

*Eindadvies*

## **Beleid en plannen maken? Zó doen we dat in Cromstrijen**

Eindadvies borging interactieve beleids- en planvorming

*Aan*

Gemeente Cromstrijen

Ter attentie van het managementteam, Chantal van Burg en  
Carla Holster (afdeling Communicatie)

*Van*

Ton Kock

Jurgen de Jong

Vught, januari 2010

# Inhoudsopgave

1	Inleiding .....	1
2	Implementatie in twee sporen.....	1
3	Selectie van dossiers.....	2
4	Train de trainer.....	2
5	De nieuwe raad en het nieuwe college meenemen .....	3
Bijlage 1	Overzicht politiek relevante dossiers .....	4
Bijlage 2	Voorbeeld manifest nieuwe raad Venlo.....	7
Bijlage 3	Vijf ambities voor professionalisering.....	9

## 1 Inleiding

De raad van de gemeente Cromstrijen heeft op 10 februari 2009 de notitie interactieve beleids- en planvorming vastgesteld en daarmee uitgesproken vaker en professioneler op een interactieve manier beleid te willen maken en uitvoeren. Het vaststellen van de nota is opgevolgd door training van 25 beleidsmedewerkers. Partners+Pröpper heeft deze training in de periode mei tot en met september 2009 verzorgd. Op 6 januari 2010 hebben het managementteam, Chantal van Burg en Carla Holster samen met ons verkend hoe de werkwijze en lessen uit de training kunnen worden geborgd.

In dit eindverslag doen we beknopt verslag van de uitkomsten van de sessie van 6 januari, voorzien van aanbevelingen bij de uitwerking van deze uitkomsten.

## 2 Implementatie in twee sporen

Er is gekozen voor implementatie van het gedachtegoed en de werkwijze in de training in twee sporen. Doel is dat alle beleidsmedewerkers en projectleiders op één of andere manier met de werkwijze werken. Er is gekozen voor een 'licht' en een 'zwaar' spoor. Het onderscheid zit in de investering in het doordenken en voorbereiden van het beleidsproces, niet in de intensiteit van de uiteindelijke interactieve aanpak.

### Mogelijke inrichting 'lichte' spoor

- De 'slimme vragen' op hoofdlijnen beantwoorden:
  - 1 Wat is de kernopgave; zijn we het daarover eens?
  - 2 Wat zijn de lastige politieke keuzes daarbinnen?
  - 3 Wat gaat het vraagstuk teweegbrengen bij wie?
  - 4 Wat willen we niet alleen inhoudelijk, maar ook procesmatig bereiken?
  - 5 Hoe gunstig zijn de voorwaarden?
  - 6 Welke bestuursstijl kiezen we?
  - 7 Hoe organiseren we het dus? (procedureel en qua communicatiestrategie)
- Verplichte collegiale toets (uit andere discipline) in de voorbereidende fase.

### Mogelijke inrichting 'zware' spoor

- Grondig doordenken en opstellen van een plan van aanpak gebruik makend van het gehele afwegingskader interactief werken.
- Begeleiding van proces door een project- of begeleidingsgroep bestaande uit meerdere collega's, óók uit andere disciplines.

### Aanbevelingen

Om de werkwijze en lessen uit de training zo snel mogelijk gemeengoed te laten worden in Cromstrijen is het belangrijk dat beide sporen standaard onderdeel gaan uitmaken van werkprocedures. Aandachtspunten daarbij zijn:

- 1 Het lichte spoor zou voor alle dossiers, voor al het reguliere werk moeten gelden. Richt het lichte spoor zodanig in dat het voor medewerkers ook haalbaar is om het lichte spoor te bewandelen.
- 2 Integreer elementen uit het lichte spoor in sjablonen en formats voor projectplannen en college- en raadsvoorstellen.

- 3 Informeer medewerkers over aanpassing van de werkprocedures en mogelijkheden voor ondersteuning.
- 4 Zie er als managementteam op toe dat beide sporen inderdaad worden gevolgd. Reken niet alleen af, maar wees ook een inhoudelijk klankbord.

### **3 Selectie van dossiers**

Het managementteam heeft een lijst met belangrijke dossiers die in de komende raadsperiode gaan spelen. Deze lijst is opgenomen in bijlage 1. Het overgrote deel van de genoemde dossiers gaat spelen in 2010. In de sessie is afgesproken dat twee à drie dossiers oppakken via het zware spoor realistisch is.

Tijdens de sessie zijn de volgende dossiers geselecteerd:

- Numansdorp-Zuid
- Bezuinigingen nieuwe raadsperiode. Dit onderwerp kan in combinatie met de evaluatie van het subsidiebeleid worden opgepakt.
- Evaluatie kruising Wethouder Van der Veldenweg/Burgemeester De Zeeuwstraat.

#### *Aanbevelingen*

- 1 Geef bij elk dossier op maat invulling aan het 'zware spoor'. Bij Numansdorp-Zuid kan bijvoorbeeld worden gedacht aan inpassing in de bestaande projectstructuur.
- 2 Begeleid het werken van de begeleidings- of projectgroep met een stukje interne communicatie naar alle andere beleidsmedewerkers.
- 3 Zorg dat tussentijds dan wel aan het eind de resultaten op aansprekende wijze gepresenteerd worden.

### **4 Train de trainer**

Om zelf in staat te zijn medewerkers op te leiden en te ondersteunen, streeft het managementteam ernaar om binnen de organisatie vier interne trainers/adviseurs aan te wijzen. Chantal van Burg en Carla Holster worden vanuit de afdeling Communicatie trainer. Op termijn worden twee beleidsmedewerkers vanuit de inhoudelijke afdelingen toegevoegd.

Om 'professioneel beleid maken' verder te verankeren, wordt het onderdeel gemaakt van het inwerkprogramma voor nieuwe medewerkers. Er wordt tevens verankering gezocht in het P&O-beleid (persoonlijke ontwikkelingsplannen, opleidingsmogelijkheden, werving en selectie etc.).

#### *Aanbevelingen*

- 1 Stel een duidelijke taakomschrijving op voor de trainers zodat voor hen en voor andere medewerkers in de organisatie duidelijk is bij welk type dossiers zij betrokken zijn, op welke wijze en hoe ver hun verantwoordelijkheden strekken.
- 2 In het geval van Chantal en Carla: zorg voor een duidelijke afbakening van hun rollen als procesdeskundige/trainer op het gebied van professioneel beleid maken enerzijds en als communicatieadviseur anderzijds.

- 3 Zorg ervoor dat trainers daadwerkelijk ruimte krijgen in hun taakstelling om de rol van trainer adequaat te vervullen.
- 4 Trainers hebben expertise nodig op het gebied van ‘professioneel beleid maken’ om én interpersoonlijke en trainingsvaardigheden om hun collega’s effectief te kunnen begeleiden bij concrete dossiers. Stel hen met tijd en opleidingsbudget in staat om beide te kunnen ontwikkelen.
- 5 Organiseer op enigerlei wijze kennismanagement om best practices, lessen, succes- en faalfactoren die trainers tijdens hun begeleiding verzamelen systematisch op te slaan en voor anderen te ontsluiten.

## 5 De nieuwe raad en het nieuwe college meenemen

Tijdens de sessie heeft het managementteam aangegeven nader te gaan uitwerken hoe de nieuwe raad en het nieuwe college vertrouwd zullen worden gemaakt met de nieuwe werkwijze. Het managementteam kijkt met vertrouwen maar ook enige reserve vooruit: met zeven fracties in de kleine gemeenteraad van Cromstrijen kunnen de politieke verhoudingen na de verkiezingen sterk schuiven. Afgewacht moet worden of de nieuwe raad zich uitspreekt voor zowel versterking van zijn politiek sturende rol als ook vergroting van de maatschappelijke betrokkenheid vanuit de Cromstrijense samenleving op politieke keuzevraagstukken en op de discussie daarover. Met andere woorden, wil de raad vaker rechtstreeks betrokken worden bij interactieve processen, dan wel laat hij dat over aan college en ambtelijke organisatie en wil hij uitsluitend discussie voeren over de output.

### Aanbevelingen

- 1 Dring aan op een bezinningsbijeenkomst tussen raad, college en ambtelijke top over de geambieerde bestuursstijl en de rolverdeling tussen raad en college bij interactief beleid en burgerparticipatie.<sup>1</sup>
- 2 Vertaal als managementteam zo snel mogelijk het nieuwe collegeprogramma in termen van ‘professioneel beleid maken’ door college en raad te bevragen op de inhoudelijke kernopgaven uit het programma.

---

<sup>1</sup> Ter oriëntatie is in bijlage 2 een tekstfragment toegevoegd uit een manifest dat de nieuwe Venlose gemeenteraad op 9 januari jl. heeft opgesteld – onder gespreksleiding van Ton Kock en zijn collega Hans Kessens – over de gewenste inhoudelijke betrokkenheid van de raad bij beleidsonderwerpen.

## Bijlage 1 Overzicht politiek relevante dossiers

Project	Beleidsfase	Politieke relevantie	Onderwerp van de interactie/communicatie	Sector/taakveld	Planning
Bestemmingsplan Numansgors	Beleidsvoorbereiding	Middel: Er is niet zozeer sprake van een keuzevraagstuk, maar het onderwerp leeft in de samenleving.	Actief betrekken vereniging van eigenaren en bewoners bij procedure.	R&C/RO	Start november 2009 Vaststelling eind 2010
Evaluatie beheer Dorpshaven	Beleidsevaluatie	Middel: Onderwerp leeft in de samenleving en er is sprake van belangenafwegingen	Informereren en raadplegen van betrokkenen	R&C/RO	Start januari 2010
Numansdorp Zuid	Beleidsvoorbereiding	Groot; er is sprake van keuzevraagstukken, het onderwerp leeft in de samenleving en de raad heeft een duidelijke rol. Er is sprake van inhoudelijke politieke profileringsmogelijkheden.	Informatieverstrekking aan bevolking	R&C/RO	Start februari 2010
Wmo beleidsplan	Beleidsvoorbereiding	Er is sprake van keuzemogelijkheden, de raad voelt zich betrokken en er zijn politieke profileringsmogelijkheden.	Raadplegen maatschappelijke organisaties	RenC/WenO	Start februari 2010 Vaststelling september 2010
Evaluatie Subsidiebeleid	Vorbereidende fase	Er is sprake van keuzemogelijkheden, de raad voelt zich betrokken en er zijn	Raadplegen doelgroep	RenC/WenO	Start begin 2010

		politieke profileringsmogelijkheden.			
Aanleggen 30 km zones	Beleidsuitvoering	Er is sprake van keuzemogelijkheden, de raad voelt zich betrokken en er zijn politieke profileringsmogelijkheden.	Raadplegen	RenC/CenG	2011
Evaluatie kruising Weth. Van der Veldenweg/Burg. De Zeeuwstraat	Voorbereiding	Er is sprake van keuzemogelijkheden, de raad voelt zich betrokken en er zijn politieke profileringsmogelijkheden.	Raadplegen	RenC/CenG	Eerste helft 2010
Visie op openbaar vervoer	Beleidsvoorbereiding	Er is sprake van keuzemogelijkheden, de raad voelt zich betrokken en er zijn politieke profileringsmogelijkheden.	Raadplegen	RenC/RO	Tweede helft 2010
Aanleg parkeervoorzieningen en verplaatsen ingang NSV	Voorbereiding	Het onderwerp leeft en de raad voelt zich erbij betrokken.	Raadplegen	RenC/CenG	Eerste helft 2010
Economisch beleid Hoeksche Waard/Cromstrijen	Beleidsvoorbereiding	Er is sprake van keuzemogelijkheden, de raad voelt zich betrokken en er zijn politieke profileringsmogelijkheden	Keuzemogelijkheden op het gebied van economisch beleid Cromstrijen	MES en RenC	Start januari/februari 2010  1 juni 2010 sociaal economische visie

					gereed
Jeugdbeleid Cromstrijen	Beleidsuitvoering	Onderwerp leeft in de samenleving, er is sprake van belangenafweging.	Realiseren van een Jongeren Ontmoetingsplaats	RenC/WenO	Start april/mei 2010
Nieuwe gemeentewerf	Beleidsvoorbereiding				
Bouwgrondexploitaties			Herstructureren en opwaarderen	RenC	
Oranjebuurt Numansdorp	Beleidsvoorbereiding	Onderwerp leeft in de samenleving. Leefbaarheid kleine kernen	Opwaarderen Oranjebuurt	RenC	Start procedure januari/februari 2010
Bezuinigingen	Beleidsvoorbereiding	Groot. Er is sprake van keuzemogelijkheden, de raad voelt zich betrokken en er zijn politieke profileringsmogelijkheden	Indruk krijgen waarop bezuinigd moet worden.	MES/Fin	Vanaf 1 juni 2010 zicht op mogelijke bezuinigingen

## Bijlage 2 Voorbeeld manifest nieuwe raad Venlo

Tijdens een tweedaagse bezinningsbijeenkomst heeft de nieuwe gemeenteraad van Venlo een manifest opgesteld met afspraken over hoe de Venlose raad de komende raadsperiode *procesmatig* te werk wil gaan. Ter kennisname volgen hieronder de eerste vier punten uit dat manifest.

- 1 De raad wil bij besluitvormingsprocessen in een vruchtbare wisselwerking met de samenleving het college én zichzelf in stelling brengen. Daartoe hanteert hij een vergaderstijl waarmee de volgende doelen worden nagestreefd:
  - versterking politiek sturende rol van de raad;
  - vergroting maatschappelijke betrokkenheid op politieke keuzevraagstukken en de discussie daarover;
  - besparing op vergadertijd.
- 2 De politiek sturende rol van de raad richt zich in het bijzonder op onderwerpen die op de termijnagenda worden geplaatst. Tweemaal per jaar spreekt het fractievoorzittersoverleg met het college over het volgende half jaar en hoe de raad betrokken is bij de grote thema's die op de rol staan.
- 3 De termijnagenda is de optelsom van majeure onderwerpen waarop de raad in stelling moet komen. Bronnen zijn hiervoor onder andere:
  - Begroting, jaarrekening
  - Een selectie van onderwerpen uit het coalitieakkoord waarbij wordt afgesproken hoe de betrokkenheid van de raad inhoudelijk en procesmatig hierbij vorm gegeven wordt (zie 4)
  - De kadernota
  - Andere door de raad aangewezen onderwerpen (zie 4)
- 4 De betrokkenheid van de raad bij de onder 2 genoemde onderwerpen kan in het samenspel tussen raad en college als volgt vorm krijgen:

De inhoudelijke en de procesmatige betrokkenheid van de raad wordt geduid in de volgende indeling:

- 'actieve kaderstelling': dit zijn majeure dossiers waarbij de raad zelf de politieke lead neemt, de oriëntatie op de samenleving pleegt en kaders stelt aan de hand waarvan hij de uitvoering door het college controleert / evalueert. Het college stelt zich op als professioneel bestuurder en uitvoerder conform de politieke lijnen (of opdrachtverlening) vanuit de raad. Deze variant wordt beperkt tot enkele dossiers per jaar.
- 'passieve kaderstelling plus': dit zijn de wat grotere beleidstrajecten die door het college worden voorbereid maar waar de raad in een vroeg stadium door het college in stelling wordt gebracht en verschillende keuzemogelijkheden krijgt voorgelegd. Voorbeeld: het college komt met voorstellen over de inzet van het reïntegratiebeleid en legt ter keuze verschillende gewenste resultaten

voor (hoe groter de gewenste uitstroom van cursisten, hoe hoger de kosten bijvoorbeeld).

- de ‘gewone’ passieve kaderstelling: hierbij neemt het college volledig het voortouw en komt het college met een enkelvoudige voorkeur. Voorbeeld: de voorbereiding van het gemeentelijke verkeer- en vervoersplan ligt geheel bij het college. Het college doet een enkelvoudig voorstel voor de categorisering van wegen (zoals de keuze van duurzaam veilig gebieden). Deze variant zal het overgrote deel van de raadsvoorstellen betreffen.
- Voor al deze vormen geldt dat eveneens een uitspraak wordt gedaan over de inzet van interactief beleid en de betrokkenheid van burgers en maatschappelijke instellingen, alsmede de rol- en taakverdeling tussen raad en college hierbij.

## Bijlage 3 Vijf ambities voor professionalisering

Als leidraad voor een ontwikkelingsproces van burgerparticipatie formuleren we vijf ambities.<sup>2</sup> Deze variëren van het nakomen van wettelijke verplichtingen tot een bestuur dat initiatieven van burgers, instellingen en bedrijven faciliteert. Een bestuur kan tegelijkertijd inzetten op meer dan één ambitie.

### *Ambitie 1      Wettelijke inspraak op orde*

Professioneel organiseren van verplichte consultatie achteraf. Het bestuur heeft alle administratieve procedures rond de wettelijke inspraak op orde. Administratieve procedures en organisatie voor inspraak liggen vast, worden toegepast en hierop vindt kwaliteitscontrole plaats. Bij wettelijke inspraak ligt het accent op het einde van een beleidstraject of vormt de 'afsluiting' van een deelproces. Het bestuur raadpleegt burgers achteraf, op een moment dat het beleid in concept klaar is, maar definitieve besluitvorming nog moet plaats vinden.

### *Ambitie 2      Interactieve trajecten op projectbasis*

Het bestuur betreft burgers, bedrijven en instellingen op projectbasis in een vroege fase van het beleid. Bij deze ambitie is veel ruimte voor discussie en inbreng op inhoud. Burgers dragen in een vroege fase al bij met alternatieve oplossingsrichtingen of ze stellen zelfs de probleemdefinitie ter discussie. Niet noodzakelijk staat het beleid van het bestuur centraal. Burgers kunnen bijvoorbeeld op projectbasis (mee)beslissen, of het bestuur faciliteert het beleid van burgers. De uitkomst van dit interactieve proces heeft zichtbare gevolgen voor de beleidsinhoud, ook wanneer het bestuur het eindbesluit neemt.

### *Ambitie 3      Een ingeburgerde huisstijl voor (interactief) beleid maken*

Het bestuur ontwikkelt en gebruikt een herkenbare manier van werken voor het maken van beleid – waar interactief beleid onderdeel van is. Het gaat om een professionele methode op papier die consequent in de praktijk wordt toegepast. Deze methode voorziet in een aanpak en afwegingskader waarmee helder is in welke situatie de burger op welke wijze wordt betrokken. Het bestuur is vanuit een 'concernbrede' methodiek scherp op het voldoen aan de essentiële randvoorwaarden voor interactief beleid. De aanpak voorziet in een weloverwogen keuze uit een repertoire aan bestuursstijlen voor participatietrajecten. Een huisstijl voor beleid maken is beslist méér dan een methodiek op papier: het is een levende praktijk en een breed gedragen ambitie die werkelijk uitgedragen wordt.

---

<sup>2</sup> Zie Igno Pröpper, Bart Litjens en Ester Weststeijn, Wanneer werkt participatie, Een ontwikkelingsmodel voor inspraak en interactie, Den Haag, 2006. Uitgave: NCIS, Stedelijk innovatieprogramma (ISBN 90-77389-40-7).

*Ambitie 4 Politieke keuzes als inzet van interactief beleid*

De volksvertegenwoordiging zit 'op de bok' van het interactieve proces en gaat gezaghebbend het gesprek met burgers aan over politieke keuzevraagstukken.<sup>3</sup> Politieke keuzevraagstukken geven richting aan interactieve processen en vormen de afbakening. De volksvertegenwoordiging versterkt zijn politieke primaat door zich rechtstreeks in de samenleving te oriënteren op de belangen pro en contra politieke keuzevraagstukken. Burgers, bedrijven en instellingen worden betrokken in de belangenafweging en kunnen zich ook verplaatsen in andere belangen.

Tijdens politieke debatten verantwoorden fracties nadrukkelijk hoe zij de inbreng van burgers wegen in hun eigen standpunt op het keuzevraagstuk. Een voor burgers begrijpelijk proces en navolgbaar besluit is het resultaat.

*Ambitie 5 Het samenspel met andere partijen staat centraal*

Het bestuur maakt ruim baan voor inbreng en initiatief uit de samenleving. Politiek, bestuur en ambtelijke organisatie zijn volledig ingesteld op samenwerking en op de resultaten daarvan. Iedereen is ervan doordrongen dat het bestuur één van de spelers is en eigen besluiten niet verder reiken dan de eigen inbreng in de samenwerking. Het bestuur kent zijn eigen rol en beperkingen bij de maatschappelijke vraagstukken. Sterker nog, het bestuur heeft er oog voor dat het soms andere partijen frustreert en zelf een hindermacht vormt. Het beleid heeft vele handen. Het bestuur is gericht en staat in het teken van het bieden van een zinvolle bijdrage in een samenwerkingsverband met anderen. Effectief en realistisch beleid komt in samenwerking en onderhandeling met andere partijen tot stand. Per saldo leidt dit tot grotere bestuurskracht dan een bestuur alleen kan realiseren.

Kortom, er is oog voor het organiserend vermogen van de samenleving. Wat kunnen burgers, instellingen en bedrijven zelf, als zij hiervoor voldoende ruimte krijgen? Wat kunnen zij wellicht nog beter, als zij adequate ondersteuning van het bestuur krijgen? Als vaders in de buurt toezicht willen houden, kan het gemeentebestuur (samen met politie) helpen door assistentie te bieden wanneer zaken 'uit de hand lopen'.

---

<sup>3</sup> Pröpper, I.M.A.M. en H. Kessens, *Tussen pluche en publiek: lokale politiek in de praktijk*, Coutinho, Bussum, 2005.