



Protocol Interactieve Beleidsontwikkeling (IBO)



Inleiding interactief werken

Binnen de gemeente wordt reeds op vele terreinen op interactieve wijze het beleid ontwikkeld. Bijvoorbeeld het IVVP en de Toekomstvisie, maar ook het buurtgericht werken dat zich kenmerkt door een interactieve aanpak. Hierover waren echter geen richtlijnen afgesproken die op dergelijke trajecten van toepassing zijn. Deze richtlijnen zijn gewenst opdat helder is wanneer en onder welke voorwaarden van dit instrument gebruik kan worden gemaakt en wat de consequenties zijn.

September 2000 hebben de raadsleden tijdens een werkconferentie de begripsbepaling en mogelijkheden rond interactieve beleidsvorming verkend. De raad heeft gevraagd spelregels rond interactieve beleidsvorming uit te werken. Tevens is in de Toekomstvisie als één van de ambities opgenomen “besturen met oren”. Onderdeel daarvan is het op interactieve wijze vormgeven van beleid. Dat wil zeggen: als gemeentebestuur in zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betrekken om in open wisselwerking en/of samenwerking te komen tot voorbereiding, bepaling, uitvoering en/of evaluatie van beleid. Interactieve beleidsontwikkeling is een instrument waarmee meer draagvlak voor het beleid kan worden verkregen, hieraan een kwalitatieve impuls kan geven en samenwerking met betrokken partijen kan verbeteren.

“ De verminderende legitimiteit van het overheidsbestuur, fragmentatie en individualisering van burgers en de grote hoeveelheid samenhangende problemen die steeds vaker kan worden geconstateerd behoeft een andere kijk op besturen. Succes daarbij is sterk afhankelijk van de mate waarin en de wijze waarop tegemoet wordt gekomen aan de vraag om betrokkenheid en invloed van individuele burgers en organisaties.

Deze wens van vroegtijdige betrokkenheid bij de beleidsvorming is zowel tijdens de toekomstgesprekken als tijdens de bijeenkomsten over andere speerpunten van beleid (Centrumontwikkeling, W4-project) naar voren gekomen. Interactieve beleidsontwikkeling wordt dan ook door veel inwoners van Leiderdorp genoemd als wezenlijk voor hun betrokkenheid bij de ontwikkeling van het dorp en dus bij het realiseren van het toekomstbeeld 2015.”

(Uit: Toekomstvisie Leiderdorp 2015)

Interactieve beleidsontwikkeling is niet alleen een procesmatige benadering, het is een wijze van denken en werken, waarbij de beleidsmakende overheid, de burgers en andere belanghebbenden elkaar erkennen als samenwerkingspartners. Dat betekent dat zowel ten aanzien van het proces als de inhoud openheid moet bestaan.

“Duidelijk mag zijn dat verschillende vormen van interactief werken ook verschillende “spelregels” kennen. Daarbij mag er geen misverstand bestaan over de rol en verantwoordelijkheid van raad, college en ambtenaren. Maar evenzeer moet volstrekt duidelijk zijn welke ruimte de beleidspartners (burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en regio-gemeenten) hebben in het besluitvormingsproces.



*Interactieve beleidsvorming vraagt om maatwerk. De aard van het beleidsonderwerp kan om een specifieke benadering vragen maar ook de wijze waarop aan interactiviteit vorm wordt gegeven in de richting van onderscheiden groepen inwoners (individuele burgers, maatschappelijke groeperingen, bedrijfsleven etc.) kan verschillen.”
(Uit: Toekomstvisie Leiderdorp 2015)*

Met het vaststellen van criteria in het Protocol IBO wordt zowel een eenduidige als flexibele en op de situatie afgestemde aanpak gewaarborgd. Eenduidig, aangezien de afwegingsfactoren in ieder proces gelijk zijn. Flexibel, omdat per geval een afweging wordt gemaakt en maatwerk kan worden geboden. Om interactief werken onder te brengen in de organisatie wordt vanaf de vaststelling van het Protocol in alle startnotities dan wel beleidsnotities, die het ontwikkelen van een visie, beleid of uitvoering van beleid initiëren, standaard een paragraaf toegevoegd waarin de afwegingen ten aanzien van het interactieve proces worden opgenomen en vervolgens aangeboden aan het bevoegde bestuursorgaan.

Het Protocol IBO is in samenspraak met de raad opgesteld. Het proces om te komen tot het Protocol is als volgt vormgegeven:

- Juni 2001: Nulmeting (interviews met de fracties, college en een aantal beleidsmedewerkers)
- 12 september 2001: Startbijeenkomst IBO met raads- en burgerleden en aantal medewerkers ambtelijke organisatie
- Op basis van de nulmeting en de startbijeenkomst is een aanzet gegeven voor het protocol. De tijdens de startbijeenkomst ingestelde Klankbordgroep IBO leest en denkt mee over de inhoud van het Protocol.
- 8 november 2001: Klankbordgroepbijeenkomst ter bespreking van het concept Protocol en de discussiepunten rondom IBO. Het concept Protocol is aangepast naar aanleiding van de uitkomsten van de bijeenkomst.
- 17 december 2001: Advisering commissie 1
- 14 januari 2002: Vaststelling Protocol door de Raad

Op 14 januari 2002 is het Protocol IBO vastgesteld. Vervolgens is het van belang hieraan bekendheid te geven en het te toetsten aan de praktijk. Het vervolgtraject ziet er als volgt uit:

- Plannen pilot IBO en evaluatiemomenten
- Inventariseren van het aantal interactieve trajecten op jaarbasis en de hieraan verbonden kosten.
- Implementatie in ambtelijk apparaat
- Uitbrengen folder t.b.v. burgers en andere belanghebbenden



PROTOCOL INTERACTIEVE BELEIDSONTWIKKELING (IBO)

Het Protocol IBO bestaat uit:

1. de afwegingscriteria die gelden ten aanzien van het besluit om een traject al of niet interactief uit te voeren;
2. de afwegingscriteria die gelden ten aanzien van de invulling van het traject dat interactief wordt gelopen;
3. de spelregels die gelden tussen samenleving en gemeentebestuur¹ en gelden binnen het gemeentebestuur ten aanzien van de omgang met elkaar tijdens interactieve trajecten.

Ad 1. Wel of niet interactief werken

- *Uitgesloten onderwerpen*

Ten aanzien van een aantal onderwerpen wordt niet aan een afweging inzake wel of niet interactief werken toegekomen, aangezien deze ongeschikt zijn voor een interactieve aanpak. De volgende onderwerpen zijn uitgesloten:

- financiële transacties met projectontwikkelaars;
- hoogte van de belastingen, leges;
- met betrekking tot een persoon of groep van personen (b.v. bijstand, benoemingen, subsidies e.d.);
- met betrekking tot gedelegeerde rijksbevoegdheden (uitvoering rijksbeleid binnen een bepaald kader);
- indien het gaat om uitvoering openbare orde en veiligheid waar het de bevoegdheden van de burgemeester betreft;
- in situaties waar urgentie geboden is (b.v. rampenscenario's);
- met betrekking tot formele regels zoals voorschriften en bestemmingsplannen.

- *Afwegingscriteria*

Indien het niet gaat om de bovenstaande gevallen moet een analyse en afweging van de situatie uitwijzen of een onderwerp geschikt is voor een interactieve aanpak. In de situatie dat het bestuur eigenlijk al weet wat het wil en daar niet of nauwelijks van af wil wijken is interactief beleid niet aan te raden. Ditzelfde geldt in geval er grote belangentegenstellingen zijn tussen bepaalde groepen en er voldoende informatie is om hierover een besluit te nemen. Het is belangrijk dat er nog ruimte is voor het beïnvloeden van de ontwikkelingen. Dit zijn een aantal factoren die in de afweging van belang zijn.

In de afweging om al of niet te komen tot een interactieve aanpak zijn dezelfde criteria van toepassing die in de invulling van een interactief traject aan de orde zijn (zie onder 2). Bij de afweging wordt tevens meegenomen of het bevoegde orgaan mogelijk nog ontbrekende randvoorwaarden kan of wil creëren. Aan de hand van de criteria is hieronder schematisch weergegeven wanneer wel of niet tot interactief werken wordt besloten.

¹ Onder gemeentebestuur wordt in het Protocol IBO verstaan de gemeenteraad en het college van Burgemeester en Wethouders



Afwegingscriterium	Wel interactief	Niet interactief
Nieuw beleid	X	
Politieke randvoorwaarden duidelijk	X	
Onvoldoende beïnvloedingsruimte voor de deelnemers		X
Verwachtingen duidelijk voor de deelnemers	X	
Veel deelnemers	X	
Deelnemers niet representatief		X
Crisissituatie		X
Doel traject onduidelijk		X
Onvoldoende informatie		X
Onvoldoende capaciteit		X
Onvoldoende financiële middelen voor het traject		X
Onvoldoende financiële middelen voor uitvoering beleid		X
Onvoldoende tijd		X
Algemeen belang in het geding		X
Te grote belangentegenstellingen		X
Wettelijke voorschriften geven de te volgen werkwijze aan		X

- *Besluitvorming*

Een ieder (burger, organisaties, ambtenaren, college, raad) kan een interactief traject initiëren. Het is echter de gemeenteraad die ten aanzien van visie- en beleidsvorming bevoegd is gemotiveerd hierover te beslissen, ten aanzien van uitvoeringszaken is het college van B&W bevoegd.

Ad 2. Interactief traject

Indien tot interactief werken wordt besloten moeten de volgende aspecten in het traject duidelijk zijn:

1. ONDERWERP

Het beoogde te ontwikkelen beleid moet eerst omschreven en afgebakend worden. Aan de hand van de omschrijving kan bepaald worden of het onderwerp dan wel de beleidssituatie geschikt is. Daarbij is van belang dat er voldoende ruimte is voor participanten om invloed uit te oefenen op het beleid.

2. DOEL



Bij de start van een interactief traject moet duidelijk zijn wat het beoogde doel is. Met de omschrijving van het doel wordt voor alle participanten duidelijk wat de verwachtingen van het interactieve traject zijn.

De doelen die met het specifieke traject voor ogen staan kunnen verschillend zijn, zoals: inhoudelijke verrijking van het beleid; realiseren hoger ambitieniveau; verbetering samenwerking met externe partijen; vergroting draagvlak; vergroting probleemoplossend vermogen maatschappij; uitbreiden participatie en democratie, doordat de burgers direct bijdragen aan ontwikkelen beleid en doordat het bestuur beter zicht heeft op wat er in de samenleving leeft; verbetering van het imago van de gemeente.

3. BESTUURSSTIJL

Per traject wordt gekozen voor een bepaalde bestuursstijl die duidelijk maakt wat de status is van de deelnemers:

- Faciliterende stijl
Het bestuur biedt ondersteuning (tijd, geld, deskundigheid, materiële hulpmiddelen).
- Samenwerkende stijl
Het bestuur werkt op basis van gelijkwaardigheid met andere partijen samen.
- Delegerende stijl
Het bestuur geeft participanten de bevoegdheid binnen randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen of uitvoering aan beleid te geven.
- Participatieve stijl
Het bestuur vraagt een open advies waarbij er veel ruimte voor discussie en inbreng is. Dit betekent onder meer dat de participanten een eigen probleemdefinitie en oplossingsrichting kunnen aangeven.

4. ACTOREN

Per traject moet duidelijk zijn welke partijen betrokken moeten en willen worden bij het proces.

De deelnemers moeten representatief zijn voor de belanghebbenden. Het gemeentebestuur informeert en betreft de belanghebbenden actief bij het traject.

Indien na afloop van het traject de betrokken partijen onvoldoende representatief worden bevonden besluit de raad of een toetsing van de uitkomsten moet plaatsvinden (bijvoorbeeld in de vorm van een enquête).

5. TAAKVERDELING EN VERANTWOORDELIJKHEDEN

Duidelijk moet zijn wat de taken zijn van de deelnemers (bestuur, ambtenaren, burgers, instellingen, ondernemers etc.), daarbij wordt tevens aangegeven hoeveel ruimte alle partijen hebben om invulling te geven aan het beleid en in hoeverre dit daadwerkelijk wordt meegenomen in het beleid. Er zijn verschillende gradaties van interactiviteit:

- Informereren



De burgers en andere belanghebbenden worden actief geïnformeerd over het te ontwikkelen beleid. Het gemeentebestuur bepaalt zelf de agenda en het beleid en houdt de betrokkenen op de hoogte.

- Raadplegen

Het gemeentebestuur bepaalt in hoge mate zelf de agenda, maar ziet de betrokkenen als gesprekspartner bij de ontwikkeling van het beleid. Het bestuur verbindt zich niet aan de resultaten van de gesprekken.

- Adviseren

Het gemeentebestuur stelt in beginsel de agenda samen, maar geeft betrokkenen de gelegenheid problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren. Het bestuur verbindt zich in principe aan de resultaten, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming gemotiveerd afwijken.

- Co-produceren

Gemeentebestuur en betrokkenen komen gezamenlijk de agenda overeen, waarna gezamenlijk naar een oplossing wordt gezocht. Het bestuur verbindt zich aan de resultaten.

- Meebeslissen

Gemeentebestuur laat, binnen vooraf te stellen randvoorwaarden, de ontwikkeling van en besluitvorming over het beleid over aan betrokkenen, waarbij het ambtelijke apparaat een adviserende rol vervult. Het gemeentebestuur neemt de resultaten over na toetsing aan de voorwaarden.

6. VORM

Per traject wordt bepaald welk instrument wordt ingezet om de betrokkenen te laten deelnemen. Verschillende vormen zijn o.a. klankbordgroep, rondetafelgesprekken, werkgroepen, enquête, keuze-enquête. Indien voor de keuze-enquête wordt gekozen wordt de uitvoering uitbesteed aan een extern adviesbureau en benoemt de gemeenteraad een begeleidingscommissie.

7. BESLUITVORMING

Tenzij vooraf anders aangegeven, is de gemeenteraad bevoegd te beslissen over de invulling en uitkomsten van interactieve trajecten inzake visie- en beleidsontwikkeling en het college van B&W inzake uitvoeringszaken. Van tevoren wordt helder gecommuniceerd aan wie het resultaat van het specifieke proces ter besluitvorming wordt voorgelegd.

8. FACILITEITEN

Alle deelnemers moeten voldoende informatie, tijd, financiële middelen voor communicatie en fysieke ruimte ter beschikking hebben. Tevens moet er voldoende ambtelijk capaciteit voor handen zijn om het traject te begeleiden en ondersteunen.

9. RANDVOORWAARDEN



De randvoorwaarden bieden tevens een kader waaraan het resultaat van het interactieve proces getoetst kan worden. De randvoorwaarden hebben betrekking op:

- Politiek inhoudelijke voorwaarden (beleidskaders)
- Vormgeving proces;
Wijze van informeren, betrekken en terugkoppelen/reageren. Ieder proces alsmede de inhoud van het beleidsonderwerp dient voldoende naar de inwoners en andere belanghebbenden gecommuniceerd te worden. Een communicatieplan moet onderdeel uitmaken van ieder traject. Ook de uitkomsten van een traject worden helder gecommuniceerd.
- Representativiteit van de betrokkenen
- Tijdsbestek waarbinnen beleid ontwikkeld moet worden
- Financiële middelen ten behoeve van het proces
- Financiële middelen ten behoeve van uitvoering voorgestelde beleid
- Het juridische kader dat van toepassing is op het te ontwikkelen beleid

Aan de hand van deze afwegingscriteria wordt per geval door de gemeenteraad dan wel het college (zie 7) gemotiveerd besloten of en hoe interactief gewerkt gaat worden. De regisseur van het traject toetst per geval aan de hand van de criteria of er interactief gewerkt wordt (onderdeel 1 van het protocol), en maakt bij de start van een traject expliciete keuzes (onderdeel 2 van het protocol).

Ad 3. Spelregels IBO

De spelregels geven aan op welke wijze de verschillende deelnemers aan het interactieve traject met elkaar omgaan. De spelregels maken als zodanig onderdeel uit van het Protocol IBO.

I. Spelregels tussen gemeentebestuur en samenleving:

1. Het gemeentebestuur is niet de eerste en laatst verantwoordelijke voor alle problemen in de samenleving. Burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven gaan eerst voor zichzelf na welke bijdrage ze kunnen leveren aan de aanpak van problemen en welke initiatieven zij kunnen ontplooiën. Interactief beleid doet hierop een appèl.
2. Er is openheid van zowel het gemeentebestuur als de burgers, de maatschappelijke organisaties en de bedrijven die eraan meedoen. Interactief beleid verdraagt zich niet met het mobiliseren van steun voor vooringenomen standpunten. Partijen zijn bereid de dialoog met elkaar aan te gaan, zich in elkaars situatie te verplaatsen en elkaar te stimuleren tot visies en oplossingen. In de omgang tussen gemeentebestuur en participanten is het voorts nodig dat zij duidelijk aan elkaar maken wat zij aan elkaar hebben en welke rol ze van de ander kunnen verwachten.
3. Het gemeentebestuur komt gezamenlijk met burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven tot beleid. Alle partijen stellen zich open en coöperatief op. Zij mogen dit ook van elkaar verwachten, maar dit betekent niet dat dit altijd tot aan het eind van het proces kan worden volgehouden. Bepaalde belangentegenstellingen zijn niet altijd overbrugbaar. Het gemeentebestuur,



maar ook andere partijen, kunnen op een gegeven moment hun eigen verantwoordelijkheid nemen en tot een bepaalde beslissing komen. Dit kan betekenen dat het gemeentebestuur bepaalde knopen doorhakt, maar ook dat participanten besluiten hun eigen weg te kiezen. Het kan ook betekenen dat het interactieve beleidstraject een vervolg krijgt in juridische procedures, zoals beroep- en bezwaarschriftenprocedure.

4. Ongeacht de wijze van betrekken van belanghebbenden behoudt de gemeenteraad de bevoegdheid om in geval van onoverkomelijke onenigheid tussen partijen het interactieve traject te stoppen en zelf een besluit te nemen.
5. De invloed die burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven in het interactieve beleidsproces krijgen wordt eerlijk verdeeld en bij iedereen bestaat hierover duidelijkheid. Dit betekent niet dat iedereen evenveel invloed hoeft te hebben. Verschillen in invloed kunnen zich daarbij voordoen naar mate dat partijen verschillend van elkaar zijn. Zo is het te verdedigen dat direct belanghebbenden meer bij het beleid worden betrokken dan degenen die er geen direct belang bij hebben. Het is ook uit te leggen dat partijen die actief meedoen en het beleid met financiën of personele inzet ondersteunen meer invloed hebben dan partijen die dat niet doen.

II. Spelregels binnen het gemeentebestuur:

1. Bij de gemeenteraad berust het politieke primaat. Deze geeft het dagelijks bestuur vooraf een mandaat mee wat hij wel en niet wil, zodat het dagelijks bestuur hier in de interactie met participanten rekening kan houden. Dit mandaat biedt tegelijkertijd een voorspelbaar beoordelingscriterium voor de controle van de handelwijze van het bestuur achteraf.
2. De politieke discussie in het gemeentebestuur wordt gereguleerd. Om helder en met één mond naar buiten toe te kunnen spreken en om geen politieke conflicten over hoofden van participanten uit te vechten, debatteren de politieke partijen en politici eerst onderling. De discussie en uitwisseling van standpunten vindt plaats in openbaarheid. Vervolgens handelt het gemeentebestuur naar de wens van de politieke meerderheid en committeren alle partijen zich hieraan. Wanneer politieke verhoudingen veranderen kan het gemeentebestuur uiteraard van mening veranderen. Dit moet echter wel aan de participanten uit te leggen zijn: een gemeentebestuur dat wispelturig is en gecreëerde verwachtingen niet nakomt, is voor de burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven geen serieuze en betrouwbare samenwerkingspartner.
3. Ambtenaren worden door het bestuur met een helder geformuleerd mandaat (ofwel een helder geformuleerde opdracht) aangestuurd zodat ze samen met burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven op slagvaardige wijze het interactieve beleid kunnen vormgeven. Zij worden daarbij langs twee wegen gecontroleerd: bestuurlijke controle aan de hand van het vooraf gegeven mandaat en controle vanuit de samenleving waarbij de inbreng van ambtenaren in het interactieve proces wordt getoetst aan de hand van de opvattingen en deskundigheid van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven.
4. De ambtelijke organisatie moet flexibel kunnen worden ingezet in interactieve trajecten, waarbij gespecialiseerde en in gescheiden afdelingen werkende



- ambtenaren met elkaar samenwerken. Afhankelijk van de problematiek en de wijze waarop de betrokken burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven deze zien, worden op maat gesneden ambtelijke projectgroepen ingesteld.
5. Een herijking van de communicatiefunctie in de gemeentelijke organisatie. Communicatie is een taak van iedereen en is niet uitsluitend het domein van voorlichtingsfunctionarissen.²

Vastgesteld in de gemeenteraadsvergadering d.d. 14 januari 2002

² Spelregels IBO: Uit: Pröpper, I.; Interactieve beleidsvoering – de binnenkant van het proces. Tekst op punten aangepast aan de Leiderdorps situatie.