overheid.

### **De volksvertegenwoordigers kunnen het debat in termen van waarden voeren.**

Een belangrijke taak van de volksvertegenwoordiging kan het vorm geven van het principiële 'waardendebat' zijn. Bij iedere kwestie kunnen accenten gelegd worden in termen van waarden die in elk complex proces herkenbaar zijn en waarmee politieke stromingen zich profileren.

### **Aansturen op hoofdlijnen, bijsturen in detail.**

Tijdens de fasen van uitvoering, toezicht en evaluatie moet de volksvertegenwoordiging alert blijven. Bijsturen op detail vraagt om een goede informatieverzameling. Een idee kan zijn om een spreekuur te houden en het is van belang door te dringen in de ambtelijke organisatie en die open te maken. Om goed bij te kunnen sturen is contact met echte burgers en bedrijven achter de façade van de instellingen en belangengroepen erg belangrijk.

# Toekomstvisie 4. Empowerment

## **In de vierde toekomstvisie staat het idee van empowerment centraal. (Uit Empowerment XPIN, binnenkort te verschijnen)**

Met empowerment wordt in deze context een sturingsstrategie bedoeld die de kracht en kennis van de samenleving centraal stelt. Een sturingsstrategie die een andere rol van de overheid vraagt: niet als verzorger en oplosser van alle problemen in de samenleving, maar als 'in staat steller', of met een anglicisme *enabler*. De strategie gaat uit van het probleemoplossend vermogen dat bij burgers en bedrijven ligt. De overheid heeft dan ook de samenleving nodig in deze andere rol. Kracht en kennis van de samenleving inzetten is het principe van deze sturingsstrategie: *empowerment* van de samenleving.

Empowerment gaat uit van het gegeven dat meer dan pakweg 50 jaar geleden het geval was, de samenleving door een hogere opleidings- en organisatiegraad de kennis en ervaring heeft om problemen op te lossen. Empowerment als strategie gaat ook uit van de gedachte dat de overheid niet als enige de kennis over de samenleving in pacht heeft. Die kennis ligt verspreid in de samenleving, in scholen, bij bedrijven, in ziekenhuizen, in wijken, bij wijkpolitiebureaus, milieuorganisaties, de consumentenbond, patiëntenverenigingen, sportclubs en consultatiebureaus, om maar een paar 'kenniscentra' te noemen. Maar ook bij de individuele burger, die gewend is om zelf keuzes te maken uit een steeds groter aanbod van producten en diensten. En die ook graag zelf zijn leven inricht, en belangen en idealen heeft.

Daar waar de kennis ligt, liggen ook vaak ideeën over oplossingen voor problemen. En vaak ook onaangesproken kracht. De overheid kan door een andere, meer faciliterende aanpak die kracht benutten en versterken. Dat is niet alleen handig in een economisch moeilijke tijd, maar ook noodzakelijk in een wereld waarin nationale wetgeving minder sturend vermogen heeft. Een sterke samenleving, die minder afhankelijk is van de centrale regie van de nationale overheid, blijft staan en telt mee in een wereld met steeds meer regels en steeds meer sturingscentra.

Deze faciliterende aanpak brengt een ander repertoire aan sturingsinterventies van de overheid met zich mee. Empowerment houdt een andere verdeling van verantwoordelijkheden in, waarbij de gebruiker meer centraal wordt gesteld. Herverdeling van verantwoordelijkheden impliceert dat de overheid aan burgers en bedrijven ook de instrumenten ter beschikking stelt om die verantwoordelijkheden te kunnen nakomen. Instrumenten zijn middelen, rechten en informatie. Empowerment vraagt ook een andere manier van omgaan met regelgeving, slimme regels hebben wij dit genoemd. Slimme regels laten individuen eigen kennis en verantwoordelijkheid gebruiken, geven ruimte (kaders) waarbinnen andere oplossingen mogelijk zijn en zijn gericht op duidelijke doelstellingen. Consequent is om als empowerende overheid ook bij het *toezicht* de kracht en kennis van de samenleving te benutten. Dit kan door bedrijven verplicht te stellen bepaalde (veiligheids)informatie op Internet te publiceren, waardoor oplettende buurtbewoners overtredingen kunnen vaststellen en rapporteren. "Naming and shaming" is een veel krachtiger instrument dan welk overheidsvoorschrift dan ook.

# Toekomstvisie 5. Interactieve Televisie

## De Raad Nodigt Uit

### De uitdaging voor het bestuur

Huidige processen, systemen en initiatieven van interactieve beleidsvorming worden kritisch beschouwd. Klachten als: burgers moeten er met de haren worden bijgesleept, interactieve beleidsvorming leidt tot het ontstaan van een participatie-elite en niet iedereen is online, worden veel gehoord. De reële angst blijft dus dat het communicatiegat tussen politiek en burgers niet wordt gedicht. In dat kader moet de (gemeentelijke) politiek ook belang hechten aan het zoeken naar innovatieve oplossingen die grotere deelname aan interactieve beleidsvorming bevorderen en voor grotere groepen toegankelijk maken.

In 'Pionieren met dualisme', het verslag van twee jaar Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie (een samenwerkingsproject van het ministerie van BZK en de VNG), wordt de doelstelling van de Vernieuwingsimpuls aldus geformuleerd: 'Het eigentijdse bestuur moet zó gaan functioneren, dat burgers uit zichzelf meer betrokken willen worden bij het politieke debat en het tot stand komen en beoordelen van beleid.' Het project Vernieuwingsimpuls kent daarbij een belangrijke rol toe aan ICT als middel 'om snel en relatief eenvoudig de mening van burgers te krijgen.'

Uitgaande van het gegeven dat er innovatieve oplossingen moeten worden ontwikkeld die verbeterde deelname aan interactieve beleidsvorming bevorderen met een verbeterde toegang voor grotere groepen en dat ICT daarbij ondersteunend kan zijn, kunnen de volgende vragen worden gesteld:

1. Wat is het meest aangewezen medium om de grootste groep burgers te bereiken.
2. Hoe kan dat medium worden ingezet bij interactieve beleidsvorming.

### Televisie

Lokale televisie wordt zeer goed bekeken. TV is daarmee in potentie een geschikt middel ter ondersteuning van interactieve besluitvorming. Indien prikkelend genoeg uitgewerkt kan een televisieprogramma burgers stimuleren tot actieve participatie in het maken van beleid. Daarvoor moet de televisie wel interactief zijn, een return path hebben voor het terugkoppelen van informatie. Bij voorkeur in real time: de burger gaat in op uitnodiging tot reageren. Hun reacties worden onmiddellijk verwerkt. Die resultaten worden direct teruggekoppeld.

### I-tekst

Het interactief (meerweg) maken van teletekst is mogelijk. I-tekst maakt geïntegreerd gebruik van reguliere televisie - en telefoon techniek gekoppeld aan het internet. Het voordeel: iedereen heeft een aansluiting (Op dit moment zijn 99.8% van de Nederlandse huishoudens aangesloten). Met eenvoudige middelen is de 'eigen' TV dus te gebruiken als interactief medium en kan men via de TV on-line (real time) communiceren, bijvoorbeeld informatie opvragen en sturen. De hoeveelheid informatie die met I-text kan worden verwerkt is onbeperkt.

### De Raad Nodigt Uit

Het televisieprogramma 'De Raad Nodigt Uit' komt tegemoet aan de wens tot het realiseren van een grotere betrokkenheid van het 'eigentijdse bestuur' bij de

onderwerpen die bij burgers leven en van burgers bij het politieke debat en het beoordelen van beleid. Door middel van een door iedere gemeente in te kopen lokaal uitgezonden - door de lokale (publieke) omroep geproduceerd - televisieprogramma met I-tekstvoorziening worden keuzes voorgelegd aan burgers in dienst van interactieve beleidsvorming in gemeenten.

In principe kan elk onderwerp behandeld worden. Bepaalde onderwerpen lenen zich echter beter voor interactieve beleidsvorming dan andere. Met name onderwerpen die betrekking hebben op de ruimtelijke ordening, het verkeer en vervoer of toekomstvisieontwikkeling blijken in de praktijk op veel interesse van bewoners te kunnen rekenen. Deze geïnteresseerde burgers zijn dan ook de doelgroep van 'De Raad Nodigt Uit'.

### **Het programmaconcept van De Raad Nodigt Uit**

'De Raad Nodigt Uit' wordt opgenomen en uitgezonden door de regionale omroep. In het televisieprogramma wordt een interactieve relatie met de kijker/burger aangegaan. Vooraf door de raad geselecteerde en uitgewerkte onderwerpen worden één voor één behandeld. Bij de behandeling worden alle aspecten van de onderwerpen toegelicht en voor en tegenstanders van verschillende standpunten aan het woord gelaten. Na de toelichting volgen meningspeilingen. Op basis van de uitkomsten daarvan zeggen raadsleden concrete actie toe.

### **Uitvoering**

De Raad Nodigt Uit zou op zeer korte termijn gerealiseerd kunnen worden. De initiatiefnemers zijn op zoek naar pilotprojecten.

Contact: [ursamin@dds.nl](mailto:ursamin@dds.nl) De Raad Nodigt Uit wordt gesteund door TSS en stichting ROOS (de koepel Regionaal Omroep Overleg en Samenwerking). De Raad nodigt 'draait' op iTRON, het Interactieve Netwerk van de Regionale Omroepen in Nederland.

## 6. Toekomstvisie: Burgerinitiatief

Momenteel voeren vele gemeenten en ook enkele provincies het burgerinitiatief in, waarmee burgers voorstellen en ideeën op de agenda van de gemeenteraad kunnen plaatsen. Het is nooit geteld, maar volgens schattingen heeft een aanzienlijk deel van de gemeenten reeds zo'n burgerinitiatief.

Wat echter steeds weer blijkt, is dat in de meeste gemeenten nauwelijks ook daadwerkelijk initiatieven genomen worden. Burgers weten vaak helemaal niet dat ze die mogelijkheid hebben. Daarnaast is het zo dat als burgers het al eens proberen, de eerste poging vaak gelijk stukloopt: op een gemeenteraad die zegt "goed idee, maar we hebben alle financiële middelen al toegewezen" of het initiatief raakt zoek in de ambtelijke molen. Daarom is het cruciaal om niet alleen een juridische verordening in te stellen en dan met de armen over elkaar te gaan zitten wachten, maar ook:

- een publiciteitscampagne rond het burgerinitiatief te organiseren die uit méér bestaat dan een minieme vermelding op de gemeentelijke pagina in het huis-aan-huis-blad tussen de gebruikelijke bla bla in. Doe een radiospotje, zet opvallende advertenties, houdt een conferentie, richt een aparte gemeentelijke website op met informatie over burgerinitiatieven.
- Wijs één of meer ambtenaren aan die als taak hebben om actief de wijk in te gaan, burgerinitiatief te signaleren, op te pakken en binnen de gemeentelijke dan wel provinciale organisatie verder brengen.
- Reserveer jaarlijks een bedrag(je) in de begroting van waaruit aangenomen burgerinitiatieven direct gehonoreerd worden. Dit hoeft helemaal geen groot bedrag te zijn, maar het moet er wel zijn.

Utrecht is een voorbeeld van hoe het kan. Het gemeentelijke bureau Betrokken Stad pakt actief burgerinitiatieven op, jaarlijks wordt bijna 450.000 euro gereserveerd voor burgerinitiatieven en vorig jaar én dit jaar was dat geld al in augustus op want het regent er burgerinitiatieven. Zoetermeer heeft plannen voor een website waar burgerinitiatieven elektronisch ingediend en gevolgd worden.

Mijns inziens is de belangrijkste motivator voor actieve burgers echter dat zij garanties hebben dat hun burgerinitiatief serieus genomen zal worden. Volgens het SCP doen een derde tot de helft van alle volwassen Nederlanders minimaal 4 uur vrijwilligerswerk per week; burgers willen graag de handen uit de mouwen steken maar dan moet dat wel iets opleveren.

Daarom verdient het voorbeeld van Amsterdam navolging. Amsterdam heeft in juni een nieuw "initiatiefstelsel" goedgekeurd (het gaat in voorjaar 2003 in), waarbij burgers hun voorstel eerst met 1000 handtekeningen in de raad inbrengen. Maar als de raad het voorstel onterecht afwijzen, kunnen de burgers met 25.000 handtekeningen een referendum afdwingen over hun voorstel. Er zijn diverse spelregels bedacht om te zorgen voor een hoogwaardig publiek debat en maximale gelijkwaardigheid en interactie tussen burgers en politici. Zo krijgen de burgers evenveel geld als het gemeentebestuur om een referendumcampagne te voeren; krijgen alle burgers een

referendumbrochure in de bus waarin de burger- en de gemeentelijke campagne hun argumenten uit de doeken doen; heeft de raad het recht bij het referendum een tegenvoorstel ter stemming te brengen; kunnen de burgers hun referenduminitiatief tot 3 maanden voor de stemming terugtrekken, hetgeen de onderhandeling over een compromis tussen het burgerinitiatief en het gemeentebestuur bevordert; en is de uitslag reeds geldig als 20 procent van de kiesgerechtigde Amsterdammers een stem uitbrengt.

Zo worden burgers maximaal gestimuleerd op een positieve manier deel te nemen, wordt het politieke gesprek middenin de stad gebracht en wordt de Amsterdams bevolking de rol toebedeeld die zij in een democratie in moet nemen: de soeverein.

Arjen Nijeboer  
Stichting Agora Europa / Amsterdams Initiatief  
24 november 2003