

COMMUNICATIE GEMEENTEN - BEWONERS

interactieve beleidsvorming in de kleine peeldorpen van
Asten, Deurne, Someren
Helden, Horst aan de Maas,
Meijel, Nederweert en Sevenum

In opdracht van
Stichting 'de peel leeft'
Bemmelstraat 2
5961 HN Horst
tel. 077-3978503
email: depeelleeft@synthese.nl

Samenstellers



Symbiose

Advies & Ontwikkeling
Mercator 1, 6135 KW SITTARD
Postbus 5086, 6130PB SITTARD

M. Wilms

Datum : september 2003

Kenmerk : CVS-27100203-F3



Prisma Brabant

partner in welzijn en educatie

Prisma Brabant

partner in welzijn en educatie
Spoorlaan 460, 5038 CH TILBURG
Postbus 10346, 5000 JH TILBURG

C. van der Steen
M. Broens

Februari 2004

Inhoudsopgave

	Paginnummer
1. Inleiding	6
2. Interactieve beleidsvorming	8
3. Vergelijking tussen de Peelgemeenten	12
4. Conclusies.....	13
5. Interactieve beleidsvorming in de Peelgemeenten	16
Impressies;	
5.1. Impressie gemeente Asten	16
– korte situatieschets	
– algemeen uitgangspunt	
– interactieve beleidsvorming; werkwijze, beleidsonderwerpen en fasen	
– dorps- en wijkraden	
– interne processen	
– voorwaarden	
– ervaringen; resultaten en valkuilen	
5.2. Impressie gemeente Deurne.....	20
– korte situatieschets	
– algemeen uitgangspunt	
– interactieve beleidsvorming; werkwijze, beleidsonderwerpen en fasen	
– dorps- en wijkraden	
– interne processen	
– voorwaarden	
– ervaringen; resultaten en valkuilen	
5.3. Impressie gemeente Someren	24
– korte situatieschets	
– algemeen uitgangspunt	
– interactieve beleidsvorming; werkwijze, beleidsonderwerpen en fasen	
– dorps- en wijkraden	
– interne processen	
– voorwaarden	
– ervaringen; resultaten en valkuilen	
5.4. Impressie gemeente Helden	27
– korte situatieschets	
– algemeen uitgangspunt	
– interactieve beleidsvorming; werkwijze en beleidsonderwerpen	
– interne processen	
– voorwaarden	
– ervaringen; resultaten en valkuilen	

5.5.	Impressie gemeente Horst aan de Maas	31
–	korte situatieschets	
–	algemeen uitgangspunt	
–	interactieve beleidsvorming; werkwijze en beleidsonderwerpen	
–	interne processen	
–	voorwaarden	
–	ervaringen; resultaten en valkuilen	
5.6.	Impressie gemeente Meijel	35
–	korte situatieschets	
–	algemeen uitgangspunt	
–	interactieve beleidsvorming; werkwijze en beleidsonderwerpen	
–	interne processen	
–	voorwaarden	
–	ervaringen; resultaten en valkuilen	
5.7.	Impressie gemeente Nederweert	38
–	korte situatieschets	
–	algemeen uitgangspunt	
–	interactieve beleidsvorming; werkwijze en beleidsonderwerpen	
–	interne processen	
–	voorwaarden	
5.8.	Impressie gemeente Sevenum	41
–	korte situatieschets	
–	algemeen uitgangspunt	
–	interactieve beleidsvorming; werkwijze en beleidsonderwerpen	
–	interne processen	
–	voorwaarden	
–	ervaringen; resultaten en valkuilen	
6.	Aanbevelingen	43
6.1.	Visie	43
6.2.	Werkwijze	43
6.3.	Deelnemers, participanten	44
6.4.	Lokale (professionele) organisaties	45
6.5.	Communicatie lokale overheid en (organisaties van) burgers	45
6.6.	Ondersteuning: begeleiding en educatie	46
6.7.	De rol van ICT bij interactieve beleidsvorming	46
6.8.	Interne gemeentelijke organisatie van het proces	47
6.9.	Voorwaarden	47
6.10.	Intergemeentelijke uitwisseling van informatie en ervaringen	48

BIJLAGEN:

1. Namenlijst geïnterviewde personen
2. Beleidskader fonds voor kleinschalige leefbaarheidprojecten
3. Matrix Peelgemeenten
4. Model inzet leefbaarheidcoördinator Horst aan de Maas
5. Taak omschrijving coördinator dorps- en wijkraden gemeente Deurne
6. Convenant wijk- en dorpsraden Deurne
7. Schematisch overzicht werkwijzen Helden*)
8. Leefbaarheid in de Somerse kleine kernen
9. Startnotitie dorps- en wijkraden gemeente Someren

*) Bron: Communicatie met burgers, Lokaal Sociaal Beleid Gemeente Helden

1. Inleiding

In 1999 heeft het Ministerie van VWS (een deel van) het Peelgebied aangewezen als een van de pilotprojecten voor het ontwikkelen en uitvoeren van regionaal sociaal beleid in een plattelandsgebied. Deze pilot richt zich primair op de leefbaarheid in de kleine kernen van de Peelgemeenten Helden, Horst, Meijel, Nederweert, Sevenum en Venray in Limburg en de gemeenten Asten, Deurne en Someren in Noord-Brabant. Tijdens de eerste twee jaar van de pilot zijn structuurschetsen van de kleine kernen opgesteld en enkele voornamelijk lokaal gerichte leefbaarheidprojecten uitgevoerd.

In het derde en laatste jaar van de VWS-pilot 'De Peel Leeft' hebben de gezamenlijke Peel- gemeenten (met uitzondering van de gemeente Venray) gekozen voor een uitwerking van het thema 'Communicatie gemeente en bewoners'. Hierbij staat niet de algemene publieksinformatie van de gemeenten centraal, evenmin de informatiebehoefte van burgers naar de publieksdiensten. Het gaat hier vooral om het betrekken van burgers bij de beleidsontwikkeling en -uitvoering van al die thema's, die van doen hebben met de leefbaarheid van het dorp. De inbreng van dorpsraden is hierbij essentieel en in veel Peelgemeenten een goede gewoonte.

Achtergrond

Een belangrijke aanleiding voor gemeenten om het thema 'Communicatie gemeente en bewoners' te kiezen is te vinden in een van de conclusies uit de Regionale Structuurschets voor de Limburgse Peelregio. Deze luidde: 'Over het algemeen zijn de bewoners in alle kernen behoorlijk kritisch - in negatieve zin- over het gemeentebestuur. Over dorpsraden is men een stuk positiever. Bewoners geven aan, vanwege de activiteiten van de dorpsraad, zich meer betrokken te voelen bij hun eigen dorp'. Daarnaast vinden bewoners dat de dorpsraad een belangrijke rol speelt of zou moeten spelen bij het bevorderen van de leefbaarheid in de kleine kernen. De acht Peelgemeenten kozen voor het bovengenoemde thema omdat zij serieus van plan zijn de communicatie met de bewoners te verbeteren en hen in het kader van leefbaarheid aan te spreken op hun verantwoordelijkheid en te betrekken bij beleidsontwikkelingen die te maken hebben met hun leefomgeving. Tevens willen veel gemeenten de toekomstige rol van dorpsraden helder krijgen. De regionale meerwaarde van het project 'Communicatie' ligt voor de gemeenten in de ontwikkeling van een gemeenschappelijk aanbod van activiteiten ter versterking van de dorpsraden en in de uitwisseling van informatie en ervaringen.

Binnen de Peelgemeenten wordt reeds op verschillende wijzen invulling gegeven aan interactieve beleidsvorming. Bij deze invulling worden gemeenten geconfronteerd met allerlei vragen, zoals: Op welke wijze bereik je de gewenste betrokkenheid van de burgers? Op welke wijze kan de inspraak van burgers worden verbeterd of beter gestructureerd? Is er duidelijkheid over de beleidsonderwerpen waarbij de bewoners worden betrokken en in welke fasen worden zij betrokken? Welke kwalitatieve en kwantitatieve eisen stelt actieve bewonersparticipatie aan de ambtelijke organisatie? Welke positie neemt de dorpsraad in? Is de dorpsraad bij elk beleidsonderwerp de aangewezen partij om te overleggen of is het goed om als gemeente ook andere vormen van bewonersparticipatie te hanteren? De gemeenten in de Peel willen gezamenlijk naar deze vragen kijken en zoeken naar voorbeelden en oplossingen. Ze zijn geïnteresseerd in elkaars werkwijzen en willen graag ingaan op de eisen die interactieve communicatie aan de gemeentelijke organisaties stelt.

Werken aan leefbaarheid vergt op de eerste plaats een integrale en interactieve aanpak. De vijf dimensies die van invloed zijn op het leefklimaat (wonen, werken, voorzieningen, sociale infrastructuur en bestuurlijk klimaat), vragen een integrale werkwijze vanuit de verschillende disciplines binnen de gemeentelijke overheid. Daarnaast vereisen zij van de gemeentelijke overheid een interactieve werkwijze die in een zo vroeg mogelijk stadium van trajecten wordt gehanteerd. Het belang en de noodzaak van interactie met burgers en maatschappelijke organisaties wordt algemeen erkend. Echter de wijze en het tijdstip waarop, vragen in de praktijk om inventieve en creatieve methodieken.

Doelstelling

De doelstelling van het regionale project 'Communicatie' is het ontwikkelen van een plan van aanpak waarvan de gemeenten naar keuze modules kunnen toepassen voor het verfijnen en verbeteren van de communicatie tussen gemeente en dorpsbewoners (dorpsraad). Het project wordt vanuit twee afzonderlijke invalshoeken uitgewerkt:

- de gemeentelijke organisatie;
- de bewonersorganisaties/dorpsraden.

In deze notitie, die in opdracht van Stichting 'de Peel Leeft', door Symbiose en Prisma Brabant gezamenlijk is geschreven, leest u de uitwerking van het thema 'Communicatie' vanuit de optiek van de gemeentelijke organisatie. U vindt een beschrijving van de visie en werkwijzen van de Peelgemeenten met betrekking tot interactieve beleidsvorming. Tevens worden de processen met elkaar vergeleken en zijn de noodzakelijke voorwaarden voor interactieve beleidsvorming in beeld gebracht. Sommige gemeenten konden al hun ervaringen met interactieve beleidsvorming noemen; zowel in positieve als in negatieve zin. In hoofdstuk 4 zijn de conclusies verwoord. Deze vormden de basis voor de gespreksthema's tijdens de werkconferentie 'Communicatie gemeenten – bewoners' in juni 2003. De aanbevelingen die tijdens de werkconferentie naar voren zijn gebracht, zijn na de conferentie aan deze notitie toegevoegd.

2. Interactieve beleidsvorming

Begripsbepaling

In het navolgende geven we een omschrijving van interactieve beleidsvorming. Sinds 1990 wordt, als uitvloeisel van het proces bestuurlijke vernieuwing, op grote schaal geëxperimenteerd met nieuwe vormen van interactie tussen overheid en burgers.

Zo ontstonden buurtbeheerprojecten, cliëntenraden, stadsconferenties, dorps- en wijkraden, tribunalen, burgerforums, milieuconferenties, workshops en burgerpanels. Dit zijn alle uitingsvormen van interactieve beleidsvorming. Interactieve beleidsvorming is een vorm van directe democratie en houdt in dat burgers participeren in de vormgeving en de uitvoering van het beleid. Belanghebbende burgers worden in een vroeg stadium bij beleidsvorming betrokken. Ze worden door de overheid uitgenodigd om mee te denken en te praten over problemen en mee te werken aan mogelijke oplossings-richtingen. Het grote verschil met inspraak is dat burgers al in een vroeg stadium en nog voordat er een beslissing is genomen, kunnen participeren bij beleidsontwikkeling.

Kenmerkend voor de Peelgemeenten is de grote mate van betrokkenheid van bewoners bij de leefbaarheid in hun eigen kern. De sociale verbanden en contacten zijn daar nog talrijk en de participatie is groot. Al jaren vervullen dorpsraden een spilfunctie in de communicatie tussen gemeenten en de bewoners van deze kernen. Voor de Peelgemeenten is het een uitdaging om deze bestaande vormen van bewoners-participatie te vernieuwen en te versterken en de dorpsraden een effectieve rol te geven bij interactieve beleidsvormingsprocessen.

Overheden voeren vier hoofdargumenten aan om interactieve beleidsontwikkeling in te voeren:

- draagvlak;
- kwaliteit;
- democratie;
- verantwoordelijkheid van de burger.

Draagvlak

Het idee bestaat dat door interactieve beleidsontwikkeling burgers meer begrip krijgen voor de afwegingen die het bestuur moet maken en eerder geneigd zijn beleid te accepteren dat met hun betrokkenheid tot stand is gekomen.

Kwaliteit

Het gebruiken van de kennis van burgers met betrekking tot bijvoorbeeld hun woonomgeving kan leiden tot een betere kwaliteit van de inhoud van het beleid. Bewoners weten vaak heel goed wat er aan de hand is in hun wijk en wat mogelijke oplossingen (kunnen) zijn.

Democratie

Door directe betrokkenheid bij beleidsvorming kunnen burgers meer kennis en ervaring opdoen met het politieke systeem. Dit kan hun rol als democratisch staatsburger versterken en daarmee de kwaliteit van de democratie. Interactief beleid heeft niet alleen betrekking op het ontwikkelen van plannen of de voorbereiding van het beleid. Het kan ook plaatsvinden bij de beleidsbepaling, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie.

Verantwoordelijkheid van de burger

Interactieve beleidsvorming is een hanteerbare vorm om de eigen verantwoordelijkheid van bewoners voor de leefbaarheid van het dorp te behouden en te stimuleren.

Er zijn vijf gradaties van interactiviteit te onderscheiden* n.l.:

(Hfd. D4 Interactieve beleidsvorming en burgerparticipatie, blz. 2/83)

1. *Informeren*
Het gemeentebestuur bepaalt in hoge mate zelf de agenda voor de besluitvorming en houdt inwoners hiervan op de hoogte. De rol van betrokken burgers is minimaal.
2. *Raadplegen*
Het gemeentebestuur bepaalt in hoge mate zelf de agenda maar ziet burgers als gesprekspartners bij de ontwikkeling van beleid. Men verbindt zich echter niet aan de resultaten die uit gesprekken voortkomen. De burgers worden gehoord.
3. *Adviseren*
Het gemeentebestuur stelt in beginsel de agenda samen, maar geeft burgers de gelegenheid mee te praten en te denken. De ideeën van de betrokken burgers spelen een volwaardige rol in de beleidsontwikkeling. Het gemeentebestuur verbindt zich in principe aan de resultaten, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming beargumenteerd hiervan afwijken.
4. *Coproduceren*
Het gemeentebestuur en burgers bepalen gezamenlijk een probleemagenda, waarna gezamenlijk naar oplossingen wordt gezocht. Het gemeentebestuur verbindt zich aan deze oplossingen.
5. *Meebeslissen*
Het gemeentebestuur laat de ontwikkeling van beleid en besluitvorming over aan burgers, waarbij het ambtelijke apparaat een adviserende rol vervult. Het gemeentebestuur neemt de resultaten over, na toetsing aan de vooraf gestelde randvoorwaarden.

Het gemeentebestuur zal bij de ontwikkeling van nieuw beleid, vooraf een keuze moeten maken met betrekking tot de wijze waarop men interactief beleid wil ontwikkelen. Die keuze heeft consequenties voor de opzet, inrichting en uitvoering van processen. De keuze kan worden bepaald door de mate van complexiteit en gevoeligheid van een beleidsonderwerp en de mate van belang dat voor de burgers eraan hechten. Ook kan in de verschillende fasen van een traject de mate van interactiviteit variëren. Men kan bij elke fase voor een andere participatievorm kiezen.

Interactieve beleidsvorming; geen vrijheid – blijheid!

Gemeenten die hun beleid op interactieve wijze willen vormgeven zijn zich er doorgaans van bewust dat deze wijze van werken verwachtingen wekt. Vanuit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur brengt een en ander zelfs verplichtingen met zich mee. Immers, op het moment dat burgers actief betrokken worden bij een beleidsproces, mogen diezelfde burgers ook verwachten dat deze betrokkenheid serieus wordt genomen en dat er zorgvuldig met hun inbreng wordt omgegaan. Een juridische grondslag hiervoor is er niet, maar binnen het kader van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur wordt nadrukkelijk richting gegeven aan de wijze waarop gemeenten met burgerparticipatie dienen om te gaan. De informatie die hier gegeven wordt zal voor eenieder herkenbaar zijn. Het enige doel is nogmaals -en

misschien zelfs overbodig- te attenderen op enkele belangrijke eisen die onder meer aan een zorgvuldig beleidsproces gesteld worden. Het betreft hier algemene en summiere informatie. Een nadere verdieping is minder relevant en vereist specialistische juridische deskundigheid.

Een zorgvuldige voorbereiding

Gesteld wordt dat bij de voorbereiding van een besluit het bestuursorgaan de nodige kennis dient te vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. De begrippen 'nodige' en 'relevante' geven aan dat bij elk specifiek besluit bepaald kan worden hoever deze 'kennisvergaringsplicht' reikt. Met deze zorgvuldige voorbereiding wordt tevens vermeden dat er sprake kan zijn van ogenschijnlijke partijdigheid.

Evenredigheidsbeginsel

Hiermee wordt bedoeld op de regel dat in beginsel alle relevante belangen die door de te nemen beslissing zullen worden geraakt, moeten worden meegewogen. Verder mogen de, voor een of meer belanghebbenden, nadelige gevolgen niet onevenredig groot zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Of een belang wel of geen rol mag spelen in een belangenafweging is een kwestie van interpretatie, waarbij, indien het geen wettelijke kwestie betreft het gemeentebestuur zelf deze interpretatie invult.

Motiveringbeginsel

Bij de bekendmaking van een bepaald besluit dient de motivering daartoe te worden vermeld. Die vermelding dient volledig te zijn en moet dus inzicht bieden in de gedachtegang van het orgaan dat het besluit neemt. Daarnaast dient de motivering zodanig te zijn dat deze begrijpelijk is voor betrokkenen. Dit betekent dat, daar waar het gaat om minder ingewijde burgers, de motivering zorgvuldiger en begrijpelijker geformuleerd moet zijn, dan wanneer het gaat om besluiten die gericht zijn tot zeer goed in de materie ingevoerde deskundigen.

Interactief beleid in relatie tot het duale stelsel

Met de invoering van het duale stelsel in 2002 heeft de gemeenteraad een andere rol gekregen: kaderstellend en controlerend. Het College van B. en W. is nu verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid. In het verleden gaven de raadsleden, vanuit hun eigen politieke voorkeur hun oordeel over een uitgewerkt plan. In het duale stelsel zal de raad zelf een beleidsvisie, met daarbij gefundeerde keuzes, moeten aandragen.

Voor wat betreft de communicatie tussen overheid en burgers dient er, meer dan voorheen, onderscheid te worden gemaakt tussen enerzijds de communicatie tussen het College van B. en W. en de burgers, en anderzijds de communicatie tussen de gemeenteraad en de burgers. De praktijk leert dat communicatie tussen gemeenten en burgers hoofdzakelijk die onderwerpen betreft die herkenbaar zijn voor de burgers en waar burgers in hun dagelijkse leven tegenaan lopen. Enkele voorbeelden zijn: verkeersveiligheid, onderhoud groen, toegankelijkheid en onderhoudstoestand van accommodaties, bereikbaarheid van voorzieningen. Het betreft onderwerpen die qua status (uitvoering) een verantwoordelijkheid zijn van het College.

Gemeenteraadsleden dienen hun aandacht te verleggen naar een hoger abstractieniveau: van verkeersveiligheidssituaties naar verkeersveiligheidsplannen, van de slechte staat van onderhoud van een gemeenschapshuis naar accommodatiebeleid. De dorpsontwikkelingsvisies, discussies over de toekomst van

een bepaalde kern en handhaving van het voorzieningenniveau zijn bij uitstek thema's die passen bij deze nieuwe rol voor de gemeenteraad. In de praktijk zal het voor veel raadsleden nog lastig zijn die ommezwaai te maken. De nieuwe rol vergt een bepaalde deskundigheid (abstracter denkniveau) en het vergt een andere houding. De gemeenteraad moet vragen van burgers die onder de verantwoordelijkheid van het College vallen, daar ook neerleggen en er niet zelf mee aan de slag gaan. Hoe belangrijk en interessant dit ook voor een volksvertegenwoordiger kan zijn.

Veel gemeenten zijn op dit moment op zoek naar een nieuw evenwicht tussen de beleidsontwikkende en -uitvoerende taken. Zij stellen hierbij de belangrijke vraag wat de rol van de burgers zou kunnen zijn bij de beleidsontwikkeling en -uitvoering, en kiezen meer en meer voor beleidsontwikkeling waarbij men gebruik maakt van interactieve processen. Ook de Brabantse en Limburgse Peelgemeenten zijn daar druk mee bezig.

*) Bron: Handboek Lokaal sociaal beleid; deel 2. Elsevier bedrijfsinformatie bv. 's-Gravenhage

3. Vergelijking tussen de Peelgemeenten

Inleiding

In deze paragraaf worden de Peelgemeenten vergeleken op aspecten van interactieve beleidsvorming. Ze worden gepresenteerd in de vorm van een matrix. De aspecten zijn ontleend aan de beschrijvingen van interactieve beleidsvorming in de afzonderlijke Peelgemeenten. Deze 'impressies' zijn te vinden in paragraaf 5.

Matrix Peelgemeenten en aspecten van interactieve beleidsvorming

Algemeen uitgangspunt, huidige werkwijze, beleidsonderwerpen, interne processen en voorwaarden.

4. Conclusies

In elke Peelgemeente is er sprake van interactieve beleidsvorming: burgerorganisaties en/of individuele burgers worden in deze gemeenten nadrukkelijk betrokken bij de vormgeving van beleid. De gemeenten doen daarbij in meer en mindere mate een beroep op:

- territoriale organisaties: dit zijn bewonersorganisaties: dorps- en wijkraden, en buurtverenigingen;
- functionele organisaties: belangenorganisaties als jeugdraden, gehandicaptenplatform, seniorenraden, milieuraad, vrouwenoverleg, vrijwilligerscomité's;
- tijdelijke groepen als panels en ad-hocgroepen van individuele burgers op basis van belangstelling voor het onderwerp.

Verder zijn er organisaties vanuit professioneel perspectief betrokken bij interactieve beleidsvorming: maatschappelijke organisaties als een woningbouwvereniging, zorginstelling, welzijnsinstelling en het bedrijfsleven.

Onder meer uit de sociale structuurschetsen die in de Limburgse Peelgemeenten zijn gehouden, blijkt dat juist het sociale klimaat in de kleine kernen sterk ontwikkeld is. In combinatie met de, over het algemeen, lagere score voor het bestuurlijke klimaat, ligt in de kleine kernen een prima voedingsbodem voor interactieve beleidsvorming.

Opmerkelijk is het verschil in visie op de inbreng van burgers c.q. burgerorganisaties, maatschappelijke organisaties en gemeente. De opinie over de gemeenteraad als gekozen volksvertegenwoordiging, en dus gemandateerd voor het nemen van besluiten en de mening over de positie van dorps- en wijkraden als dé belangenbehartigers van de dorps- wijkbewoners, verschilt per gemeente. Dit verschil van opvatting is voor een belangrijk gedeelte bepalend voor de wijze waarop de gemeente vorm geeft aan interactieve beleidsvorming.

In de drie Brabantse Peelgemeenten werkt men aan het versterken van de dorps- en wijkraden. Men wil de dorps- en wijkraden tot serieuze gesprekspartners van de gemeente maken. Dit in het kader van interactieve beleidsvorming en met de nadruk op het thema leefbaarheid. Uit de impressies is op te maken dat de Brabantse Peelgemeenten voor het betrekken van burgers bij interactieve beleidsvorming meer overeenkomsten hebben dan de Limburgse gemeenten.

In het verlengde van het verschil in visie op de inbreng van burgers/burgerorganisaties wordt over de positie van de dorpsraden verschillend gedacht. Belangrijke achterliggende vragen zijn in hoeverre de dorpsraden gezien mogen worden als de vertolkers van de mening van de bewoners, is er sprake van een juiste afspiegeling van de bewoners? Geconcludeerd wordt dat de positie en functie van dorpsraden (toch kenmerkend voor het Peelgebied) minder dominant is dan verwacht. Er is een tendens waarneembaar van de dorpsraad als adviesorgaan voor de gemeente naar de dorpsraad als intermediair tussen gemeente en burgers.

Dorpsraden vervullen meer en meer een pro-actieve rol: van kritisch reageren op gemeentelijke voorstellen naar positief meedenken over voorstellen van de gemeente én van een meer afwachtende naar een initiërende houding. Tegelijkertijd spreken gemeenten hun zorgen uit over de toenemende belasting van dorpsraden; een pro-actieve rol vereist doorgaans een grotere tijdsinvestering.

De tendens naar meer betrokkenheid van burgers bij interactieve beleidsvorming dreigt de rol van het maatschappelijke middenveld naar de achtergrond te drukken. Sterker nog: zij spelen tijdens het proces vaak geen enkele rol. Gezien hun specifieke deskundigheid dient voor deze dreiging gewaakt te worden.

Meerdere gemeenten zijn nog zoekende naar de juiste werkwijze. Theoretische modellen, die soms uitvoerig zijn beschreven, worden afgewogen tegen pragmatische werkwijzen, waarbij de voorkeur veelal uitgaat naar een pragmatische invulling.

De omvang van de gemeente en het aantal kernen is voor een groot deel bepalend voor de keuze van de methodiek. Hoe groter de gemeente c.q. het aantal kernen, hoe formeler, systematischer aan interactieve beleidsvorming invulling wordt gegeven. Hieruit zou -in alle voorzichtigheid- geconcludeerd kunnen worden dat de inhoud belangrijker is dan, daar waar mogelijk de methodiek gekozen wordt voor een pragmatische aanpak.

De intrede van het duale stelsel vraagt vanuit het gemeentebestuur een andere aanpak. De scheiding in verantwoordelijkheden tussen College en Gemeenteraad heeft ook consequenties voor de wijze van communicatie tussen bestuurders en burgers. Met name de kaderstellende rol van de gemeenteraad vereist een andere houding van gemeenteraadsleden en vraagt tevens een ander (abstract) denkniveau.

Naast de conclusie dat er in elke Peelgemeente sprake is van interactieve beleidsvorming wordt tevens geconcludeerd dat gemeenten over het algemeen tevreden zijn over hun eigen werkwijze. Voorbeelden uit andere gemeenten worden zeer interessant geacht; de eigen situatie vereist echter maatwerk. Ook hier is de grootte van de gemeente en het aantal kernen van doorslaggevende betekenis.

Gemeenten erkennen dat interactieve beleidsvorming in een vroeg stadium van het beleidsproces moet plaatsvinden. De eerste stappen binnen een beleidsproces zijn veelal de analyse van het probleem en het formuleren van de opdracht waaraan gewerkt dient te worden. In een vroegtijdig stadium betekent dus dat bij deze twee stappen 'de' burger betrokken wordt.

Voor wat betreft de vijf genoemde gradaties van interactiviteit (zie hoofdstuk 2.) kan gesteld worden dat de vijfde gradatie 'meebeslissen' sporadisch gehaald wordt. Algemene opvatting is dat het gemeentebestuur uiteindelijk verantwoordelijk is en dat zij, als democratisch gekozen orgaan, uiteindelijk verantwoordelijk is voor het nemen van (finale) beslissingen.

Criteria c.q. voorwaarden aan interactieve beleidsvorming worden in algemene zin wel genoemd. In de praktijk echter worden deze voorwaarden door de meeste gemeenten nauwelijks als harde voorwaarden gesteld. Dit betekent overigens niet dat er sprake is van vrijheid – blijheid: politieke en financiële haalbaarheid spelen voortdurend op de achtergrond mee. Niettemin constateren we dat bestuurders, maar ook ambtelijke medewerk(st)ers, zich zorgen maken over de wijze waarop beleidsprocessen binnen de politieke, financiële grenzen gehouden kunnen worden.

Moderne vormen van communicatie (ICT) worden nog nauwelijks toegepast. De vraag die daarbij terecht wordt gesteld is in hoeverre digitale communicatie geschikt is voor interactieve beleidsvorming.

Voor wat betreft de interne coördinatie spelen de volgende organen/functionarissen een belangrijke rol:

- Het managementteam.
- De coördinator 'leefbaarheid/aandachtsfunctionaris dorps- en wijkraden' (met name in grotere gemeenten).
- De medewerk(st)er 'voorlichting' (m.n. in kleinere gemeenten).
- De beleidsmedewerk(st)er (vanuit inhoudelijke deskundigheid).
- De coördinator leefbaarheid op gemeentelijk- of kernenniveau staat bij meerdere gemeenten in de belangstelling, zonder dat er concrete plannen liggen.

Van interne coördinatie op bestuurlijk niveau is slechts in een enkele gemeente sprake. Daar waar op ambtelijk niveau er sprake is van een coördinator 'leefbaarheid' vervult de betreffende portefeuillehouder impliciet eveneens de rol van bestuurlijk coördinator.

De rol van de welzijnsinstelling is per gemeente zeer verschillend. In de ene gemeente vervult de welzijnsinstelling juist een cruciale rol als ondersteuner van burgers/burgerorganisaties, in de andere gemeente wordt de welzijnsinstelling louter gezien als een adviesorgaan bij bepaalde beleidsonderwerpen.

5. Interactieve beleidsvorming in de Peelgemeenten

5.1. Impressie gemeente Asten

Korte situatieschets van de gemeente Asten

De gemeente Asten telt in 2002 15.918 inwoners en bestaat uit de dorpen Asten (12.593 inw.), Ommel (902 inw.) en Heusden (2.284 inw.). In de twee laatst genoemde dorpen zijn bewonersorganisaties actief; in Ommel een dorpsraad en in Heusden een stuurgroep.

Algemeen uitgangspunt

De gemeente Asten heeft geen gemeentelijke beleidsvisie met betrekking tot interactieve beleidsvorming. In het huidige bestuursakkoord is echter wel aangegeven dat de dienstverlening aan de burgers beter kan worden geregeld. De gemeente is van mening dat het vroegtijdig betrekken van burgers bij beleidsvorming zeer ten goede komt aan de leefbaarheid van het dorp.

Interactieve beleidsvorming; werkwijze, beleidsonderwerpen en fasen

In de gemeente Asten komt de beleidsvorming steeds vaker door middel van interactieve processen tot stand. Bij de voorbereiding van alle relevante beleidsonderwerpen of voorstellen kunnen burgers betrokken en uitgenodigd worden voor informatie en overleg. De afdeling Communicatie adviseert vakafdelingen over het tijdstip en de wijze waarop bewoners betrokken kunnen worden. Afhankelijk van het thema of onderwerp worden bewoners of bewonersgroepen uitgenodigd die een relatie hebben met het thema of onderwerp. Goede voorbeelden zijn:

- de totstandkoming van de 30 km zone in de gemeente;
- het speelruimteplan;
- de herinrichting van het Campinaterrein.

Alvorens te starten met een interactief proces moet de gemeente duidelijk aangeven wat de kaders en voorwaarden zijn waarbinnen burgers kunnen participeren. De gemeente heeft een communicatienota die momenteel verder wordt uitgewerkt. In deze nota worden allerlei zaken geregeld die met interactieve beleidsvorming te maken hebben.

De gemeente Asten heeft (structureel) contact met:

- de stuurgroep Heusden;
- de dorpsraad Ommel;
- de vijftien buurtverenigingen;
- de bewoners Paddestoelenwijk;
- huurders- belangenorganisaties;
- de participatiecommissie;
- de VAC.

Ook de woningbouwverenigingen, de politie, het opbouwwerk en het gehandicaptenplatform zijn betrokken bij interactieve beleidsvormingsprocessen. Momenteel ontwikkelt de gemeente een projectplan 'Dorps- en wijkraden in de gemeente Asten'. Het streven is om een geïnstitutionaliseerd overlegorgaan per kern (dorpsraad) of leefgemeenschap (wijkraad) in te stellen.

Dorps/wijkraden

Huidige stand van zaken

Zoals al gemeld, heeft de gemeente Asten een samenwerkingsrelatie met twee bewonersorganisaties; de stuurgroep Heusden en de dorpsraad Ommel. De dorpsraad Ommel is een stichting en heeft statuten. De stuurgroep Heusden is nog niet zo ver maar is druk bezig dit te regelen. De gemeente heeft geen verordening dorps- en wijkraden vastgesteld.

Er bestaan nog geen schriftelijke afspraken tussen gemeente en bewonersorganisaties over taken, bevoegdheden en werkwijze. De rol van de stuurgroep en dorpsraad is op dit moment te omschrijven als advies/klankbordgroep en belangenbehartiger van de dorpen.

De gemeente streeft ernaar om ook in het dorp Asten met wijkraden te gaan werken. Wanneer dit gerealiseerd is wil men de taken, bevoegdheden en werkwijze van de dorps- en wijkraden vastleggen in een convenant. De stuurgroep en dorpsraad ontvangen geen leefbaarheidbudget maar wel een subsidie voor de organisatiekosten. Binnen de gemeentelijke organisatie is een medewerker van de afdeling Bewonerszaken voor 8 uur aangesteld als aanspreekpunt voor deze bewonersorganisaties. De taken van deze aandachtsfunctionaris zijn zeer summier omschreven.

Communicatie

De communicatie tussen gemeente en bewonersorganisaties verloopt via de aandachtsfunctionaris, vakambtenaren, portefeuillehouders. Er bestaat structureel overleg tussen College van B. en W. en de afzonderlijke bewonersorganisaties. De stuurgroep en dorpsraad worden betrokken bij beleidsonderwerpen die te maken hebben met de leefbaarheid van het desbetreffende dorp. Dat kan zijn: wonen, milieu, arbeid, zorg en onderwijs. (Voorbeeld pilot Brede School). De bedoeling is dat de bewonersorganisaties in de toekomst uit het jaarplan van de gemeente opmaken welke onderwerpen in desbetreffende jaar aan de orde komen en belangrijk zijn voor hun dorp. Stichting Opbouwwerk Asten (STOA) ondersteunt de stuurgroep Heusden en dorpsraad Asten en zal in de toekomst ook een ondersteunende functie gaan vervullen ten behoeve van de nog op te richten wijkraden.

Interne processen

De aandachtsfunctionaris dorps- en wijkraden en de gemeentevoorlichter zijn in de gemeente Asten samen het aanspreekpunt voor interactieve beleidsvorming. Omdat verschillende afdelingen betrokken zijn bij interactieve beleidsvorming is het management goed op de hoogte van wat er speelt in de afzonderlijke dorpen en rondom de verschillende beleidsthema's. Eindverantwoordelijkheid in dit kader heeft het directielid Communicatie en het directielid Intern en externe projecten. De besluitvormingsprocedure in de gemeentelijke organisatie van Asten verloopt als volgt:

- Bij de voorbereiding van een raadsvoorstel schakelt de vakambtenaar de medewerker communicatie in om een communicatieplan op te stellen.
- Hierin worden o.a. de kaders voor het interactieve proces vastgesteld.
- Dit plan wordt ter goedkeuring aan het college voorgelegd.
- Na goedkeuring start het interactieve proces met de burgers.
- De adviezen en opmerkingen van burgers worden onderzocht en afgewogen.
- Wanneer adviezen worden overgenomen kan dat leiden tot wijzigingen in het voorstel.
- Hierna volgt de normale besluitvormingsfase.

Wanneer adviezen niet worden overgenomen dan zou in het definitieve raadsvoorstel te lezen moeten zijn waarom het advies niet is overgenomen. Dit gebeurt nog niet altijd. Dit is een aandachtspunt dat in de communicatienota van de gemeente verder wordt uit gewerkt. Het gebeurt ook vaak dat bewoners al in een eerste denkstadium worden betrokken. Ook dan heeft het College van B. en W. eerst de kaders aangegeven.

Bij ongevraagde adviezen van bewonersorganisaties of eigen ideeën van burgers wordt nagenoeg dezelfde procedure gehanteerd. Het verschil is dat de vakambtenaar nu eerst gaat onderzoeken of het advies of idee ook haalbaar en uitvoerbaar is, en wat de kaders zijn. Dit wordt aan het college voorgelegd. De aandachtsfunctionaris ontvangt altijd een afschrift van adviezen of reacties van de bewonersorganisaties. Deze medewerker bewaakt de afhandeling. In de gemeentelijke organisatie hanteert men geen protocol waarin afspraken zijn vastgelegd over de taken en verantwoordelijkheden, rechten en plichten van bestuurders, en medewerkers die betrokken zijn bij interactieve beleidsvorming. Ook dit punt zal in de nog te schrijven communicatienota uitgewerkt worden. Er is geen aparte klachtenprocedure. Wanneer er m.b.t. de interactieve beleidsvorming klachten zijn worden deze volgens de normale klachtenregeling afgehandeld. Het SRE is bezig met de realisatie van een ombudsfunctie in de regio, waar mogelijk bij aangesloten kan worden.

Voorwaarden voor interactieve beleidsvorming

Informatievoorziening

Een van de voorwaarden van interactieve beleidsvorming is een goede informatievoorziening naar burgers. Belangrijk is dat burgers tijdig en duidelijk worden geïnformeerd over de op handen zijnde ontwikkelingen. Open communicatie is hierbij van essentieel belang. De media kunnen hieraan een belangrijke bijdrage leveren. De gemeentelijke informatievoorziening verloopt in Asten via de vakafdelingen en afdeling Communicatie. Men werkt o.a. met brieven aan inwoners die huis aan huis worden verspreid, gerichte uitnodigingen aan organisaties en instellingen, artikelen in het huis-aan-huisblad, artikelen in dagblad, de gemeentelijke website (met discussie en vragenmodule) en de kabel t.v. De dorpsraad en stuurgroep ontvangen relevante commissie en raadsstukken. Zij staan op de verzendlijst van de gemeente. De wijze van informatievoorziening aan dorps- en wijkraden zal in de communicatienota worden opgenomen.

Ervaringen; resultaten en valkuilen

In Asten is een aantal resultaten geboekt met interactieve beleidsvorming. Genoemd werden het speelruimteplan en de 30 km zone. Ook de valkuilen werden genoemd:

- Niet te veel beloven, zeker niet als je het niet waar kunt maken.

- Bewoners niet het idee geven dat ze veel invloed hebben als dat niet het geval is.
- Bestuurders beloven vaak meer dan ze kunnen waarmaken.
- Het gaat om adviseren. Bewoners kunnen geen besluiten nemen, dat doet de gemeenteraad.
- De hoge verwachtingen van bewoners.

Het is belangrijk een helder proces uit te zetten en duidelijk te zijn over de marge die er in een bepaald beleidsvormingsproces aanwezig is.

5.2. Impressie gemeente Deurne

Korte situatieschets van de gemeente Deurne

In de gemeente Deurne wonen ruim 32.200 inwoners. De gemeente Deurne bestaat uit de hoofdkern Deurne, vier kerkdorpen: Liessel (3.500 inw.), Neerkant (1.800 inw.) Vlierden (1.400 inw.), Helenaveen (900 inw.) en een aantal buurtschappen. In de gemeente Deurne zijn verschillende dorps- en wijkraden actief.

Algemeen uitgangspunt

De gemeente Deurne hanteert het uitgangspunt dat burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven zoveel mogelijk actief kunnen participeren in het beleidsvormingsproces. Tevens is men van mening dat de bovengenoemde participanten het beleid in hoge mate kunnen beïnvloeden en medeverantwoordelijk zijn voor het oplossen van problemen. De gemeente Deurne hecht eveneens veel waarde aan de inbreng van dorps- en wijkraden. Op initiatief van de dorps- en wijkraden hebben de gemeente en alle dorps- en wijkraden een convenant opgesteld en ondertekend. Op dit moment is de gemeente Deurne al vergevorderd met de opzet van een eigen aanpak van interactieve beleidsontwikkeling. Deze aanpak is onlangs, in mei 2003, door de Raad vastgesteld.

Interactieve beleidsvorming; werkwijze, beleidsonderwerpen en fasen

De gemeente Deurne ontwikkelt momenteel een eigen aanpak interactieve beleidsvorming. Tot op heden werkten enkele afzonderlijke afdelingen al interactief. In de aanpak die men nu voor ogen heeft wil men interactieve beleidsvorming gemeentebreed inzetten. Een werkgroep waarin ook raadsleden participeerden heeft de visie en ideeën op papier gezet en in een raadsvoorstel uitgewerkt. Dit raadsvoorstel is in mei 2003 in de Raad besproken en vastgesteld. In dit raadsvoorstel zijn criteria opgenomen om te toetsen of er wel of niet interactief beleid moet worden ontwikkeld. De criteria zijn:

- Hoe open is het proces?
- Is de problematiek geschikt voor interactiviteit?
- Is er voldoende duidelijkheid over de eigen rol en inbreng, en die van de participanten?
- Is er meerwaarde van de participatie te verwachten?
- Is er een voldoende constructieve relatie tussen bestuur en participanten?

In de gemeente Deurne kiest men voor de volgende procedure; wanneer de Raad inclusief de raadsgriffier een kaderstellende uitspraak doet, moet men zich tevens de vraag stellen of de uitwerking van dat kader op interactieve wijze moet plaatsvinden. Niet elk onderwerp leent zich voor interactieve beleidsvorming; te denken valt daarbij bijvoorbeeld aan de locatiekeuze voor een woonwagencentrum. In Deurne vindt men dat er op een juiste en zuinige manier interactieve beleidsvorming moet worden ingezet. Het moet om grote beleidsvraagstukken gaan, want zo'n proces kost veel tijd en geld. Wanneer men kiest voor interactieve beleidsvorming dan stelt de Raad het volgende vast::

- het doel;
- de middelen;
- en wie, wanneer en op welke wijze wordt betrokken.

De Raad bepaalt en geeft de opdracht tot uitwerking. Tevens geeft ze de kaders en grenzen aan waarbinnen gewerkt moet worden.

Dorps/wijkraden

Huidige stand van zaken

In de gemeente Deurne zijn vier dorpsraden en zes wijkraden actief. Men heeft geen aparte verordening. Wel is op initiatief van de dorps- en wijkraden in samenspraak met de gemeente een convenant opgesteld. Dit convenant is in de gemeentelijke organisatie uitgezet met de bedoeling daarop te reageren. Diverse afdelingen en het managementteam hebben dat gedaan. De reacties zijn bestudeerd en waar mogelijk verwerkt in de uiteindelijke uitwerking. Het convenant is door de raad vastgesteld. Hierna hebben de dorps- en wijkraden het convenant in november 2002 ondertekend. De dorps- en wijkraden hebben het recht gevraagd en ongevraagd hun betrokkenheid te tonen bij dat deel van het gemeentelijke beleid, in voorbereidende en uitvoerende zin, dat gevolgen heeft voor de leefbaarheid in de eigen wijk of het eigen dorp. Het betreft dan de taakvelden:

- begrenzing dorp/wijk;
- ophalen huisvuil;
- bestemmingsplannen;
- verkeersmaatregelen;
- openbaar vervoer;
- gemeenschapsruimten;
- onderwijs, enz.

Bij de vorming van nieuw beleid worden de dorps- en wijkraden dan ook uitdrukkelijk betrokken.

Communicatie

Een goede toegankelijkheid van bestuurders en het ambtelijke apparaat is van groot belang. De burgemeester is portefeuillehouder dorps- en wijkraden, en heeft twee keer per jaar overleg met de voorzitters en secretarissen van deze raden. Er vindt jaarlijks overleg plaats met het college van B en W over de plannen in de beleidsbegroting. Op verzoek brengt het college van B en W tweejaarlijks een bezoek aan het dorp of de wijk. Ook kunnen zij tussentijds voor het bijwonen van bijeenkomsten worden uitgenodigd. De ambtelijke organisatie probeert optimaal toegankelijk te zijn. Er is een coördinator wijk- en dorpsraden voor 28 uur aangesteld. Deze vormt de verbindende schakel tussen de dorps- en wijkraden en de ambtelijke organisatie. Hij hanteert een werklijst die hij regelmatig bij zijn collega's afcheckt. Bovendien heeft de coördinator nog acht uur voor ambtelijke ondersteuning en is hij het aanspreekpunt voor alle uitvoerende aspecten, met uitzondering van de inhoud. De inhoudelijke kant is de verantwoordelijkheid van de vakafdelingen. Zoals gezegd is het convenant pas zes maanden geleden ondertekend. Dat houdt in dat de samenwerking tussen de gemeente en de dorps- en wijkraden, zich op dit moment nog in het stadium van een leerproces bevindt en niet alles verloopt al geheel vlekkeloos.

De dorps- en wijkraden ontvangen jaarlijks een subsidie. Deze subsidie is bedoeld voor de organisatiekosten maar kan tevens besteed worden als leefbaarheidbudget. De raden kunnen deze budgetten vrij besteden. Ter informatie ontvangen de dorps- en wijkraden het raadsprogramma en het college uitvoeringsprogramma, de jaarlijkse beleidsbegrotingen en activiteitenplanningen voor zover ze beschikbaar zijn. Daarnaast ontvangen zij alle relevante raads- en commissiestukken en beleidsstukken in voorbereiding. De Stichting Welzijn Deurne kan op verzoek gevraagd worden voor professionele ondersteuning op het gebied van organisatie en werkmethodek.

Interne processen

De gemeente Deurne wil de interactieve beleidsvormingsprocedure als volgt uitvoeren:

- Bij de start van een (groot) project (b.v. speelruimteplan) wordt door de vakafdeling een startnotitie opgesteld.
- In de startnotitie zit een interactief beleid /communicatieparagraaf waarin de al eerder beschreven criteria om al dan niet interactief beleid te ontwikkelen, zijn verwoord. Tevens zijn de randvoorwaarden geformuleerd en de volgende aspecten in beeld gebracht:
 - de communicatiemiddelen;
 - de participanten;
 - het budget;
 - de planning;
 - de terugkoppelmomenten.
- De startnotitie wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de gemeenteraad.
- De gemeenteraad maakt aan de hand van een checklist de afweging om het proces interactief in te zetten en wat de kaders en voorwaarden zijn.
- Na accordering kan het interactieve proces van start gaan.

De politiek, ambtenaren en betrokken burgers kunnen dan aan de slag. Voor de procesbegeleiding is de gemeentesecretaris verantwoordelijk. Per project wordt er een ambtelijke projectleider aangewezen om het proces te bewaken. Om interactief te kunnen werken is bij ambtenaren en bestuurders een grondhouding nodig, waarbij men overtuigd is dat burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven belangrijke bijdragen kunnen leveren in het beleidsvormingsproces. De gemeente Deurne beschouwt dit uitgangspunt als een belangrijke uitdaging. Of zoals de coördinator dorpsraden het verwoordt: 'Eenmaal interactieve beleidsvorming breed ingevoerd is er geen weg terug'.

In het convenant 'Dorps- en wijkraden' heeft de gemeente Deurne de afhandelingprocedure van verzoeken en brieven van dorps- en wijkraden beschreven. Wanneer brieven of verzoeken (meestal in gestandaardiseerde vorm) gericht aan het College van B. en W. binnenkomen, worden deze doorgestuurd naar de vakafdeling. Medewerkers van de vakafdeling wikkelen deze verzoeken af. De coördinator wijk- en dorpsraden ontvangt een afschrift en bewaakt de afhandelingprocedure. Hij kan zonedig adviezen geven over de te volgen procedure. Verzoeken en brieven van wijk- en dorpsraden krijgen prioriteit en moeten binnen zes weken behandeld en beantwoord zijn. Indien de inhoudelijke afhandeling stagneert, kunnen de wijk- en dorpsraden dit melden bij de coördinator. Hij probeert dan snel de oorzaak van de stagnatie te achterhalen en deze terug te koppelen naar de melder. De coördinator bewaakt ook de informatievoorziening naar de dorps- en wijkraden en houdt in de gaten dat collega's daadwerkelijk relevante stukken aan de dorps- en wijkraden sturen.

Er is in Deurne geen aparte klachtenprocedure. Bij klachten volgt men de normale procedure.

Voorwaarden voor interactieve beleidsvorming

Informatievoorziening

De gemeente Deurne vindt dat de informatieverstrekking soepel moet verlopen en dat burgers informatie moeten ontvangen waar ze echt iets mee kunnen. De gemeente probeert een juiste balans te vinden in de informatieverstrekking aan de burgers. Burgers overstelpen met informatie zorgt er voor dat ze door de bomen het

bos niet meer zien. Te weinig informatie aan burgers geven maakt dat ze zich niet goed op het desbetreffende onderwerp kunnen voorbereiden.

De dorps- en wijkraden ontvangen alle raads- en commissiestukken en alle beleidsstukken in voorbereiding. De meeste medewerkers van de vakafdelingen houden daar rekening mee. Het toezenden van bestemmingsplannen aan de dorps- en wijkraden is inmiddels een automatisme geworden.

Naast effectieve informatievoorziening zijn ook andere voorwaarden voor interactieve beleidsvorming essentieel:

- een open communicatie;
- de gemeente moet burgers voldoende tijd geven om plannen te bestuderen;
- de gemeente dient vooraf duidelijk de randvoorwaarden en de kaders aan te geven.

Wanneer een beslissing is genomen en deze afwijkt van het advies van dorps- en wijkraden of andere groepen burgers dient de gemeente duidelijk te motiveren waarom een andere keuze is gemaakt.

Ervaringen; resultaten en valkuilen

In de gemeente Deurne ervaart men dat het werken met burgers verrijkend kan zijn voor de politiek. Burgers hebben geen interesse in partijpolitiek maar wel zijn ze geïnteresseerd en betrokken bij onderwerpen en thema's die hen direct aangaan en te maken hebben met hun directe leefwereld. Op die belangstelling en betrokkenheid zou de politiek moeten inspelen.

De betrokkenheid van burgers bij de reconstructieplannen is niet groot. De plannen zijn abstract en veel omvattend. Het is voor betrokken burgers moeilijk om hier een juist beeld van te krijgen en vervolgens enige invloed uit te kunnen oefenen. Als valkuil wordt genoemd, de neiging om alles in een containerbegrip samen te vatten. Leefbaarheid is bijvoorbeeld zo'n begrip. Soms wordt leefbaarheid gebruikt als synoniem van sociaal en weet men niet precies wat er onder valt en waar men het over heeft. Dit veroorzaakt de vaag- en abstractheid van het te ontwikkelen beleid. Betrokken burgers haken dan af.

5.3. Impressie gemeente Someren

Korte situatieschets van de gemeente Someren

De gemeente Someren bestaat uit Someren Dorp (11.198 inw.), Someren Eind (3.437 inw.), Someren Heide (1.425 inw.) en Lierop (2.378 inw.) In totaal telt de gemeente Someren 18.438 inwoners. In de kernen Someren Eind, Someren Heide en Lierop functioneren sinds lange tijd verschillende overlegplatforms. De dorpsorganisaties, 'Stichtingen voor Sociaal Cultureel Werk', zijn exploitant van de gemeenschapshuizen en worden gezien als belangenbehartigers van deze kernen.

Algemeen uitgangspunt

Het gemeentebestuur van Someren heeft de intentie om interactief beleid te ontwikkelen. Men gaat steeds vaker burgers betrekken bij onderwerpen die voor hen relevant zijn. Daarnaast heeft de gemeente Someren het plan om de communicatie met de kleine kernen en wijken structureel te regelen. In de startnotitie "Dorps- en wijkraden" geeft zij aan te willen onderzoeken of er voldoende draagvlak is voor geïnstitutionaliseerde overlegorganen per kern of leefgemeenschap. Op dit moment wordt bekeken op welke wijze dorps- en wijkraden aan de reeds bestaande communicatie-infrastructuur kunnen worden toegevoegd.

Interactieve beleidsvorming; werkwijze, beleidsonderwerpen en fasen

De gemeente Someren nodigt bewoners, instellingen en organisaties steeds vaker uit te participeren in het beleidsvormingsproces. Het gaat dan om bewoners van een straat of wijk, bewonersgroepen, de stichtingen voor sociaal cultureel werk, maar ook andere relevante verenigingen of organisaties. Een goed voorbeeld is de totstandkoming van het vrijwilligersbeleid. Hierbij zijn zo'n 250 vrijwilligers betrokken. In de beleidsvisie 'Leefbaarheid in de Somerse kleine kernen' en in de startnotitie 'Dorps- en wijkraden' heeft het gemeentebestuur de intentie uitgesproken om interactief beleid te ontwikkelen. Burgers worden betrokken bij onderwerpen die voor hen relevant zijn. Dit kan in principe elk beleidsonderwerp zijn. Er wordt wel telkens bij de start van beleidsvoorbereiding de afweging gemaakt of het betrekken van burgers meerwaarde zou hebben. Vooraf wordt bepaald wie, wanneer en op welke wijze wordt uitgenodigd. Men probeert bewoners zoveel mogelijk bij het begin van beleidsvormingstrajecten te betrekken. De gemeente vindt het van essentieel belang dat er vooraf duidelijkheid wordt gegeven over de kaders waarbinnen burgers invloed kunnen uitoefenen en wat de juridische en financiële randvoorwaarden zijn. De Raad en het college van B en W moeten dan ook de uitgangspunten bepalen. De gemeente Someren heeft (structureel) overleg met de Stichtingen voor Sociaal Cultureel Werk, en andere verenigingen en instellingen. Het streven is om elk jaar in samenwerking met de stichtingen voor SCW in de kleine kernen dorpsgesprekken te organiseren. Dit bevalt goed, reden voor de gemeente om dit in de toekomst te continueren. Afhankelijk van het onderwerp betreft de gemeente ook de woningbouwstichting en het opbouwwerk bij het interactieve beleidsvormingsproces.

Dorps/wijkraden

Huidige stand van zaken

De gemeente Someren heeft een samenwerkingsrelatie met:

- de stichtingen Sociaal Cultureel Werk (Someren Heide, Lierop en Someren Noord)
- de werkgroep Leefbaarheid Someren Eind.

Stichting Opbouwwerk Someren heeft een ondersteunende functie t.b.v. deze stichtingen. De gemeente werkt niet met een verordening Dorps- en wijkraden. Ook zijn er geen schriftelijke afspraken met de organisaties gemaakt over de wijze waarop men kan adviseren. De gemeente Someren wil op termijn, wanneer alle dorps- en wijkraden zijn ingesteld, afspraken over taken, bevoegdheden en werkwijze vastleggen in een convenant. Ook de juridische status van deze bewonersorganisaties moet dan geregeld worden.

Communicatie

De communicatie met deze organisaties verloopt via vakambtenaren en de portefeuillehouders. Het college van B en W hecht veel waarde aan de dorpsgesprekken. Organisaties krijgen op dit moment geen leefbaarheidbudget maar wel subsidie voor de organisatiekosten. Binnen de gemeentelijke organisatie wordt binnenkort een medewerker voor 15 uur als coördinator aangesteld. Deze medewerker heeft als eerste taak dorps- en wijkraden opzetten, dit in nauwe samenwerking met het opbouwwerk. Als dit gerealiseerd is kan er een precieze taakomschrijving voor deze functionaris worden opgesteld. In de startnotitie worden de taken voor dorps- en wijkraden omschreven als: het behartigen van belangen van kern of wijkbewoners door vertegenwoordigen, signaleren, communiceren, adviseren en participeren. Zij kunnen gevraagd en ongevraagd betrokkenheid tonen bij alle aspecten van leefbaarheid in dorp of wijk. Genoemd worden:

- sociaal klimaat;
- wonen;
- voorzieningen;
- verkeer;
- werken;
- relatie burger en overheid.

Interne processen

Op dit moment werkt de gemeente Someren in zijn algemeenheid volgens bepaalde bestaande procedures. Dorps- en wijkraden en bijhorende convenanten (waarin zaken als overlegstructuur, gespreksonderwerpen, budgetten etc. worden geregeld) zijn er nu nog niet. De gemeentelijke organisatie is op dit moment nog niet geheel ingericht op de (organisatorische) gevolgen die voortkomen uit het werken met dorps- en wijkraden en andere vormen van interactieve beleidsvorming. Globaal kan al wel worden aangegeven dat diverse besluitvormingsprocedures m.b.t. beleidsvelden van algemeen belang en waarbij dus (groepen) burgers betrokken zijn, in de gemeentelijke organisatie als volgt verlopen:

- Bij de voorbereiding van een advies over algemene beleidszaken bekijkt de vakambtenaar of de inbreng van burgers meerwaarde kan hebben.
- De vakambtenaar spreekt dit door met de portefeuillehouder.
- De kaders worden geformuleerd en in een voorstel vastgelegd.
- Het voorstel gaat naar het college.
- Na akkoordbevinding start het interactieve proces en kunnen burgers hun mening geven.

- Adviezen en opmerkingen van burgers worden vervolgens bekeken en afgewogen. Niet alle adviezen worden overgenomen. Is dat laatste het geval, dan zou in het definitieve raadsvoorstel te lezen moeten zijn waarom het advies niet is overgenomen. Dit gebeurt nog lang niet altijd.

Het is ook mogelijk om in een nog vroeger denkstadium bewoners te betrekken. Maar ook dan zal het college van B en W eerst de kaders aangeven. Ongevraagde adviezen van bewonersorganisaties of eigen ideeën van burgers worden nagenoeg op dezelfde wijze behandeld. Onderzoek naar haalbaarheid en uitvoerbaarheid van het advies of idee is dan een eerste vereiste. Wanneer dat duidelijk is en ook de kaders helder zijn wordt dit in een voorstel aan het college voorgelegd.

In de gemeente Someren wordt de nog aan te stellen coördinator ambtelijk aanspreekpunt. De ambtelijke organisatie is reeds gewend -daar waar dat nodig en mogelijk is- integraal te werken. Een projectmatige aanpak maakt deel uit van de werkvormen in Someren. Daarnaast worden alle van belang zijnde zaken besproken in afdelingsoverleg en managementteam. Bestuurlijk aanspreekpunt is de portefeuillehouder dorps- en wijkraden. In de gemeentelijke organisatie van Someren is men nog niet zo ver dat men een protocol hanteert waarin afspraken staan over de taken en verantwoordelijkheden, rechten en plichten van bestuurders en medewerkers die betrokken zijn bij interactieve beleidsvorming. Er is geen specifieke klachtenprocedure. Indien er in dit kader klachten zijn kan gebruik worden gemaakt van de algemene klachtenregeling. Wellicht kan straks gebruik worden gemaakt van een nog te realiseren ombudsfunctie in de regio (SRE).

Voorwaarden voor interactieve beleidsvorming

Informatievoorziening

In Someren verloopt de informatievoorziening via de vakafdelingen. Men werkt er met artikelen in het huis-aan-huisblad, op de gemeentelijke website, de begrotingsspecial valt bij alle inwoners in de bus, agenda, begroting en beleidsontwerp zijn op aanvraag verkrijgbaar. Het belangrijkste acht de gemeentelijke organisatie snel te reageren als bewoners vragen hebben of ergens problemen mee hebben. Snel reageren op signalen van inwoners maar ook hun vragen snel afhandelen is het motto. Bestuurders worden direct aangesproken maar spreken zelf ook mensen direct aan. Ze pakken bijvoorbeeld de fiets en gaan even bij de mensen langs.

Ervaringen; resultaten en valkuilen

In Someren noemt men het Vrijwilligersbeleid, het emancipatie/participatiebeleid en de Prio-sessie Milieu als goede voorbeelden van interactieve beleidsvorming.

Valkuilen zijn:

- vooraf niet duidelijk zijn;
- geen randvoorwaarden en kaders stellen;
- meer beloven dan je waar kunt maken;
- verwachtingen wekken die je niet waar kunt maken;
- geen duidelijkheid geven over de beschikbare financiële middelen;
- dorpsraden overstelpen met veel werk.

5.4. Impressie gemeente Helden

Korte situatieschets van de gemeente

De gemeente Helden telt zes kernen: Helden (± 5500 inwoners), Egchel (± 1000), Panningen (± 7500), Koningslust (± 1250), Grashoek (± 1500) en Beringe (± 2000). Het totale aantal inwoners bedraagt ongeveer 19.000.

Opmerkelijk op het gebied van de communicatie tussen gemeente en bewoners is de andere rol voor de dorpsraden. Enkele jaren geleden heeft de gemeente Helden de verordening op de dorpsraden ingetrokken en heeft men een bewuste keuze gemaakt om individuele burgers directer bij het beleid voor de kernen te betrekken. Dorpsraden spelen nog steeds een belangrijke rol, echter nu meer als intermediair tussen gemeente en burgers en minder als vertegenwoordiger van de burgers.

Algemeen uitgangspunt

De gemeente huldigt het standpunt dat het verbeteren en/of in stand houden van de leefbaarheid in de kleine kernen in eerste instantie een taak van de bewoners zelf is. De gemeente Helden sluit hierbij aan op de individualiseringstrend en heeft deze trend vertaald in haar interactieve beleidsontwikkeling. Het individuele belang wordt centraal gesteld en, in mindere mate, het belang van verenigingen/organisaties. Dit betekent dat de gemeente Helden er nadrukkelijk voor kiest burgers rechtstreeks, dus individueel, te betrekken bij de vormgeving van beleid. Daarmee wordt impliciet beoogt het 'machtsdenken' van vroeger te doorbreken. Niet de organisaties (raden) zijn gesprekspartners, maar de burgers zelf. De gemeente Helden gebruikt hierbij de term 'communicatieve zelfsturing' (middels communicatie geeft de burger zelf sturing aan beleidsontwikkeling). De gemeente ziet de individuele bewoner als een kans. Een kans om vanuit zelfsturing van individuen te komen tot zelfsturing van groepen en vervolgens tot zelfsturing van woonkernen of dorpen. Voorwaarde is uiteraard een positief beeld van de individuele burgers: zij zijn realistisch, werken aan (voor de gemeente) acceptabele en (financieel) haalbare plannen. Vanuit dat mensbeeld veroorlooft de gemeente zich een terughoudende opstelling. Het dorp (de burgers) ontwikkelt haar eigen visie! Daar waar de gemeente een meer bepalende rol vervult, of op het moment dat de gemeente 'aan zet' is, wordt een andere, formelere, werkwijze gehanteerd, waarbij maatschappelijke organisaties een prominente rol vervullen.

Interactieve beleidsvorming; werkwijze, beleidsonderwerpen en fasen

Ten aanzien van het idee van de communicatieve zelfsturing.

In Helden zijn in de verschillende kernen ook verschillende werkwijzen gehanteerd. Samenvattend kunnen deze werkwijzen als volgt worden getypeerd:

Koningslust

In Koningslust heeft de dorpsraad het initiatief genomen om de leefbaarheidsdiscussie te organiseren. De gemeente Helden heeft het proces gefaseerd. In eerste instantie is voor het totale proces een projectplan ontwikkeld en conform dit projectplan heeft de discussie gestalte gekregen. In de loop van het proces is het projectplan aan de werkwijze aangepast. Ongeveer 100 bewoners en twee organisaties die van belang zijn voor het dorp, zijn actief betrokken geweest bij het proces.

Resultaten:

- Rapportage van de leefbaarheidsdiscussie: een visie op de toekomst van Koningslust.
- Uitbreiding van de dorpsraad naar twintig leden.
- Werkgroepen die gaan werken aan de verdieping van de leefbaarheidsdiscussie door het opstellen van concrete werkplannen.
- Een klankbordgroep, bestaande uit de voorzitters van de themagroepen.
- Meer bewoners die samen werken aan de leefbaarheid van Koningslust.

Beringe

In Beringe heeft de gemeente Helden het initiatief genomen. Er is in eerste instantie gewerkt buiten de bestaande aanspreekbare kaders om. Sleutelfiguren uit de gemeenschap zijn gevraagd zitting te nemen in een klankbordgroep. De gemeente heeft voor het project een projectstructuur met veel aandacht voor de communicatie uitgewerkt. Er is een communicatiecoördinator aangewezen, die de communicatie van het totale proces dient te bewaken. De gemeente heeft de klankbordgroep gefaseerd om de door haar gewenste ondersteuning te realiseren. In de tweede fase zijn meerdere bewoners betrokken bij het verder concretiseren van een viertal thema's in deelprojectgroepen. De communicatie verloopt cyclisch. Bij de stappen zijn alle gremia in de projectstructuur steeds betrokken.

Grashoek

In Grashoek heeft de dorpsraad in 1999 met ondersteuning van Vorkmeer het initiatief genomen om te komen tot een brede leefbaarheidsdiscussie. Na de presentatie van het rapport zijn niet onmiddellijk initiatieven ondernomen om de aanbevelingen uit te werken in een dorpsvisie. In 2001 heeft de gemeente Helden in overleg met de dorpsraad besloten het thema wonen, welzijn en zorg in Grashoek verder uit te werken. Nadat de dorpsraadondersteuner contact heeft gelegd met de dorpsraad, is in 2001 gewerkt aan lopende punten, heeft in 2002 de ombouw tot een dorpsoverleg gestalte gekregen en wordt de brede leefbaarheidsdiscussie weer opgepakt via het werken aan een dorpsvisie.

In bijlage 7 is een schematisch overzicht weergegeven van de verschillende werkwijzen in Helden.

Specifieke rol voor de gemeente

Het mag duidelijk zijn dat dit soort processen niet vanzelf lopen. Interactieve beleidsvorming vraagt een goede coördinatie. De gemeente voorziet in deze coördinatie middels facilitering van de regionale welzijnsinstelling die in de vorm van dorpsraadondersteuner als procescoördinator optreedt. Zoals reeds eerder is aangegeven heeft de gemeente in deze een terughoudende rol. Een belangrijke, doch aanvullende rol voor de gemeente is het beschikbaar stellen van de aanwezige kennis. De dorpsraden vervullen een belangrijke rol bij de communicatie met de burgers.

Op het moment dat de visies moeten worden omgezet in acties zal de gemeente veelal wel in beeld komen en zullen er op gemeentelijk niveau standpunten ingenomen moeten worden en financiën beschikbaar gesteld moeten worden. Het is van groot belang deze momenten, waarop de gemeente in het proces betrokken wordt, vooraf te markeren. Politieke besluitvorming en zeker indien dit financiële consequenties heeft kent haar eigen procedures en vergt tijd. Het tijdig anticiperen op deze procedures voorkomt onnodige vertraging van het proces en frustraties bij betrokken partijen.

Naarmate plannen concreter worden is het van groot belang deze momenten te markeren!

Overige overlegsituaties

Naast deze werkwijze van 'communicatieve zelfsturing' zijn er ook andere werkwijzen waarbij er sprake is van interactieve beleidsvorming. Het betreft hier dan thema's/onderwerpen waarbij de gemeente zelf aan zet is. Voorbeelden zijn jeugd-, gehandicapten- en ouderenbeleid. Bij deze werkwijzen wordt de volgende rode draad gevolgd:

1. In de gemeentelijke productbegroting vindt er een afweging plaats over doel, middelen en prestaties.
2. Door de Raad wordt een startnotitie vastgesteld.
3. Via hoorzittingen worden burgers en burgerorganisaties uitgenodigd te reageren op deze startnotitie.
4. Er wordt een nota uitgewerkt, waarin nader geformuleerd worden: de beoogde effecten van beleid, de doelen en de middelen die nodig zijn.
5. Evaluatie van de nota en eventueel bijsturing.

De beleidsonderwerpen

Binnen de dorpsontwikkelingsvisies kunnen in feite alle mogelijke onderwerpen binnen het sociale beleid aan de orde komen. De term 'visie' impliceert een brede benadering en het is dan ook beter te praten van thema's. Enkele voorbeelden: 'de kern in 2018', het voorzieningenniveau, zorgwoningen, de rol van de basisschool binnen de gemeenschap, het thema 'wonen-welzijn-zorg'.

Interne procedures

Binnen het gemeentelijke apparaat is een persoon aangewezen als aandachtsfunctionaris voor het sociale beleid. Hij treedt op als intern coördinator en draagt zorg voor een algehele coördinatie van het sociale beleid binnen de gemeente. Daarnaast heeft elke kern haar eigen coördinator. Deze coördinator bewaakt alle gemeentelijke activiteiten binnen 'zijn' kern; hij stemt acties op elkaar af en geeft signalen vanuit de burgers door aan de des betreffende gemeentelijke afdeling. Verder bewaakt hij de voortgang van die gemeentelijke acties die in 'zijn' kern zijn gestart.

Voorwaarden voor interactieve beleidsvorming

Ten aanzien van de onderwerpen binnen de dorpsontwikkelingsvisies zijn er geen voorwaarden. In de inleiding is aangegeven dat het vooral gaat om sociaalmaatschappelijke vraagstukken. Daarbij is van groot belang dat de participanten zich bewust zijn van de mogelijke (financiële) gevolgen en daarop anticiperen. Gewezen is op het belang van het vroegtijdig markeren van momenten waarop dit een rol kan gaan spelen. De minimale aandacht voor het vastleggen van voorwaarden sluit tevens aan bij het positieve beeld dat men heeft van de individuele burgers: realistisch, werkend aan acceptabele en haalbare plannen. Vanuit dat mensbeeld veroorlooft de gemeente zich een terughoudende opstelling.

Ervaringen; resultaten en valkuilen

- Het College van B. en W. is niet betrokken bij het proces en is dan ook niet op de hoogte van alle 'ins en outs'. Het College kan dus ook niet meer op alle vragen antwoorden geven. Dit is een nieuwe rol in het kader van de dualisering waar nog enige gewenning voor nodig is. Het is belangrijk naar politiek en burgers deze andere rol te verduidelijken.
- De financiële consequenties komen vaak pas later in beeld. Het feit dat burgers aan de slag gaan zonder dat vooraf financiële kaders zijn aangegeven/vastgelegd vereist eveneens een nieuwe houding.
- De gemeente Helden werkt vanuit de driehoek gemeente – burgers - en maatschappelijk middenveld, waarin elke partij haar eigen verantwoordelijkheden kent. Het is van belang blijvend aandacht te vragen voor dit uitgangspunt, zowel intern als extern. Dit voorkomt afdwalen en terugvallen.
- De integraliteit, samenhang in werken staat voorop, zowel bij het ontwikkelen van een visie als bij de uitwerking van plannen.
- Het individu staat in Helden centraal. Maar het item leefbaarheid is echter niet alleen van belang voor bewoners in een woonkern, maar zeker ook voor organisaties/instellingen, die actief betrokken zijn bij de woonkern. Hierbij moet gedacht worden aan de kerk, de basisschool, het gemeenschapshuis, winkels en bedrijven.
- De gemeente Helden is vanuit het gedachtegoed van lokaal sociaal beleid ervan uitgegaan, dat het doen belangrijker is dan eerst te structureren alvorens te beginnen. Mensen willen actie zien.
- Het proces is belangrijker dan het resultaat. Investeren in deze processen kost tijd, maar in de gemeente Helden is duidelijk geworden dat 'de winst' komt. Tevens is duidelijk dat het proces in Helden niet zomaar te kopiëren is naar een andere gemeente. Maatwerk is belangrijk. Gemeenten hebben een geschiedenis met een kern.

Concrete resultaten met de werkwijze in Koningslust.

- een rapportage over de leefbaarheidsdiscussie: een visie op de toekomst van Koningslust;
- een uitbreiding van de dorpsraad naar twintig leden;
- werkgroepen, die gaan werken aan de verdieping van de leefbaarheidsdiscussie door het opstellen van concrete werkplannen;
- een klankbordgroep, bestaande uit de voorzitters van de themagroepen en meer bewoners dan in het verleden, die samen werken aan de leefbaarheid van Koningslust.

5.5. Impressie gemeente Horst aan de Maas

Korte situatieschets van de gemeente Horst aan de Maas

De gemeente Horst aan de Maas telt maar liefst tien kernen: Horst (± 11.500 inwoners) America (± 2000), Melderslo (± 2000), Hegelsom (± 1800), Meterik (± 1500), Griendtsveen (± 600), Grubbenvorst (± 4500), Lottum (± 2000), Broekhuizenvorst (± 1100) en Broekhuizen (± 1000). In totaal telt de gemeente ongeveer 28.000 inwoners

Typerend voor Horst aan de Maas is de sterke organisatiegraad van de dorpsraden. Elke kern kent haar eigen dorpsraad, waarbij de bestuurders gekozen worden door de burgers. Dorpsraden hebben een formele status op basis van een verordening. In het verlengde hiervan functioneert er in Horst aan de Maas een leefbaarheidcoördinator, die het contactpunt voor dorpsraden is binnen het gemeentelijke apparaat.

Algemeen uitgangspunt

Binnen de gemeente Horst aan de Maas spelen de dorpsraden een centrale rol in de communicatie tussen de gemeente en de burgers. In Horst aan de Maas zijn negen dorpsraden actief, hetgeen betekent dat elke kern beschikt over een dorpsraad waarbij Broekhuizen en Broekhuizenvorst over een gezamenlijke dorpsraad beschikken. Dorpsraden worden formeel erkend als de gesprekspartners voor de gemeente, daar waar het gaat om het behouden c.q. het verbeteren van de leefbaarheid in de des betreffende kern. In de verordening op de dorps-, wijk- en buurtenraden wordt aan hen adviesbevoegdheid verleend met betrekking tot gemeentelijke aangelegenheden. Echter, niet zo zeer deze formele regelgeving ten aanzien van de dorpsraden, maar de intensieve wijze waarop met dorpsraden gecommuniceerd wordt, en het belang dat het gemeentebestuur hecht aan de door de dorpsraden verstrekte adviezen, zijn bepalend voor de wederzijdse tevredenheid. De gemeente Horst aan de Maas is van mening dat binnen een dorpsraad de individuele bijdragen beter tot hun recht komen. Individuele opvattingen worden met elkaar besproken en tot een hoger realiteits- en haalbaarheidsgehalte gebracht.

Interactieve beleidsvorming; werkwijze, beleidsonderwerpen en fasen

Op bestuurlijk niveau

Jaarlijks heeft het College van B. en W. overleg met elke dorpsraad. Teneinde dit overleg tot een, voor beide partijen, succesvol resultaat te brengen wordt de volgende systematiek toegepast:

Termijn	Wat moet er gedaan worden	Actie ondernomen door
8 weken voorafgaande aan het overleg	Agendapunten opvragen met verzoek deze binnen 4 weken in te dienen.	Secretariaat 'leefbaarheid'
Zodra agenda binnen is	Agenda voorleggen aan de diverse po's: het wekelijks overleg tussen sectordirecteur, hoofd van de afdeling en verantwoordelijk Wethouder.	Secretariaat 'leefbaarheid'
4 weken voorafgaand aan overleg	Binnen 4 dagen de bespreekpunten uitzetten in de organisatie met verzoek binnen 2 weken te antwoorden.	Secretariaat 'leefbaarheid' Medewerker/afdelings hoofd
2 weken voorafgaand aan het overleg (maandag)	Zorgdragen voor afstemming van de beantwoording in p.o (?) vakafdeling.	Verantwoordelijk medewerker.
2 weken voorafgaand aan het overleg (dinsdag)	Beantwoording doorleiden naar het secretariaat zodat antwoorden verwerkt kunnen worden in adviesnota B & W.	Verantwoordelijk medewerker Secretariaat 'leefbaarheid'
2 weken voorafgaand aan het overleg (donderdag)	Adviesnota naar B & W.	Secretariaat 'leefbaarheid'
1 week voorafgaand aan overleg	Standpuntbepaling in B & W.	College
Daags na B & W	Zorgdragen voor vergaderstukken voor Collegeleden.	Secretariaat 'leefbaarheid'
Binnen 1 week na overleg	Verslag uitwerken en actiepuntenlijst maken.	Secretariaat 'leefbaarheid'
Binnen 2 weken na overleg	Verslag en actielijst voor besluitvorming voorleggen aan College van B & W.	Secretariaat 'leefbaarheid'
Binnen 3 weken na overleg	Verslag uitzetten in de organisatie met verzoek actiepunten op te pakken en secretariaat te informeren over voortgang/afdoening. Verslag toezenden aan dorpsraad.	Secretariaat 'leefbaarheid'

Het spreekt voor zich dat de dorpsraad door het jaar heen, aan het College van B. en W. en aan de Raad, gevraagd en ongevraagd advies uitbrengt. Deze advisering vindt schriftelijk plaats en verplicht B. en W. of de Raad tot een gemotiveerd antwoord indien het advies niet of slechts gedeeltelijk wordt gevolgd. Het spreekt wellicht ook voor zich dat tussentijds bij belangrijke zaken overleg plaatsvindt tussen de dorpsraad en de betrokken portefeuillehouder.

Op ambtelijk niveau

Teneinde te komen tot een optimale interactieve en integrale werkwijze heeft de gemeente Horst aan de Maas de functie van 'Leefbaarheidcoördinator' in het leven geroepen. Deze coördinator is het aanspreekpunt voor de dorpsraden. Alle vragen vanuit de dorpsraden komen in eerste instantie op zijn bureau terecht, die hij doorleidt naar de betreffende (specialistische) functionarissen. De coördinator bewaakt vervolgens het voortgangsproces; hij stimuleert dat actie ondernomen wordt en controleert of deze acties ook binnen de termijn ondernomen worden. Telefoon en e-mail zijn dan ook belangrijke instrumenten. De coördinator neemt deel aan het dorpsradenoverleg, waarbij alle dorpsraden vertegenwoordigd zijn en dat vijf keer per jaar plaatsvindt. In dit overleg komen dorpsraadoverstijgende zaken aan bod. Daarnaast bezoekt hij elke dorpsraad minimaal een keer per jaar, middels het bijwonen van een van hun reguliere vergaderingen. Verder contact vinden plaats bij concrete, actuele zaken. Ter voorbereiding op het overleg met B en W. vindt er vier weken vooraf overleg plaats tussen de dorpsraad en de coördinator plus het hoofd van gemeentewerken en de gebiedsmentor. Horst aan de Maas is opgedeeld in drie gebieden, waar van de buitendienst een medewerker(st)er, primair aanspreekbaar is voor die zaken die de buitendienst aangaan. In principe komen hier dus onderwerpen aan de orde die betrekking hebben op 'grijs en groen', onderhoud van wegen en trottoirs, groenvoorzieningen enz. Doel van dit overleg is detailzaken reeds door te nemen en problemen op te lossen. Hierdoor kan het bestuurlijke overleg zich concentreren op hoofdzaken.

Overige overlegsituaties

Naast het overleg met dorpsraden heeft het College van B. en W. jaarlijks overleg met tal van maatschappelijke organisaties. Enkele voorbeelden: LLTB, LOZO, Woningcorporatie, KBO en de Milieugroep. Bij dit overleg wordt dezelfde systematiek gevolgd als bij het overleg met de dorpsraden. Ook voor deze overleggroepen is er steeds een ambtelijke kartrekker die ervoor zorgt dat bijeenkomsten goed worden voorbereid, vragen/knelpunten bij de juiste afdelingen terecht komen en die de voortgang van het proces bewaakt.

De beleidsonderwerpen

In de verordening is opgenomen dat het College van B. en W. de dorpsraden tijdig om advies vragen over alle aangelegenheden van enige importantie die het dorp rechtstreeks betreffen. Specifiek worden daarbij genoemd:

- Bestemmingsplannen voor het betreffende dorp of een deel daarvan en de daarbij behorende studies.
- De hoofdzaken van het huisvestingsbeleid, voor zover betrekking hebbend op het dorp.
- Uitvoering van openbare werken van enige omvang, verkeersmaatregelen, kermissen, sport-, spel- en recreatieve voorzieningen, gemeenschapsruimten, straatnaamgeving en dorpsverfraaiing.

Naast deze gevraagde advisering is de dorpsraad bevoegd het College van B. en W. en de gemeenteraad ongevraagd van advies te dienen over zaken waarvan zij meent dat deze het dorp rechtstreeks raken.

Interne procedures

Bij de interactieve beleidsvorming is reeds uitgebreid ingegaan op de interne werkwijze. Daarbij is aangegeven dat de leefbaarheidcoördinator een belangrijke spilfunctie heeft. Hij is er verantwoordelijk voor dat de te verrichten werkzaamheden tijdig en correct bij de juiste ambtelijke medewerkers terechtkomen. Tevens zorgt hij ervoor dat, indien er meerdere afdelingen bij betrokken zijn, de diverse werkzaamheden op elkaar afgestemd worden. Tot slot bewaakt hij de voortgang van werkzaamheden. In het kader van 'de Peel Leeft' heeft in 2002 een evaluatie van deze functie plaatsgevonden. De rapportage treft u aan in de bijlage. Naast deze coördinator kent Horst aan de Maas voor elk structureel overleg kartrekkers, die voor hun taakgebied een gelijke functie vervullen.

Voorwaarden voor interactieve beleidsvorming

Er worden vooraf geen voorwaarden gesteld aan het inbrengen van onderwerpen. In feite is alles bespreekbaar (rekening houdend met het onderscheid in detail en hoofdzaken). Doorgaans belangrijke voorwaarden als financiële en politieke haalbaarheid komen pas in een later stadium aan de orde, waarbij de politieke haalbaarheid normaal gesproken in een eerder stadium duidelijk wordt.

Ervaringen; resultaten en valkuilen

- Een snellere afhandeling van vragen vanuit burgers.
- Een verbeterde interne afstemming.
- Een, voor de dorpsraden/burgers, duidelijk en eenduidig ambtelijk en bestuurlijk communicatieproces.
- Dorpsraden die tevreden zijn over de werkwijze en over hun functie binnen het dorp en de gemeente.

5.6. Impressie gemeente Meijel

Korte situatieschets van de gemeente Meijel

De gemeente Meijel bestaat als enige van de Limburgse Peelgemeenten slechts uit een kern: Meijel, met ± 5750 inwoners. Dit specifieke gegeven is in sterke mate bepalend voor de communicatie tussen gemeente en burgers. Het gemeentebestuur is afkomstig uit en gekozen door burgers uit dezelfde kern en kan haar aandacht concentreren op deze kern. Het principe van volksvertegenwoordigers is hier dan ook bepalend, met als gevolg geen of weinig intermediairs tussen gemeente en burgers.

Algemeen uitgangspunt

Algemeen uitgangspunt is dat gemeenteraadsleden dé vertegenwoordigers van de burgers zijn en dus ook namens de burgers spreken. Deze gedachtegang wordt mede ingegeven doordat er sprake is van één kern. De kritiek binnen de structuurschetsen was er vaak op gericht dat bestuurders weinig oog hadden voor de problemen in de kleine kernen. In Meijel, waar sprake is van een kern, mag die kern zich dan ook verheugen in volledige aandacht van de bestuurders.

Interactieve beleidsvorming; werkwijze, beleidsonderwerpen en fasen

De gemeente Meijel hanteert op dit moment drie methoden:

1. De PODO-aanpak. Deze aanpak wordt met succes toegepast bij enkele thema's die met name liggen op de inrichting van openbaar groen, speelveldjes en verkeersveiligheidsproblemen. Thema's die heel herkenbaar zijn bij burgers, waarbij snel gezocht wordt naar praktische oplossingen en die een belangrijke rol spelen in het 'leven van alledag'.
2. Overleg met vertegenwoordigers van belangengroeperingen.
3. Rechtstreeks contact met burgers.

Een nadere verduidelijking van deze instrumenten:

De PODO-aanpak.

PODO staat voor Probleem, Oorzaak, Doelstelling en Oplossing. In een sessie van meerdere avonden, waarbij het aantal avonden afhankelijk is van de probleemstelling, worden deze vier items behandeld.

Grofweg ziet de sessie er als volgt uit:

- Problemen, knelpunten worden geïnventariseerd.
- De oorzaken van deze knelpunten worden opgezocht en vastgesteld.
- Doelen worden geformuleerd.
- Om deze doelen te bereiken worden oplossingen aangedragen, waarbij de ideeën en wensen van bewoners een belangrijke rol spelen.
- Deze wensen en ideeën worden als uitgangspunt gehanteerd voor het opstellen van een advies aan de gemeenteraad (ambtelijk of extern bureau).
- De gemeenteraad toetst dit advies aan de gestelde voorwaarden (praktische uitvoerbaarheid, financiële haalbaarheid en politieke haalbaarheid).
- Presentatie (eventueel aangepast) voorstel aan bewoners met mogelijkheid tot inbrengen laatste wijzigingen.
- Voorstel naar de gemeenteraad ter besluitvorming.

Overleg met de vertegenwoordigers van belangengroeperingen

Per thema wordt overleg gevoerd met de betreffende vertegenwoordigers. De gemeente Meijel kent daartoe een aantal overlegplatforms: jongerenraad, ouderen- en gehandicaptenplatform, vrouwenorganisatie, overleggroep 'recreatie en toerisme', het groenplatform en het agrarische platform. Deze overleggroepen zijn tevens de intermediairs voor het bereiken van burgers. Hierbij wordt geen specifieke methodiek gehanteerd, maar wordt deze per onderwerp bepaald.

Het rechtstreekse contact met de burgers

Ten aanzien van het rechtstreekse contact met de burgers wordt in grote lijn de volgende methode gebruikt, met daarbij de opmerking, dat de procedure wordt aangepast aan de belanghebbende(n):

- Initiatief tot nieuw beleid door gemeente of overleggroep.
- Vaststelling thema door College.
- Benadering burgers via mededelingenblad.
- Stellingen worden geformuleerd.
- Gesprekken met afzonderlijke organisaties (denk aan school, verenigingen, jongerenraad) en burgers.
- Oplossingen worden beschreven in nota.
- Oplossingen worden nogmaals besproken met de meest betrokken aanbieders en vragers.
- Formulering actieplan.
- Uitvoering.

Specifiek rol voor de gemeente

In het verlengde van het algemene uitgangspunt vervult de gemeente een centrale rol. Het initiatief ligt veelal bij de gemeente en ook gedurende het proces is de gemeente nauw betrokken bij het traject.

De beleidsonderwerpen

Zoals aangegeven komen alle onderwerpen in aanmerking voor communicatie met burgers. Maar voor de ene methodiek lenen bepaalde onderwerpen zich beter dan andere. Daar waar direct met burgers wordt gecommuniceerd gaat het vooral om thema's waarbij knelpunten herkenbaar zijn en van invloed zijn op het (dagelijkse) leven. Overleg met belangenbehartigers kan daarbij tevens gericht zijn op meer abstracte thema's.

Interne procedures

Er is geen vastgestelde overlegstructuur voor wat betreft integrale, interactieve beleidsvorming. Interne communicatie wordt vooral gekenmerkt door ad hoc overleg met collega's. Planmatige en integrale afstemming en coördinatie van werkzaamheden wordt wel meer en meer toegepast. Concreet voorbeeld hiervan zijn de werkzaamheden met betrekking tot 'wonen, zorg en welzijn' waarbij overleg tussen welzijn en ruimtelijk beheer essentieel is.

De integrale werkwijze wordt, in overleg met het MT, bewaakt door de secretaris, als hoofd van de gemeentelijke organisatie. Knelpunt is dat signalen vaak te laat doorkomen.

Integraal is een belangrijk onderwerp binnen de bedrijfsfilosofie, waaraan nu gewerkt wordt.

Voorwaarden voor interactieve beleidsvorming

Aan interactieve beleidsvorming worden drie belangrijke voorwaarden gesteld:

- praktische uitvoerbaarheid;
- financiële haalbaarheid;
- politieke haalbaarheid.

Ervaringen; resultaten en valkuilen

Als resultaten en ervaringen wordt het volgende genoemd:

- Er worden betere besluiten genomen.
- Besluiten leiden tot meer begrip bij de burgers.
- Dit leidt tot een betere relatie tussen burgers en overheid.
- Interactieve beleidsvorming kost veel tijd.

5.7. Impressie gemeente Nederweert

Korte situatieschets van de gemeente

De gemeente Nederweert telt vijf kernen: Nederweert (± 9500 inwoners), Budschop (± 600), Leveroy (± 1000), Eind (± 1500) en Ospel (± 3500).

De gemeente Nederweert is zich op dit moment aan het oriënteren op de toekomstige werkwijze betreffende de interactieve beleidsvorming. In de praktijk kiest men nog hoofdzakelijk voor het overleg met bestaande belangengroeperingen.

Daarnaast echter heeft men de nota '1+1=3', waarin een gewenst communicatieproces tussen burgers en overheid wordt beschreven. De daadwerkelijke invulling van dit '1+1=3' model dient nog gestalte te krijgen.

Algemeen uitgangspunt

In haar '1+1=3' model heeft de gemeente haar visie op interactieve beleidsvorming neergelegd. Daarin wordt aangegeven dat er naar gestreefd wordt om burgers, bedrijven en maatschappelijke instanties in een vroeg stadium bij het beleid te betrekken. Aanleiding daartoe is dat de gemeente zich bewust is van het fenomeen 'afnemende vanzelfsprekendheden': de mondige burger laat 'het niet zo maar gebeuren', maar eist van het gemeentebestuur kwaliteit, snelheid en begrip. Het gemeentebestuur beseft dat het niet het middelpunt van het gemeentelijke beleid is en dat het niet de exclusieve verantwoordelijkheid heeft om maatschappelijke problemen op te lossen. Ook al leggen burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen hun problemen wel vaak bij de gemeente neer. Het gaat er daarbij tevens om dat het gemeentebestuur bereid is substantiële invloed af te staan aan burgers, met daarbij wel de opmerking dat uiteindelijk de gemeenteraad de beslissing neemt.

Interactieve beleidsvorming; werkwijze, beleidsonderwerpen en fasen

Op dit moment kiest de gemeente voor het overleg met bestaande overleggroepen waarbij onderscheid gemaakt wordt in:

- Territoriale publieksgroepen; denk aan dorps- en wijkraden, maar ook buurtverenigingen.
- Functionele publieksgroepen; denk aan seniorenplatform, gehandicaptenplatform, vrijwilligerscomité.
- Themagerichte groepen, ad-hoc samengesteld op basis van de probleemstelling; denk aan bedrijven, onderwijsinstellingen, zorginstellingen, welzijnsorganisaties.

In het genoemde model wordt verder aandacht besteed aan nieuwe communicatie-instrumenten als burgerpanels, kabeltelevisie, platformdiscussies en andere interactieve media (ict).

Binnen het '1+1=3' model is een uitgebreid stappenplan beschreven aan de hand waarvan interactieve beleidsvorming gestalte kan krijgen. Met nadruk wordt aangegeven dat per onderwerp de werkelijke uitvoering kan verschillen. Tevens wordt aangegeven dat het van belang is dat alle stappen communicatief begeleid worden, niet alleen naar de direct betrokkenen, maar ook naar het brede publiek dat min of meer aan de zijlijn staat.

Het stappenplan

1. Voor elk interactief beleidsproces wordt een participatieplan gemaakt met bijhorende checklist. De hoofditens zijn de volgende: positiebepaling (wel of niet interactief) – probleemanalyse – strategiebepaling – keuze participatievorm – voorlichting – resultaten van participatie – eindverslag – organisatie – evaluatie.
2. Informatieverstrekking over doel, problematiek, randvoorwaarden en de wijze van participatie (wie doet mee en op welke wijze).
3. Instemming betrokkenen over wijze van participatie.
4. Vaststelling concrete probleemsituatie en noodzaak tot probleemoplossing.
5. Discussie over mogelijke oplossingen.
6. Vormgeving beleidsvoornemen: keuze en uitwerking oplossing.
7. Discussie tussen gemeentebestuur en publieksgroepen.
8. Aanpassing beleidsvoornemen en aanbieding aan gemeentebestuur.
9. Politieke discussie en besluitvorming binnen gemeenteraad.
10. Communicatie naar publieksgroepen over bereikte resultaten (product en proces).
11. Uitvoeringsfase, waarin een nieuw communicatie- en participatietraject gevolgd wordt.
12. Evaluatie van het uitgevoerde beleid samen met participanten.

Specifieke rol voor de gemeente

Aan de gemeente worden de volgende rollen toebedacht:

- De gemeente gaat op zoek naar mogelijkheden om burgers, maatschappelijke instellingen en bedrijven beter bij hun beleid te betrekken.
- De gemeente entameert en initieert maatschappelijke discussie.
- De gemeente gaat in gesprek met burgerorganisaties en creëert daardoor draagvlak.
- De gemeente communiceert met burgerorganisaties ook nadat het beleid is vastgesteld.

De beleidsonderwerpen

De gemeente Nederweert heeft uitvoerig beschreven in welke situaties interactief beleid wel, minder of geen optie is. Samenvattend geven we enkele situaties waarin interactief beleid niet als een oplossing wordt gezien:

- Op het moment dat het gemeentebestuur al weet wat ze wil en daarvan nauwelijks of niet wil afwijken.
- Indien er sprake is van sterke belangentegenstellingen.
- Indien er sprake is van voldoende informatie om tot een verantwoord besluit te komen.
- Indien een onderwerp van onvoldoende belang is voor burgers om daarvoor een extra tijdsinspanning te doen.

Interne procedures

Op dit moment is het managementteam het gremium waar de integrale procesvoortgang bewaakt wordt en waar acties op elkaar afgestemd worden. Men onderzoekt nog in hoeverre er gewerkt kan worden met aandachtfunctionarissen per wijk, waarbij niet alleen gedacht wordt aan ambtenaren, maar ook aan raadsleden of aan vertegenwoordigers vanuit welzijnsinstellingen.

De voorlichtingsfunctionaris is de persoon die, vanuit zijn functie, processen binnen de gemeente en de afzonderlijke kernen voortdurend in de gaten houdt. Door het voortdurend op zoek zijn naar relevante en actuele informatie voor de burgers is hij goed op de hoogte van alle ontwikkelingen binnen de sectoren en daardoor in staat de verschillende activiteiten met elkaar in verbinding te stellen en op elkaar af te stemmen; hij vervult impliciet en informeel een coördinerende rol.

Een derde rol is weggelegd voor de beleidsfunctionaris. Deze moet vanuit zijn inhoudelijke kennis en directe betrokkenheid bij activiteiten zorgdragen voor het leggen van relevante contacten met collega's van andere afdelingen/sectoren. Hij weet welke interne betrokkenheid nodig is om tot een optimaal resultaat te komen.

Voorwaarden voor interactieve beleidsvorming

- Openbaarheid en toegankelijkheid van overheidsinformatie en doorzichtigheid van de overheid; voldoende voor informatie naar burgers: wat is er aan de hand, wanneer is besluitvorming gepland, wat zijn de motieven van het gemeentebestuur.
- Aanpassing van de gemeente aan het belevingsniveau, het referentiekader van de burgers.
- Duidelijkheid geven over de speelruimte, hoeveel invloed hebben burgers werkelijk.
- Duidelijke rol voor de spelers op het veld: politiek, burgers, ambtenaren.
- Voortdurende terugkoppeling over de voortgang van het proces en snelle informatie over behaalde resultaten.
- Gezamenlijke afsluiting van het project.
- Beschikbaarheid van voldoende middelen.

Voorbeelden van interactieve beleidsvoorbereiding

- structuurvisie kern Nederweert;
- herinrichting St. Antoniusplein;
- herinrichting Pastoor Maesplein;
- pilot Lokaal Sociaal beleid Leveroy;
- reconstructie platteland.

5.8. Impressie gemeente Sevenum

Korte situatieschets van de gemeente Sevenum

De gemeente Sevenum telt drie kernen: Sevenum (\pm 5800 inwoners), Kronenberg (\pm 1100) en Evertsoord (\pm 250). De aanwezigheid van slechts drie kernen, met ook nog eens een relatief klein inwoneraantal heeft als consequentie dat gemeentebestuurders dichtbij de burgers staan. De binding met de burgers is vrij groot. De gemeente Sevenum kent dan ook weinig gestructureerd overleg met burgers. In Kronenberg en Evertsoord zijn dorpsraden actief, zij het dat in Evertsoord gesproken wordt van een overlegplatform. Qua taakstelling zijn het echter vergelijkbare organisaties.

Algemeen uitgangspunt

Zoals bij de situatieschets reeds is aangegeven is de gemeente Sevenum van mening dat de bestuurders vrij dicht bij de burgers staan. Niettemin zijn er drie vormen van overleg te onderscheiden, waarmee in een vroegtijdig stadium overleg gevoerd wordt. Echter, de bestuurders zijn door de burgers gekozen als volksvertegenwoordigers en zijn er dan ook om besluiten te nemen.

Interactieve beleidsvorming; werkwijze, beleidsonderwerpen en fasen

De gemeente Sevenum kent globaal drie vormen van overleg met burgers c.q. burgerorganisaties:

- Overleg met dorpsraad/overlegplatform (2 x per jaar).
- Overleg met belangengroeperingen: gehandicaptenplatform en Katholieke Bond voor Ouderen (2 x per jaar).
- Overleg met panels.

De bijeenkomsten met de dorpsraden en belangengroeperingen hebben vooral een informatief karakter, waarbij veelal de gemeente het initiatief neemt tot het overleg.

Interactieve beleidsvorming komt vooral tot haar recht tijdens de panelbijeenkomsten. De werkwijze ziet er globaal als volgt uit:

- Keuze onderwerp, aangedragen door gemeente of burgers(-organisaties).
- Informeren dorpsraad over de voorgestane werkwijze.
- Het College van B & W stelt een panel uit burgers samen, op basis van betrokkenheid bij de kern en/of deskundigheid. Het panel kan vervolgens zelf de groep uitbreiden.
- Het College geeft randvoorwaarden aan, waarbinnen de probleemoplossing moet plaatsvinden.
- Aanvullend kan er een consultancy-bespreking met de bevolking georganiseerd worden. Doel van deze bespreking is tweeledig: het probleem in een breder verband bespreken en het vergroten van legitimatie van de panelgroep*).
- Het panel gaat aan de slag met de probleemstelling en komt met oplossingsideeën.
- College, dan wel Gemeenteraad neemt besluit.

De beleidsonderwerpen

De beleidsonderwerpen zijn zeer uiteenlopend van aard. Meest sprekende voorbeelden zijn wellicht het 'Vertrouwenspact Evertsoord' (een agenda met diverse thema's voor de toekomst) en het nieuwe gemeenschapshuis in Kronenberg.

Interne procedures

Het managementteam is het aangewezen gremium dat voor afstemming van de verschillende activiteiten moet zorgen. De afdeling voorlichting draagt zorg voor een juiste afstemming voor de contacten tussen gemeentelijke afdelingen en burgers. Ervaring is dat de 'zachte' sectoren (welzijn) meer oog hebben voor inspraak door burgers dan de 'harde' sectoren (ruimtelijk beheer). Technische mensen zijn eerder geneigd tot een opstelling van 'zo moet het', mensen met een 'welzijnsachtige' achtergrond denken eerder in termen van 'zo kan het'. De ambtelijke kartrekker is doorgaans degene die er qua aantal uren het meest bij betrokken is.

Voorwaarden voor interactieve beleidsvorming

Er worden geen specifieke kaders vooraf aangegeven. Daarbij is de gemeente zich ervan bewust dat dit kan leiden tot frustraties indien wensen/plannen uiteindelijk onhaalbaar blijken.

Ervaringen; resultaten en valkuilen

- Het niet stellen van kaders leidt tot een sfeer van 'alles moet kunnen'.
- Werken met panels werkt prima. De consequenties voor de inzet van gemeenschapsgelden zijn groot. De adviezen vanuit de panels dienen dan ook in afdoende mate getoetst te worden op draagvlak door burgers en haalbaarheid door gemeente (ambtelijk en bestuurlijk)
- Er is sprake van een voortdurend spanningsveld tussen het enthousiasme van de panels en de mogelijke precedentwerking voor andere groepen van de bevolking c.q. andere kernen.

*) De bevolking wordt via het mededelingenblad van de gemeente opgeroepen deel te nemen. In het mededelingenblad wordt die informatie gegeven die nodig wordt geacht voor het voeren van een goede discussie. Ervaring tot nu toe is dat deze bijeenkomsten redelijk tot goed bezocht worden.

Ook de dorpsraad roept soms de bevolking op om over een bepaald thema te komen praten.

6. Aanbevelingen

Algemeen

Interactieve beleidsvorming is in de Peelgemeenten, overigens niet alleen daar, van relatief recente datum. Dat houdt in dat al datgene wat er over op papier is vastgelegd nog weinig tijd heeft gehad om in de praktijk zijn waarde te bewijzen. Met als gevolg dat op dit moment de consequenties van interactieve beleidsvorming in al zijn facetten nog niet geheel zijn te overzien. Om die reden kon onze beschrijving van de praktijk van interactieve beleidsvorming in de Peelgemeenten nog niet volledig zijn. Datgene wat we in de praktijk op het gebied van interactieve beleidsvorming aantreffen geeft aan dat de gemeenten op de goede weg zijn. We zijn dan ook van mening dat het de moeite waard is dat gemeenten interactieve beleidsvorming verder ontwikkelen en het proces in de diverse gemeenten verder volgen en beschrijven. Oogmerk van het ontwikkelen, volgen en beschrijven is de reflectie op interactieve beleidsvorming in de diverse gemeenten te vergemakkelijken en onderlinge uitwisseling van informatie en ervaringen mogelijk te maken. Het op deze manier volgen en ontwikkelen van het proces heeft als doel de kwaliteit van interactieve beleidsvorming te verbeteren in een gebied dat de provinciegrenzen overstijgt en veel gemeenschappelijks heeft met het uiteindelijke doel de leefbaarheid in de Peelkernen te behouden of te verbeteren. Op deelaspecten van interactieve beleidsvorming doen we daartoe de volgende aanbevelingen.

6.1. Visie

Maak duidelijk wat verstaan wordt onder interactieve beleidvorming

Het begrip 'interactieve beleidsvorming' kan op verscheidene wijzen worden geïnterpreteerd. In dit rapport is als belangrijkste voorwaarde gesteld dat er sprake is van een actieve rol van derden (burgers, burgerorganisaties, maatschappelijke instellingen) bij de vormgeving van het beleid. Acties waarbij derden kunnen reageren op reeds geformuleerde beleidsvoorstellen, denk aan inspraakbijeenkomsten, worden door ons niet als 'interactieve beleidsvorming' opgevat. Bij toekomstige uitwisselingen van ervaringen of bij gezamenlijke acties is het noodzakelijk dat er eensgezindheid bestaat over het begrip 'interactieve beleidsvorming'. Overigens kan op onderdelen van het traject van interactieve beleidsvorming aan het begrip een andere, bredere of engere, invulling worden gegeven.

6.2. Werkwijze

Maak inzichtelijk hoe gecommuniceerd wordt met burgers of burgerorganisaties

Uit de praktijk blijkt dat gemeenten geen volledig beeld hebben van de wijze(n) waarop ze met burgers communiceren. Dit volledige beeld is evenwel noodzakelijk alvorens gemeenten aan de slag gaan met het opstellen van verbeterpunten. Veel gemeenten werken met een communicatieplan. In dit plan zouden de diverse communicatielijnen moeten worden opgenomen.

Blijf kritisch kijken naar de eigen werkwijze

In algemene zin heerst er een hoge mate van tevredenheid bij de gemeenten over hun communicatie met de burgers. Dit rapport laat zien dat daar ook alle reden voor is. Echter, het risico bestaat dat deze tevredenheid leidt tot een minder kritische evaluatie van de eigen werkwijze. Advies aan de Peelgemeenten is dan ook:

- zich te verdiepen in voorbeelden van ontwikkelingen elders;
- deze op de gezamenlijke agenda te zetten;
- eigen concrete doelstellingen te formuleren;
- deze als onderdeel van elk traject te evalueren.

Meer in het algemeen gesteld zou:

- het onderwerp 'communicatie met burgers' periodiek op de agenda gezet kunnen worden van bestaande overlegsituaties tussen gemeenten (bestuurlijk en ambtelijk);
- in de planning van een interactief proces evaluatie vanaf het begin van het traject als aandachtspunt moeten worden meegenomen.

Bepaal, op basis van een degelijke analyse van het beleidsthema c.q. – probleem, welke gesprekspartners betrokken dienen te worden

Naast het feit dat dorpsraden bij leefbaarheidsprojecten een centrale rol vervullen, zijn er op deelterreinen vele gesprekspartners mogelijk. Onderscheid is gemaakt in territoriale en functionele organisaties, ad hoc organisaties (panels) en burgers. Daarnaast spelen professionele organisaties (welzijninstellingen, woningbouwcorporaties) een belangrijke rol. De keuze per thema of probleem voor de juiste gesprekspartner(s) is wezenlijk. Een analyse van mogelijk te betrekken organisaties per beleidsthema is van belang. Van daaruit dienen de juiste keuzes voor het communicatieproces gemaakt te worden.

Wees je bewust van de consequenties die interactieve beleidsvorming met zich meebrengt

Interactieve beleidsvorming kost tijd en geld. Dit heeft twee belangrijke consequenties:

- Maak intern voldoende middelen vrij.
- Maak extern duidelijk dat communicatieprocessen zorgvuldig doorlopen moeten worden en dat besluitvorming daardoor langer kan duren.

6.3. Deelnemers, participanten

Geef duidelijkheid over de rol- en taakverdeling tussen gemeenteraad en dorpsraad

De mening over de gemeenteraad als hét gekozen orgaan dat de burgers vertegenwoordigt, is bepalend voor de positie en taak van dorps- en wijkraden. Met de komst van het dualisme, is duidelijkheid over de verdeling van de rollen noodzakelijk. Het dualisme verlangt dat raadsleden (nog) meer als volksvertegenwoordigers gaan opereren. Een juiste afstemming met de dorpsraad,

als dé belangenbehartiger van het dorp, is dan ook noodzakelijk. Een duidelijke visie dient vastgelegd te worden op de rol/positie van de gemeenteraadsleden evenals op volksvertegenwoordigers en de dorpsraad als belangenbehartiger van het dorp. Ook over deze kwestie zou tijdens bestaande overlegsituaties informatie-uitwisseling kunnen plaatsvinden. Immers voor elk van de gemeenten is het dualisme en het zoeken naar nieuwe verhoudingen nieuw.

Werk het concept 'samenwerking in de vorm van netwerken' uit voor het proces van interactieve beleidsvorming

Bij het gezamenlijk oplossen van (vaak) complexe problemen (en daar hebben we het hier vaak over) is een duidelijk zicht op de eigen rol en op de rol van de andere partners een belangrijke voorwaarde. Bij het formeren van deze organisaties in de vorm van netwerken wordt vaak gewezen op een gedegen analyse van de betrokken partners. Concreet wordt dan bedoeld op:

- de belangen van betrokken partijen;
- de mate waarin zij afhankelijk zijn van andere organisaties;
- de macht die zij hebben om het proces te beïnvloeden.

Samenwerking in de vorm van netwerken is een goede vorm om complexe problemen aan te pakken. Het spreekt echter voor zich dat binnen die samenwerking elke partij haar eigen belangen heeft. Inzicht in die belangen levert een belangrijke bijdrage aan het samenwerkingsproces.

6.4. Lokale (professionele) organisaties

Schakel de (lokale) professionele organisaties in als extern adviseur

De toenemende inschakeling van burgers en/of organisatievormen van burgers bij de vormgeving van gemeentelijk beleid, vereist tevens een herbezinning op de rol van professionele organisaties (denk aan welzijnsinstellingen en woningbouwcorporaties). Zij dienen zich meer op te stellen als, onafhankelijke boven de partijen staande, adviseurs aan deze burgers/organisaties en minder als belangenbehartigers van de burgers. Een taak van professionele organisaties is bijvoorbeeld er op te letten dat alle relevante belanghebbende partijen aan tafel zitten (werving en representativiteit).

6.5. Communicatie lokale overheid en (organisaties van) burgers

Organiseer een aanspreekpunt voor burgers binnen de gemeente

Aan de ambtelijke en de bestuurlijke coördinatie geven de Peelgemeenten heel verschillend invulling. Echte knelpunten worden niet geconstateerd. Wel blijkt dat er in die gemeente waar gewerkt wordt met een leefbaarheidscoördinator, de dorpsraden zeer te spreken zijn over de aanwijzing van één aanspreekpunt binnen de gemeente. Een aanspreekpunt dat tevens zorg draagt voor de voortgang van de gemeentelijke processen. Gemeenten waar dit aanspreekpunt ontbreekt dienen extra aandacht te hebben voor de afstemming van interne processen.

Besteed aandacht aan communicatieve vaardigheden bij ambtenaren en bestuurders

Interactieve beleidsontwikkeling vergt van ambtelijke en bestuurlijke medewerkers goede communicatieve vaardigheden. Het is begrijpelijk dat bij de benoeming van medewerkers het beschikken over communicatieve vaardigheden niet altijd als selectiecriteria is meegenomen. Bij een verandering van werkprocessen dient dan ook aandacht besteed te worden aan de bijbehorende veranderde competenties die voor een optimale werkuitsvoering van belang zijn. Een analyse van de competenties van medewerkers, eventueel gevolgd door een educatief aanbod, is dan ook nodig.

6.6. Ondersteuning: begeleiding en educatie

Waak voor overbelasting van de dorpsraad en organiseer begeleiding en educatieve trajecten/activiteiten

Van dorpsraden wordt steeds meer verwacht. Oorzaken zijn onder meer het steeds vroeger moeten inspelen op nieuwe ontwikkelingen binnen het dorp; steeds mondigere burgers die aan de dorpsraad eisen stellen, de dorpsraad die meer en meer als intermediair tussen gemeente en burgers moet optreden en steeds complexere dossiers. Een vroegtijdige en actieve participatie binnen een beleidstraject noodzaakt dorpsraden tevens tot het komen tot en formuleren van een eigen visie op de bijbehorende communicatie met de achterban. Er kan niet volstaan worden met reageren op anderen. Dit betekent nogal wat voor de vrijwilligers binnen de dorpsraden. Gemeenten, burgers en dorpsraden zelf dienen te waken voor overbelasting door het stellen van prioriteiten. Professionele (welzijnsinstellingen) en/of ambtelijke begeleiding kunnen daaraan een bijdrage leveren. Gewaakt dient daarbij te worden voor dubbele petten en scheiding van verantwoordelijkheden. Tevens kan gedacht worden aan specifieke educatieve trajecten en activiteiten voor dorpsraden, met de bijbehorende financiële middelen. Te denken valt daarbij ook aan het uitnodigen van deskundigen op specialistische onderwerpen. In eerste instantie kan dit lijken op een verhoging van de werkdruk; dat hoeft echter niet altijd het geval te zijn, omdat het resultaat van het geleerde een kortere, efficiëntere manier van het omgaan met kennis en informatie in kan houden. Tevens kan de kwaliteit van de voorbereiding van de besluitvorming rond het beleid door middel van educatie toenemen.

6.7. De rol van ICT bij interactieve beleidsvorming

Start met pilotprojecten 'interactieve beleidsvorming en ict'

Op dit moment worden de mogelijkheden van informatie- en communicatietechnologie nauwelijks ingezet bij interactieve beleidsvorming. De vraag die bij sommige gemeenten leeft is of deze werkwijze wel zo geschikt is om te komen tot gezamenlijke oplossingen voor veelal complexe vraagstukken. Informatisering blijkt er vooral voor te zorgen dat zij die politiek al zeer actief zijn nog actiever kunnen worden. Aan de andere kant is door het gebruik van ICT de transparantie van werkprocessen en hun resultaten toegenomen (M. Bovens, 2003), De digitale republiek, democratie en rechtstaat in de informatiemaatschappij). Nader

onderzoek, bij voorkeur in de vorm van pilotprojecten, is wenselijk. Zeker bij de gradaties van interactieve beleidsvorming 'raadplegen' en 'adviseren' kan ict vele mogelijkheden bieden. Ook hieraan zou binnen het communicatieplan aandacht besteed moeten worden.

6.8. Interne gemeentelijke organisatie van het proces

Besteed nadrukkelijk aandacht aan de interne organisatie van interactieve beleidsvorming

Interne communicatie gericht op de voortgang van processen en de afstemming van werkzaamheden tussen verschillende gemeentelijke afdelingen is een noodzakelijke voorwaarde voor het slagen van het proces van interactieve beleidsvorming.

Ontwikkel als gemeente de rol van regisseur

Op het moment dat bij de realisatie van doelstellingen van interactieve beleidsprocessen meer organisaties een rol spelen, verwerft de gemeente meer en meer een regisseursrol. Regievoeren impliceert onder andere leiding en sturing geven aan een proces, het bewaken van dat proces, het afstemmen van de verschillende werkzaamheden. Deze regisseursrol is nog niet elke gemeente eigen. Men is nog vaak op zoek naar een juiste balans tussen de beleidsbepalende, uitvoerende en regisserende rol. Ook daarover zou men veel van elkaars ervaringen kunnen leren.

6.9. Voorwaarden

Geef als gemeenteraad duidelijke kaders en randvoorwaarden aan

Het is essentieel dat, voorafgaande aan elk traject van interactieve beleidsvorming, de gemeenteraad duidelijke kaders en/of randvoorwaarden aangeeft. Dit voorkomt achteraf teleurstelling over de onhaalbaarheid van reeds in gang gezette acties.

Denk van te voren goed na over de vraag of een onderwerp zich leent om in een proces van interactieve beleidsvorming aan de orde te stellen en toets dit aan de hand van een lijst van vooraf ontwikkelde criteria

Telkens moet per onderwerp worden nagegaan of het geschikt is om in een proces van interactieve beleidsvorming aan de orde te stellen. Om daarbij zorgvuldig en niet willekeurig te werk te gaan is het verstandig vooraf criteria te ontwikkelen waaraan een dergelijk thema moet voldoen en deze criteria te laten vaststellen door de gemeenteraad. Op basis en aan de hand van deze criteria moet steeds per onderwerp aan de burgers uitgelegd kunnen worden waarom een bepaald onderwerp al dan niet in aanmerking komt voor interactieve beleidsvorming. Deze uitleg moet ook daadwerkelijk bij elk onderwerp (schriftelijk) plaatsvinden. In het proces van het hanteren van de criteria voor een bepaald thema kunnen ook de burgers een rol spelen.

Laat de besluitvorming als deel van het interactief beleidsvormingsproces over aan de gemeenteraad

Aangegeven is dat er vijf gradaties van interactiviteit te onderscheiden zijn: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen. Informeren is in onze opvatting overigens geen werkvorm die past binnen het begrip 'interactieve beleidsvorming' (zie de eerste aanbeveling). Tevens is geconcludeerd dat de gradatie 'meebeslissen' binnen geen enkele gemeente gehaald wordt. Beslissen wordt aan de gemeenteraad overgelaten. Dit is een bewuste en legitieme keuze omdat er bij het nemen van beslissingen altijd een afweging plaatsvindt met andere beleidskeuzes, waarbij financiële overwegingen (de inzet van gemeenschapsgelden) een belangrijke rol kunnen spelen. Daarvoor is en blijft de gemeenteraad of het College verantwoordelijk. Terugkoppeling over de genomen besluiten naar betrokkenen, mede met het oog op de betrokkenheid bij de beleidsuitvoering, blijft natuurlijk wel een belangrijk aandachtspunt.

6.10. Intergemeentelijke uitwisseling van informatie en ervaringen

Ga bij informatie-uitwisseling uit van, qua aantal kernen, vergelijkbare gemeenten

Gewezen is op de verschillen in werkwijze tussen gemeenten met veel en weinig (kleine) kernen. Bij toekomstige ervaringsuitwisselingen dient hier rekening mee gehouden te worden.

3. Vergelijking tussen de Peelgemeenten

Inleiding

In deze paragraaf worden de Peelgemeenten vergeleken op aspecten van interactieve beleidsvorming. Ze worden gepresenteerd in de vorm van een matrix. De aspecten zijn ontleend aan de beschrijvingen van interactieve beleidsvorming in de afzonderlijke Peelgemeenten. Deze 'impressies' zijn te vinden in paragraaf 5.

Matrix Peelgemeenten en aspecten van interactieve beleidsvorming

Algemeen uitgangspunt, huidige werkwijze, beleidsonderwerpen, interne processen en voorwaarden.

Peelgemeente	Algemeen uitgangspunt	Huidige werkwijze	Beleidsonderwerpen
Asten	Alle partijen in een vroeg stadium betrekken bij beleid.	Bewoners/-belangengroepen, incl. dorpsraden, met affiniteit onderwerp t.b.v.interactieve processen.	-30kmzone -speeltuinenplan -herinrichting recreatief gebied
Deurne	Alle partijen incl. dorpsraden vroegtijdig betrekken bij beleid.	Burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven, incl. dorps- en wijkraden.	Grote beleidsvraagstukken die in principe het hele beleidsveld van de gemeente kunnen beslaan.
Someren	Burgers incl. organisaties betrekken bij beleid.	Bewoners/-groepen, instellingen, organisaties, voornemen incl. dorps- en wijkraden.	Onderwerpen waarbij de betrokkenheid van burgers relevant is.
Helden	Rechtstreekse relatie gemeentebestuur tot individu. Belang van het individu staat centraal; competente burger is uitgangspunt.	Werkwijze communicatieve zelfsturing verschilt per dorp: -initiatief (gemeente of vertegenw. bewoners, klankbordgroepen, incl. dorpsraad) -fase betrokkenheid bewoners bij de thema's -fase van beleid	-brede bespreking thema's -thema's als onderwerp van gesprek tussen gemeente en klankbordgroep -brede-discussie-thema's: wonen-zorg-welzijn.
Horst a/d Maas	Dorpsraden spelen een centrale rol en laten individuele bijdragen beter tot hun recht komen (meerwaarde van gezamenlijkheid) in kader leefbaarheid.	Dorpsraden worden betrokken als enige intermediair.	Advies over belangrijke onderwerpen als: -bestemmingsplannen -hoofdlijnen huisvestingsbeleid -werkzaamheden openb. werken van enig formaat.
Meijel	Gemeenteraadsleden en burgers staan dicht bij elkaar. De gemeente kent slechts 1 kern en weinig intermediairs.	-PODO-aanpak (=probleem, oorzaak, doelstelling, oplossing) voor alledaagse thema's -vertegenwoordigers belangengroepen voor abstractere thema's -direct contact met burgers	Alledaagse thema's en abstracte thema's.
Nederweert	1+1=3-model: in vroeg stadium partijen bij beleid betrekken; per beleidsonderwerp nagaan wie.	Overleg met bestaande overleggroepen: -territoriaal; incl. dorps- en wijkraden; ook buurtverenigingen -functioneel; seniorenraad,	Geen onderwerpen genoemd.

		gehandic.platform, jeugdraad, vrouwenoverleg, vrijw.comité -thematisch: ad-hoc afhankelijk van probleemstelling	
Sevenum	Bestuurders staan dichtbij burgers, zijn volksverte- genwoordigers en nemen de besluiten.	3 overlegsituaties: -met dorpsraad/overlegplatform: informatief -met belangengroeperingen; informatief -met panels: vooral i.b.- werkwijze	Uiteenlopend; voorbeelden: -thema's voor de toekomst -gemeenschapshuis

Matrix Peelgemeenten (vervolg aspecten): interactieve processen en voorwaarden interactieve beleidsvorming.

Peelgemeente	Interne processen	Voorwaarden interactieve beleidsvorming
Asten	<p>Aanspreekpunt:</p> <ul style="list-style-type: none"> - aandachtsfunctionaris dorps- en wijkraden - gemeentelijke voorlichter <p>Procedure:</p> <ul style="list-style-type: none"> - overleg ambtenaar + medewerker communicatie - communicatieplan - goedkeuring college - start proces i.b. - afwegen adviezen - verwerken adviezen in voorstel - besluitvormingsfase 	<ul style="list-style-type: none"> - duidelijke kaders - open communicatie - effectieve informatievoorziening
Deurne	<p>Aanspreekpunt:</p> <ul style="list-style-type: none"> - coördinator dorps- en wijkraden <p>Procesbegeleiding:</p> <ul style="list-style-type: none"> - gemeentesecretaris <p>Procedure:</p> <ul style="list-style-type: none"> - startnotitie met communicatieparagraaf + criteria en randvoorwaarden - afweging Raad aan de hand van een checklist - goedkeuring Raad - start proces i.b. - verwerken reacties - besluitvormingsproces 	<ul style="list-style-type: none"> - Goede afweging wel of niet proces i.b. starten - duidelijkheid kaders/randvoorwaarden - juiste balans informatievoorziening
Someren	<p>Aanspreekpunt:</p> <ul style="list-style-type: none"> - coördinator en - portefeuillehouder dorps- en wijkraden <p>Procedure:</p> <ul style="list-style-type: none"> - afweging ambt. meerwaarde i.b. - overleg portefeuillehouder - kaders stellen - goedkeuring college - start proces i.b. - afwegen reacties - verwerken reacties besluitvormingsproces 	<ul style="list-style-type: none"> - integraal werken - open communicatie - burgers voldoende tijd geven om plannen te bestuderen - duidelijke kaders en randvoorwaarden - motiveren niet overnemen van adviezen
Helden	<p>Aanspreekpunt:</p> <ul style="list-style-type: none"> - algemeen coördinator - elke kern een coördinator <p>Communicatieve zelfsturing binnen de kernen, de individuele burger staat centraal</p> <ul style="list-style-type: none"> - interne organisatie anticipeert hierop 	<ul style="list-style-type: none"> - positief mensbeeld - realistische, acceptabele en financieel haalbare plannen
Horst a/d Maas	<p>Aanspreekpunt:</p> <ul style="list-style-type: none"> - leefbaarheidcoördinator <p>Procedure:</p> <p>De 9 dorpsraden hebben een essentiële rol</p> <ul style="list-style-type: none"> - alle vragen komen bij leefbaarheidscoördinator - doorleiden vragen - bewaken voortgang - zorgen voor afstemming 	<ul style="list-style-type: none"> - vooraf geen randvoorwaarden stellen - alles is in principe bespreekbaar
Meijel	<p>Aanspreekpunt:</p> <ul style="list-style-type: none"> - i.b. niet <p>- integraal werken - gemeentesecretaris</p> <p>Rechtstreeks contact ambtenaren met burgers</p> <p>Planmatige en integrale afstemming intern</p>	<ul style="list-style-type: none"> - praktisch uitvoerbaar - financieel haalbaar - politiek haalbaar
Nederweert	<p>Aanspreekpunt:</p> <ul style="list-style-type: none"> - managementteam, gemeentevorlichter en beleidsambtenaar <p>Procedure:</p>	<ul style="list-style-type: none"> - openbaarheid en toegankelijkheid overheidsinformatie - doorzichtigheid overheid - duidelijkheid speelruimte en rol van de

	<ul style="list-style-type: none"> - participatieplan en checklist - verdere uitvoering van stappenplan (1+1=3) 	<ul style="list-style-type: none"> spelers - terugkoppeling - gezamenlijke afsluiting - voldoende middelen
Sevenum	<p>Aanspreekpunt:</p> <ul style="list-style-type: none"> - managementteam en afdeling voorlichting <p>Procedure:</p> <ul style="list-style-type: none"> - keuze onderwerp - informeren dorpsraad - samenstellen panel - randvoorwaarden stellen - oplossingsideeën - besluitvorming 	Geen specifieke kaders vooraf.