

Keuze voor interactie

Uitgangspunten, afwegings-
kader en afspraken

1. Inleiding

In dit boekje staan de afspraken over interactieve beleidsvorming die in december 2008 door de gemeenteraad van Zaanstad zijn gemaakt. Deze afspraken gaan over de uitgangspunten voor interactieve besluitvorming, over de vragen die moeten worden gesteld bij het bepalen van het gewenste niveau van interactie en over afspraken die zijn gemaakt over inbedding in het besluitvormingsproces.

Kern van het boekje is het afwegingskader. Dit afwegingskader is bedoeld als gereedschap voor medewerkers die het bestuur of management adviseren over het gewenste niveau van interactie. Om het onderwerp zo praktisch mogelijk te vertalen is het afwegingskader vormgegeven als een beslisboom.

Onder een interactieve aanpak worden uiteenlopende samenwerkingsvormen verstaan, waarbij er nadrukkelijk samenwerking tussen betrokken partijen bestaat. Kenmerkend is dat vooraf wordt bepaald welke invloed betrokken partijen op de inhoud van het besluit gaan krijgen. Dat kan gaan om burgers, maar ook om andere overheden op instanties. Deze samenwerking vindt bij een interactieve aanpak plaats vóórdat het college van B&W een besluit neemt en een eventueel inspraaktraject start. Deze wisselwerking biedt kansen: kansen op bijvoorbeeld draagvlak, of het versterken van het wederzijdse begrip. Maar ook kansen om andere partijen te laten investeren in een gemeenschappelijke aanpak van een bepaald probleem.

2. Uitgangspunten

Het afwegingskader is gebaseerd op een aantal uitgangspunten. Deze uitgangspunten staan in dit hoofdstuk verwoord.

Of een bepaald proces interactief moet worden aangepast, is de uitkomst van een aantal vragen. De beantwoording van deze vragen is situatieafhankelijk. De gewenste mate van interactie wordt daarmee het resultaat van een zorgvuldige afweging.

In Zaanstad wordt uitgegaan van 7 interactieniveaus. De eerste drie niveaus worden vaak niet-interactief genoemd (niet-informeren, informeren of raadplegen). Bij deze niveaus hebben actoren geen duidelijke invloed op het beleidsproces. De laatste 4 niveaus krijgen vaak het stempel “interactief”: adviseren, meebeslissen, coproductie en faciliteren. Bij deze niveaus wordt de invloed op het beleidsproces steeds groter.

“Interactief” is niet per definitie goed of fout, het gaat om het meest passende niveau van interactie. Van belang is om specifiek te zijn over de uitkomst van het interactieproces en de mate van invloed die de verschillende groepen wordt gegeven. Daarom wordt in Zaanstad het niveau van interactie en daarmee de invloed die wordt gegeven aan bepaalde actoren bewust benoemd. Soms is dat het alleen informeren van een doelgroep. In andere gevallen kan dat het samen met de andere actoren ontwikkelen van beleid zijn. Vooraf het specifiek zijn in het willen raadplegen of advies vragen is van belang voor de verdere inrichting van het communicatietraject. De uitwerking van dit traject is maatwerk.

De coördinatie van, en verantwoordelijkheid voor het interactieve traject is de verantwoordelijkheid van de betrokken beleidsadviseur of medewerker. Ook als de feitelijke uitvoering door andere afdelingen of diensten wordt ondersteund.

Zie het schema op de pagina hiernaast voor de onderscheiden interactieniveaus¹.

Iets alleen interactief noemen is niet specifiek genoeg. Om te weten wat we hieronder verstaan zal altijd één van de 7 termen uit het schema op de volgende pagina worden gebruikt.

Op basis van het gewenste interactieniveau kan vervolgens het interactie-traject en de bijbehorende communicatie verder worden uitgewerkt. Vragen hierbij zijn: hoe zorgen we ervoor dat de informatie bij de doelgroepen komt? Hoe zorgen we ervoor dat de beoogde personen ook daadwerkelijk deelnemen aan de discussie? Hoe werv je mensen voor een klankbordgroep? Hoe richten we de klankbordgroep in?

Tot slot: de keuze voor het niveau van interactie is een bestuurlijke keuze. Het gewenste niveau van interactie moet daarom vooraf bestuurlijk vast worden gesteld. Dit om de verwachtingen tussen de betrokken partijen en de wethouder goed op elkaar af te stemmen en te voorkomen dat de suggestie wordt gewekt dat er veel ruimte is voor invloed, terwijl deze er achteraf niet blijkt te zijn. De keuze voor de gewenste mate van interactie is daarmee per definitie onderdeel van de opdracht aan de ambtelijke organisatie en gevolg van een advies daarover van dezelfde organisatie.

➡ Toememende mate van interactiviteit

Schema: Interactieniveaus.

Mate van Interactie	Rol bestuursorgaan	Uitkomst interactieproces en mate van invloed
Niet- informeren	Het college of de gemeenteraad voert geheel zelfstandig beleid en verschaft hierover geen informatie.	Er is geen uitkomst, en geen invloed van derden.
Informeren	Het college of de gemeenteraad voert geheel zelfstandig beleid en verschaft hierover informatie. Indien nodig tracht het bestuursorgaan de doelgroep te overtuigen.	De uitkomst is een geïnformeerde doelgroep/actor.
Raadplegen	Het college of de gemeenteraad vraagt de mening van de doelgroep.	De uitkomst is inzicht hoe de doelgroep over een bepaald onderwerp denkt. De uitkomst wordt ter kennisgeving opgevat.
Adviseren	Het college of de gemeenteraad vraagt een open advies waarbij er ruimte is voor inbreng en discussie.	De uitkomst is een advies van de doelgroep aan het bestuur over de gewenste richting. Het bestuur moet argumenten geven waarom zij het advies wel of niet overneemt. De uitkomst wordt meegewogen.
Meebeslissen	Het college of de gemeenteraad geeft de deelnemer de bevoegdheid om binnen randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen.	Vooraf is afgesproken van welke (deel)processen de uitkomsten worden overgenomen.
Coproduceren	Het college of de gemeenteraad werkt op basis van gelijkwaardigheid met andere partijen samen.	Samen met een andere partij komt het voorstel inhoudelijk en/of financieel tot stand.
Faciliteren	Het college of de gemeenteraad biedt ondersteuning zoals tijd, geld, deskundigheid of materiële hulpmiddelen.	Het bepalen van de uitkomst is niet meer aan het gemeentebestuur.

¹ Pröpper en Steenbeek. De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders, (2007).

3. Het afwegingskader

De vragen die moeten worden gesteld voordat het niveau van interactie kan worden bepaalt, zijn gerangschikt in een beslisboom. Deze beslisboom is opgebouwd uit een aantal stappen. Elke stap is gericht op een bepaalde afweging. Al deze afwegingen samen leiden tot het gewenste niveau van interactie.

Voordat kan worden begonnen, wordt de externe omgeving in beeld gebracht. Het in beeld brengen van de externe omgeving is in de beslisboom opgenomen als stap 0.

Voor een aantal onderwerpen is een interactieve aanpak per definitie uitgesloten. Denk bijvoorbeeld aan een bezwaar- of beroepsprocedure. Of dit aan de orde is, wordt in stap 1 beoordeeld.

De belangrijkste afweging gaat over de meerwaarde van een interactieve aanpak. In stap 2 worden hierover een aantal vragen gesteld. Zo heeft een interactieve aanpak meerwaarde als het tot medefinanciering of meer draagvlak leidt.

In stap 3 wordt de vraag gesteld of aan de randvoorwaarden wordt voldaan.

Is er meerwaarde, en wordt er aan de voorwaarden voldaan, dan zijn er meerdere niveaus van interactie mogelijk. Het gewenste niveau wordt bepaald in stap 4.

De afweging die wordt gemaakt kan per groep actoren verschillen. Het is daarom van belang om per fase in het beleidsproces voor elke groep de beslisboom apart te doorlopen.

De beslisboom

Step 0: Het voorwerk: de omgevingsanalyse

Vooraf: Omgevingsanalyse

- Breng burgers, bedrijven, andere overheden en/of instanties en hun belangen in beeld.
- Breng in beeld wat er nog meer speelt in de beleidsomgeving of in de wijk. Bijten ontwikkelingen elkaar?
- Wie heb je nodig om van je beleid of project een succes te maken?



Start

Ga naar stap 1: bepalen of interactieve aanpak moet worden uitgesloten

Step 1: Vaststellen of het onderwerp interactiviteit uitsluit



Start

Is er sprake van één van onderstaande situaties?

- Het gaat om een onbelangrijke wijziging van vastgesteld beleid.
- Er wordt uitvoering gegeven aan regelingen van andere overheden waarbij er geen beleidsvrijheid is.
- Besluitvorming heeft spoed.
- De belangen van bepaalde groepen zijn groter dan het belang van de inspreker.



Ja

Gaat om informeren.



Nee

Is er sprake van één van onderstaande situaties?

- Het gaat om een bezwaar- en beroepsprocedure.
- Het is een individuele kwestie (bv een kwijtschelding).
- Het gaat om het vaststellen gemeentelijke belasting.



Ja

Gaat om informeren.

Dit speelt allemaal niet. Ga door naar stap 2

Step 2: Bepalen meerwaarde

Wat moet de opbrengst van de interactie zijn? Kan interactie tijdens de beleidsvoorbereiding leiden tot één van onderstaande situaties?

(Financiële) uitvoering derden

1. Medefinanciering of uitvoering van het plan door derden? (overheden, corporaties enz).

Kennis

2. Krijgen van nieuwe informatie of kennis.
3. Nieuwe ideeën en/of oplossingen.
4. Uitwisseling van ervaring.
5. Een beter beeld van het bestuur over wat er in de samenleving speelt.



Nee

Is je doel om bewoners/bedrijven/instellingen te vertellen waar je mee bezig bent en waarom bepaalde besluiten wilt gaan nemen? **Nee?** Kies voor geen informatie.

Ja? Kies voor informeren. **Ja, maar ik wil ook weten wat ze vinden?** Kies voor raadplegen.

Vervolg Stap 2.

Draagvlak

6. Minder heftige emoties en/of weerstand.
7. Oplossingen die aansluiten op de wensen en ideeën van de doelgroep.
8. Draagvlak voor het proces (mensen voelen zich serieus genomen ongeacht besluit).
9. Minder bezwaren en/of snellere procedures.

Relatie

10. Versterken sociale cohesie/groepsgevoel.
11. Versterken van de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid.
12. Deelname bepaalde groepen aan de samenleving.
13. Bevorderen samenwerking tussen partijen/ samenwerking nieuw leven in blazen.
14. Versterken wederzijds begrip.
15. Compromissen en consensus.

Soms staan zaken vast: een bepaalde ontwikkeling komt er. Het kan meerwaarde hebben om de beleidsomgeving te betrekken bij het “hoe”. De Westzijde gaat nou eenmaal een half jaar dicht vanwege de riolering. Maar hoe kunnen we de overlast beperken? De interactieve aanpak richt zich daarmee op een onderdeel van het besluit.

Ja. Ga door naar stap 3

Stap 3: Bepalen of aan randvoorwaarden wordt voldaan
Is er **beïnvloedingsruimte of is die ruimte te creëren?** Zijn meerdere keuzen mogelijk?

Ja

Vindt het **bestuur** het belangrijk om beleid of de uitvoering samen met betrokkenen vorm te geven en invloed te delen?

Ja

Is het **proces** dat wordt doorlopen bekend en uit te leggen?

Ja

Mochten er gelijktijdig andere interactieve trajecten spelen die zich op dezelfde doelgroepen richten en waarbij overvraging van de doelgroep dreigt: is het mogelijk om dit traject **af te stemmen** met andere interactieve trajecten?

Ja

Is het mogelijk een projectleider (aan te stellen) die voldoende **extern georiënteerd** is? Is er geld? Is er genoeg tijd? Is er voldoende capaciteit /voldoende interne capaciteit om het traject uit te voeren (ook bij andere diensten die betrokken zijn?).

Ja

Er wordt niet aan één of meerdere randvoorwaarden voldaan. **Kies voor informeren of raadplegen of pas de randvoorwaarden aan.**

Vervolg Stap 3.

Is de **relatie** tussen bestuur en betrokkenen zodanig (te krijgen – bv. door mediation –) dat de beoogde interactie ook echt kan plaatsvinden?

Nee

Ja

Is er **bereidheid bij de actoren** om deel te nemen? Hebben ze tijd? Vinden ze het belangrijk genoeg?

Nee

Ja. Ga door naar stap 4

Stap 4: Bepalen niveau van interactie
Is je doel om met de deelnemers in discussie/gesprek te gaan? Wil je van hen horen wat er speelt, welke oplossingen zij zien en heb je ook echt de intentie om deze inbreng te verwerken in de uiteindelijke voorstel en besluit?

Ja

Nee, het is (voor bepaalde actoren) **meer!**

Is je doel om de beslissing of onderdelen van een beslissing over te laten aan de andere partij? Kan je de uitkomst accepteren, ook als je het er niet mee eens bent achteraf? Ben je bereid dit vooraf zwart op wit op papier te zetten als raad of college?

Ja

Nee, het is (voor bepaalde actoren) **nóg meer!**

Wil je samen met andere partijen iets van de grond krijgen? Heb je hier echt een gelijkwaardigheid voor ogen? Is het mogelijk je beleid met andere overheden of subsidiepartners voor te bereiden, waardoor beleidsdoelen van anderen ook kunnen worden gerealiseerd?

Ja

Nee, het is (voor bepaalde actoren) **meer!**

Wil je alles aan de ander overlaten en alleen ondersteunen door bv geld te geven of na afloop opruimen?

Ja

Er wordt niet aan één of meerdere randvoorwaarden voldaan. **Kies voor informeren of raadplegen of pas de randvoorwaarden aan.**

Het gaat om adviseren.

Het gaat om meebeslissen.

Het gaat om coproductie.

Het gaat om faciliteren.

4. Bestuurlijke inbedding

Over de toepassing van het afwegingskader zijn de volgende afspraken gemaakt:

1. Voordat met een beleidsnotitie, project of uitvoering van een project wordt begonnen, bepaald het bevoegde bestuursorgaan vooraf het gewenste niveau van interactie. Besluit de raad, dan stelt de raad ook het gewenste niveau van interactie vast.
2. Het betreffende bestuursorgaan krijgt hiervoor een beargumenteert advies, gebaseerd op de beslisboom.
3. Het gewenste niveau van interactie wordt vastgelegd via een besluit door het bevoegd bestuursorgaan. Basis voor dit besluit is de startnotitie. In de startnotitie wordt naast het niveau van interactie ook de rolverdeling tussen raad en B&W en de toekomstige besluitmomenten vastgelegd.
4. Op basis van het gekozen interactieniveau wordt de participatie- en communicatiestrategie bepaald.

Bijlagen

Startnotitie en omgevingsanalyse

Na het bepalen van het gewenste niveau van interactie is het van belang dat dit door het bevoegd bestuursorgaan wordt vastgesteld. Voor onderwerpen die gemandateerd zijn aan een wethouder

kan dat bijvoorbeeld via de staf. Voor complexere onderwerpen die in het college en de gemeenteraad worden behandeld, zal een bestuursopdracht moeten worden verkregen.

Startnotitie	
Samenvatting	• Geef hier een verkorte weergave van de hoofdzaken van de bestuursopdracht.
Aanleiding	• Hier vermeld je waarom het college met het onderwerp aan de gang wil en waarom NU.
Doelen en resultaten	
Doel	• Staat geformuleerd in het coalitieakkoord.
Te behalen resultaten	• Geef een zo helder en eenduidig mogelijke omschrijving van het resultaat.
Waar moet het resultaat aan voldoen	• Meetbare eisen waaraan moet worden voldaan zoals: einddata, functionaliteit, beheerskosten, veiligheid, gebruikersvriendelijkheid, tevredenheid eindgebruikers.
Afbakening	• Wat wordt NIET aangepakt (acties of resultaten aan de grens van het project, waarvan anderen zouden kunnen denken dat het er wel bij hoort).
Relatie	• Geef hier aan wat er verder nog speelt in de beleidsomgeving, zowel binnen als buiten de organisatie. Spelen er zaken in de wijk? Zijn andere afdelingen ook met het onderwerp of aanverwant onderwerp bezig? Welke actoren/doelgroepen spelen een hoofdrol?
Kaders	
Financieel	• Geef hier aan of je onderwerp binnen de financiële kaders past of niet.
Beleidskaders	• Geef hier ook aan of en op welke manier dit onderwerp geschikt is voor medefinanciering, en door wie. Beschrijf hoe je dit gaat aanpakken.
Rollen & verantwoordelijkheid.	
Geef rolduidelijkheid en taakverantwoordelijkheid	• Beschrijf hier de rol die het college en/of de gemeenteraad innemen tijdens de verschillende fasen van het beleidsproces.
	• Geef hier aan wie voor het verloopt van het interactieve traject verantwoordelijk is en verantwoording over dit proces aflegt aan het bestuur.

Vervolg tabel; zie pagina 12.

Besluitvormingstraject Wie beslist	Geef hier aan wie (college en/of raad), wanneer (zoals raadscommissie momenten) en waarom beslist.
Mate van interactiviteit	- Geef hier aan welke vorm van interactiviteit je voorstelt tijdens de beleidsvoorbereiding en welke doelen je hierbij voor ogen hebt, en welke meerwaarde je verwacht. Doorloop hiervoor de beslissboom Interactieve Beleidsvorming. Vermeldt financiële doelen onder het kopje “financieel”. - Faseer eventueel de gewenste mate van interactie per fase van het proces.
	Geef aan wat de kansen en bedreigingen van het proces zijn, en hoe je je met de bedreigingen wilt omgaan.
	<i>Interactief beleid richt zich op de mate van invloed die wordt gegeven tijdens de beleidsvoorbereiding. Na deze voorbereiding neemt het college of de raad een besluit. Daarna kan een periode van inspraak volgen.</i>
Onderwerp van interactie	Geef aan waar je het met de doelgroep over gaat hebben en waarover niet.
Aanpak/methode/communicatie	- Zorg ervoor dat als je kiest voor het betrekken van de omgeving bij het “hoe”, het hoofdbesluit (dat er iets gaat gebeuren) is genomen door het bevoegde orgaan. - Wat ga je doen? Welke werkvormen zet je in? Wat is de planning, taakverdeling en organisatie? Hoe koppel je de resultaten terug aan de deelnemers? Hoe ga je ervoor zorgen dat je de doelgroepen bereikt, en ze gaan deelnemen aan je proces (communicatieplan). - Na de fase van beleidsvoorbereiding neemt het college van B&W en/of de gemeenteraad een besluit. Geef aan of je na dat besluit het voorstel nog een verplicht) inspraakronde (bijvoorbeeld op basis van de AWB of specifieke wetgeving) of vrijwillige (inspraakverordening) inspraakronde gaat doorlopen. - Geef aan welke besluiten je van plan bent aan het college en/of de raad voor te leggen.
Verantwoordingsmomenten Vaste verantwoordingsmomenten	Hier geef je aan dat de verantwoordingsmomenten lopen via de BURAP en jaarrekening.
	Hier geef je aan of je naast de vaste verantwoordingsmomenten de raad en/of het college gaat informeren, bv via een raadsinformatie brief, een excursie, presentie of een stand op het Zaans Beraad. Overleg dit onderdeel vooraf met de griffie.
Bijlage(n)	Omgevingsanalyse

De omgevingsanalyse

Bij een omgevingsanalyse breng je de externe omgeving in beeld. Wie zijn de belangrijkste actoren, wat zijn hun belangen, met wie zijn samenwerkingsverbanden te ontwikkelen (ook financieel)?

De analyse zelf is een moment opname, de externe omgeving blijft in beweging. Het is daarom raadzaam om bij langlopende projecten de omgevingsanalyse regelmatig te actualiseren. Een omgevingsanalyse kan als volgt worden opgebouwd:

Tabel: Omgevingsanalyse.

	Belang onderwerp voor de actor zelf	Belang actor voor de gemeentelijke organisatie (ook financieel)	Houding	Kracht en relatie
	Wat is het belang is van een bepaalde actor. +++ Heel groot belang + Groot belang +/- Gemiddeld belang - Weinig belang -- Geen belang	Hoe belangrijk is de actor voor onze organisatie ? +++ Heel erg belangrijk ++ Belangrijk +/- Gemiddeld - Niet zo belangrijk -- Onbelangrijk	Hoe staat de actor tegenover het onderwerp? + Positief +/- Neutraal of - Negatief	Mate van invloed in termen van macht, aanzien, historie, omvang. +++ Heel veel invloed ++ Inloed +/- Gemiddeld - Weinig invloed -- Geen invloed
1. Om welke partijen kan je niet heen? - Wie zitten er aan tafel als er besloten wordt over plan, voortgang en uitvoering? - Wie zijn ambtelijke voorbereiders van de plannen? - Wie zijn in staat om de plannen tegen te houden?	Geef in ieder geval aan of en welke rol het wijkoverleg in het proces krijgt.			
2. Om welke partij-en wil je niet heen? Wier 'tekenoordeel' en ervaring wil je benutten?				

• Met wier deskundigheid en frisse blik kun je je voordeel doen? • Wier geld en relaties kunnen goed van pas komen? • Wie heb je nodig om je plan te realiseren?				
3. Wie spelen nog meer een rol? • Wie ontwikkelen er plannen in een aanpalend gebied of beleidssterrein? <i>(Het kan gaan om plannen die stroken maar ook strijdig zijn met onze plannen).</i> • Wie houden er toezicht houden op de kwaliteit van de besluitvorming? • Wie moeten de plannen uitvoeren?				
4. Wie zijn lastig te vinden? • Wie zijn de toekomstige gebruikers/ bewoners? • Wie vormen de zwijgende meerderheid? • Wie zijn degenen die geen nieuwsbrieven, advertenties en folders lezen?				
5. De partijen waar van je niet weet dat ze erbij horen <i>(raadpleeg voor beantwoording van deze vragen een collega).</i> • Wie zijn degenen waarvan jij misschien niet vindt dat ze erbij horen, maar zichzelf wel? • Wie zijn degenen die gaandeweg - door een koerswijziging - bij de plannen betrokken raken? <i>(deze vraag is relevant bij een up-date).</i> • Wie zijn degenen waarvan je niet weet dat ze bestaan en wat ze doen?				

gemeente Zaanstad

Afdeling Communicatie en Kabinet

Stadhuisplein 100, 1506 MZ Zaandam
Postbus 2000, 1500 GA Zaandam

T14 075
antwoord@zaanstad.nl
www.zaanstad.nl