

Introductie: tien jaar na dato

In 1999 verscheen de eerste druk van *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Tien jaar na dato is er veel gebeurd op het gebied van interactief beleid, een manier van werken gekenmerkt door open wisselwerking en waarbij de ene partij in een zo vroeg mogelijk stadium andere partijen bij het beleid betreft. Kortom, waarbij sprake is van participatie. Overheden kunnen burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en andere overheden vragen om te participeren in het beleid. Omgekeerd is het ook mogelijk dat bijvoorbeeld burgers of organisaties initiatiefnemer zijn en aan overheden vragen te participeren.

Op grote schaal vinden interactieve processen plaats vanuit rijk, provincies, gemeenten en waterschappen, maar ook door private partijen, zoals woningcorporaties en projectontwikkelaars. Net als voor 1999 zien we echter nog steeds dat regeerakkoorden en collegeprogramma's oproepen tot meer participatie, in het bijzonder participatie door burgers, maar ook participatie in de vorm van publiek-private samenwerking en regionale samenwerking tussen overheden.

Er is na 1999 veel kennis opgedaan over interactief werken. Deze kennis is verspreid via onder meer websites, boeken, artikelen, rapporten en brochures.¹ Toch organiseert het rijk nog steeds proeftuinen voor gemeenten om te leren hoe burgerparticipatie aangepakt kan worden en om ervaringen uit te wisselen.²

Informatietechnologie en interessante nieuwe werkvormen hebben interactief beleid op tal van manieren ondersteund. Grote groepen burgers hebben aan interactieve processen deelgenomen. We zien dat in de praktijk inmiddels onderscheid wordt gemaakt tussen georganiseerde en 'wilde' burgers. Er zijn zelfs bureaus gespecialiseerd om wilde burgers op te sporen en hen aan het woord te laten in focusgroepen.

Net als voor 1999 nemen we echter waar dat interactieve trajecten vaak losstaan van politiek-bestuurlijke processen en dat de kans op doorwerking beperkt is.³

Ruimte geven aan eigen initiatief is een thema dat voor 1999 actueel was aan de hand van termen als het terugdringen van de verzorgingsstaat, zelfsturing, zelfbeheer en deregulering. De afgelopen periode is dit appel er nog steeds, maar nu onder de vlag van burgerinitiatief en het terugdringen van regeldruk en administratieve lasten.⁴

Net als voor 1999 is de juridificering van inspraak nog steeds een plaag – de term 'interactief beleid' is indertijd immers mede ontstaan als gevolg van de teleurstel-

lende praktijk van wettelijk verplichte inspraak. Zo vraagt de Werkgroep Inspraak een modernisering van de praktijk van inspraak (2006). Inspraak is volgens de werkgroep nogal eens teleurstellend. Omdat de formele inspraakmomenten altijd dezelfde vorm krijgen ongeacht de fase van het project, zijn er veel onbruikbare reacties. De werkgroep constateert ook lange procedures met verplichte inspraakrondes die geen toegevoegde waarde meer hebben, omdat het resultaat al min of meer vaststaat.⁵

Op rijksniveau wordt hieraan inmiddels tegenwicht geboden door ‘inspraakprocedures te stroomlijnen’. Dit gebeurt mede naar aanleiding van de Werkgroep Inspraak en de commissie-Elverding, die advies heeft uitgebracht over de versneling van besluitvormingsprocedures.⁶

De eerste druk van *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders* in 1999 was mede bedoeld om een professionele en methodische aanpak van interactief beleid te ondersteunen. Ook in de tien jaar nadien klinkt herhaaldelijk het verzoek tot professionalisering van interactief beleid te komen. De Werkgroep Inspraak constateert dat het van de toevallige zin en kwaliteit van de beleidsmaker afhangt of er goede interactie met de samenleving plaatsvindt. De werkgroep stelt daarom een professionele code voor.⁷ Internationaal zijn er vergelijkbare initiatieven. De International Association for Public Participation (IAP2) ontwikkelt bijvoorbeeld tien ethische principes als een code waaraan haar leden zich dienen te houden om de integriteit van interactieve beleidsprocessen te bevorderen. Het gaat om zaken als helderheid over de rol van deelnemers aan het proces, waarborgen van toegang tot het proces en respect voor gemeenschappen zodat deze niet via een interactief proces tegen elkaar worden uitgespeeld. Daarnaast werkt de IAP2 aan een professionele standaard, die zij continu ontwikkelt via bijeenkomsten, netwerkactiviteiten en eigen media voor betrokkenen en geïnteresseerden uit de overheid, maatschappelijke instellingen, de private sector en de wetenschap.⁸

Toch is er in de praktijk nog steeds geen sprake van professionalisering van interactief beleid. De herdruk van dit boek is bedoeld om deze professionalisering te ondersteunen. Tien jaar na dato zijn de vragen en thema's die hier worden behandeld immers nog altijd actueel:

- *Interactief werken*. Wat is eigenlijk interactief werken, hoe doe je dat, wanneer doe je het wel, wanneer juist niet?
- *Professionele aanpak*. Wat vraagt een professionele aanpak van het samen met diverse partijen beleid maken voor de publieke zaak?
- *Maatwerk*. Hoe kun je maatwerk leveren? Welke vormen van participatie zijn er en in welke situatie is welke vorm van toepassing?

- *Borgen van interactie.* Hoe kun je vooraf borgen dat de interactie met burgers een goed vervolg krijgt en de gewekte verwachtingen worden waargemaakt?
- *Rol- en spelverdeling met burgers.* Hoe nodig ik een burger uit mee te doen, wat heb ik te bieden, wat vraag ik, hoe maak ik duidelijk wat de rol- en spelverdeling is?
- *Rol- en spelverdeling met politici en bestuurders.* Wat is de rol van politici en bestuurders in een interactief proces?
- *Gezaghebbend 'nee-zeggen'.* Hoe kan ik als professional gezaghebbend 'nee' tegen een bestuurder zeggen als deze bestuurder lippen dienst aan interactief werken of burgerparticipatie bewijst, maar tegelijkertijd niet de voorwaarden creëert waaronder dit succesvol kan gebeuren?

De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders is de afgelopen jaren gelezen door een groot aantal studenten van verschillende studierichtingen, maar ook door beleidsmedewerkers, communicatiemedewerkers, adviseurs, politici, bestuurders én burgers. Tien jaar na dato ervaren we in onze onderzoek- en adviespraktijk dat ons gedachtegoed landt in de praktijk van het openbaar bestuur. Het boek krijgt op verschillende manieren praktische betekenis, namelijk als handreiking voor professionals, als hulpmiddel voor heldere communicatie, als handelingsrepertoire voor bestuurders en als houvast voor burgers, instellingen en bedrijven die participeren in het beleid.

Handreiking voor professionals

Dit boek biedt een afwegingskader voor professionals bij de vraag hoe zij beleidsprocessen moeten vormgeven:

- *Betrokken partijen.* Van wie is het beleid, wie zijn erbij betrokken, wie moeten erbij komen en wie juist niet?
- *Beleidsituatie.* Hoe is de situatie te typeren? Is er voldaan aan de voorwaarden voor interactief beleid? Is interactief werken wel of niet van toepassing?
- *Participatievorm.* Welke vorm van participatie of welke bestuursstijl is van toepassing?
- *Plan van aanpak.* Hoe moet het plan van aanpak voor het proces eruitzien? Hoe stel ik dit tijdens het proces bij?
- *Werkvorm.* Wat voor soort werkvormen zijn er – maar vooral ook: hoe bepaal ik wat de juiste werkvorm is? Hoe zorg ik ervoor dat het niet bij deze werkvorm blijft en dat de resultaten ervan op goede wijze doorwerken in het vervolgproces?

Hulpmiddel voor heldere communicatie

Het boek fungeert als hulpmiddel voor heldere communicatie naar participanten en wijst op de punten die er daarbij toe doen:

- *Procesverloop.* Waar staan we nu in het proces, wat ging eraan vooraf en wat komt hierna?
- *Beleidsruimte.* Wat is de beleidsruimte? Wat ligt al vast en wat nog niet? Wat is de inzet van de interactie?
- *Rol van participanten.* Welke rol hebben participanten, hoeveel invloed hebben zij?
- *Timing en wijze van interactie.* Wanneer en op welke wijze vindt interactie plaats?
- *Doel van interactie.* Wat is het doel van interactie, bijvoorbeeld uitwisseling van standpunten of het realiseren van consensus?
- *Vervolg – doorwerking.* Wat gebeurt er met de inbreng van participanten?
- *Woordvoerders/vertegenwoordiging.* Wie praat namens wie?

Handelingsrepertoire voor bestuurders

Verschillende vormen van interactief en niet-interactief werken zijn in dit boek opgenomen in een participatieladder. Deze biedt voor bestuurders een handelingsrepertoire. Iedere vorm van participatie kent namelijk een bijpassende bestuursstijl.

Houvast voor participanten

Ook burgers of vertegenwoordigers van instellingen of bedrijven die deelnemen aan interactieve processen hebben het boek gelezen. Zij gebruiken het om wat houvast te hebben. Wat is de rol die ik wil spelen en welke rol wordt van mij verwacht? Wordt het spel op een goede manier gespeeld? Waar kan ik een overheid op aanspreken als ik energie en tijd besteed aan een interactief proces?

De juiste participatieladder weer in beeld

De participatieladder is het onderdeel van het boek dat het meest zichtbaar wordt gebruikt. In deze ladder onderscheiden we diverse vormen van participatie, van toeschouwer tot initiatiefnemer.

Tegelijkertijd zien we dat verschillende varianten in beeld zijn en dat de participatieladder nogal eens onzorgvuldig wordt gepopulariseerd of vereenvoudigd.

De ladder is namelijk zo opgezet dat de verschillende vormen van participatie ook werkelijk onderscheidend zijn en elkaar niet overlappen. Daarbij is sprake van een logische opbouw, waarbij de invloed en inhoudelijke openheid groter zijn bij een hogere trede op de participatieladder. Dit is cruciaal voor heldere communicatie met participanten en voor een goede rolverdeling in het proces.

Het onderscheid tussen raadplegen en adviseren zoals we dat in de praktijk tegenkomen, blijkt ronduit voor verwarring te zorgen. Allereerst is sprake van perspectiefwisseling: het is de participant die adviseert en het is de overheid die raad-

pleegt. Met andere woorden: ‘raadplegen’ zou eigenlijk ‘raad geven’ moeten zijn. Maar bovenal is er helemaal geen verschil tussen raad geven en adviseren: het zijn synoniemen.

In onze ladder maken we een onderscheid tussen twee vormen van advies. Bij de participatieve stijl geeft een participant advies in een relatief vroeg stadium op basis van een open vraagstelling. Bij de consultatieve stijl kunnen participanten zich aan het einde van een traject uitspreken over een gesloten vraagstelling. Het verschil is het moment van adviseren en de mate van openheid. Zijn er voor de participant relatief veel beleidsruimte en invloedsmogelijkheden of zijn deze beperkt en kan slechts worden gereageerd op een kant-en-klaar plan?

Aansluitend bij een begrippenpaar zoals dat de afgelopen jaren in de praktijk is gegroeid, maken we in de nieuwe uitgave gebruik van het onderscheid tussen ‘adviseur beginspraak’ (participatieve stijl) en ‘adviseur eindspraak’ (consultatieve stijl). Beide zijn vormen van inspraak: naast (wettelijk verplichte) inspraak achteraf is er ook inspraak – in de zin van meepraten en meedenken, maar niet beslissen – vanaf het begin van het proces. Om de rol van de participant eenvoudiger te kunnen duiden, hebben we aanvullende termen opgenomen. Bij de faciliterende bestuursstijl typeren we de rol van participant bijvoorbeeld als initiatiefnemer, beleidseigenaar of bevoegd gezag en bij de open autoritaire stijl als toeschouwer, ontvanger van informatie of informant.