

Zwolle



Beginspraak nu en straks: van pionierswerk naar een vanzelfsprekende werkwijze

De huidige opvattingen van medewerkers over beginspraak en hoe ze beter zouden aansluiten op ambitieuze doelstellingen van de gemeente Zwolle.

Jan-Simon Pieterse

Drachten, 17 juni 2009

Universiteit Twente
Toegepaste Communicatiewetenschappen
Master Communication Studies

Begeleiding:
Afdeling Communicatie Gemeente Zwolle
Prof. dr. E.R. Seydel
Dr. H. Boer

Voorwoord

Dit is het moment en de plek om even terug te kijken op een geweldige periode van de afgelopen drie jaar. Ik besloot in de zomer van 2006 om nog te proberen een master te behalen aan de universiteit en daar heb ik eigenlijk nooit spijt van gehad. Het was erg leerzaam en gezellig in Enschede, daarvoor wil ik mijn oud-huisgenoten en mijn studiegenoten erg bedanken. Het was in het begin even onzeker of een diploma er wel in zat en het sterke groepsgevoel heeft in die periode zeker bijgedragen aan de motivatie om door te zetten. Ik zal de lange dagen in de bibliotheek in de Langezijds niet gauw vergeten. Of de ontbijtjes in het zonnetje op het muurtje voor de nieuwe bibliotheek. Ik had er totaal geen moeite mee om 's morgens vroeg op de fiets te stappen voor een dagje studeren in de bibliotheek. Om van koffiepauze naar koffiepauze met mijn studiegenootjes te leven, had zijn charme. Ook het leven in ons studentenhuus aan de Oude Markt was super, oud-huisgenoten bedankt!

Dan komt de tijd van afstuderen, wat voor mij toch weer een hels karwei bleek te zijn. Het lukte mij niet om het af te ronden voordat ik aan een geweldige reis naar Australië begon, maar ik had deze onderbreking niet willen missen. De periode van afstuderen heb ik doorgebracht op het gemeentehuis in Zwolle, Anne-marie Oost en Robert Vink hadden het vertrouwen om mij een dergelijk onderzoek te laten doen. Ik wil alle medewerkers van de afdeling Communicatie bedanken voor de hartelijke ontvangst en de steun en interesse door de hele periode. Met name Robert Vink was een grote bron van inspiratie, die vaak ook goed duidelijk maakte hoe complex het onderwerp was. Ook de heer van Boven, gemeenteraadslid voor de ChristenUnie, heeft veel invloed gehad op mijn ontwikkeling in denken over de onderzoeksproblemen. Dan was er natuurlijk ook nog de begeleiding vanuit de universiteit door meneer Seydel en meneer Boer. Ik ben erg blij met de schriftelijke feedback die ik kreeg op mijn stukken en de inspirerende voortgangsgesprekken. Ik kreeg daarin veel ruimte om mijn eigen visie en standpunten te verwoorden en daaropvolgend kreeg ik vaak tips die in het verlengde hiervan lagen. Op deze manier vind ik het rapport dan ook echt iets van mij geworden. Om af te sluiten bedank ik familie, vrienden en kennissen die de moeite hebben genomen om stukken te lezen of waarmee ik interessante discussies heb gehad over het onderwerp. Het werkelijk laatste dankwoord is voor mijn ouders. Jullie hebben me altijd aangemoedigd om te studeren en de mogelijkheden geschapen om dat met zo min mogelijk zorgen te kunnen doen. Daar ben ik jullie erg dankbaar voor.

Jan-Simon Pieterse

Samenvatting

Bij de gemeente Zwolle wil men via beginspraak proberen om de burger meer betrokken te krijgen bij ontwikkelingen in de stad. Beginspraak is de Zwolse term voor participatie, waarbij als voorwaarde geldt dat dit vanaf een vroeg moment in het planproces gebeurt. Daarvoor is wederzijds respect en vertrouwen nodig onder alle participanten in het proces. Dit is niet vanzelfsprekend aanwezig omdat er een kloof bestaat tussen burger en overheid. De overheid wil de kloof verkleinen, daarom wil de gemeente steeds vaker belanghebbenden laten participeren. Dat moet leiden tot actief burgerschap. De context van dit onderzoek betreft participatieprojecten waarin de belangen van burgers op het spel staan. De gemeente treedt op als regisseur, maar wil tevens partner zijn van alle belanghebbenden. Communicatieve vaardigheden zullen een belangrijkere rol gaan spelen, nu medewerkers meer op basis van gelijkwaardigheid (de burger als partner) in gesprek gaan met belanghebbenden. De gemeente denkt dat dit een cultuurverandering bij haar ambtenaren vereist. In dit onderzoek is geprobeerd om de bestaande opvattingen over beginspraak te achterhalen. Er zijn explorerende interviews gedaan met ervaringsdeskundigen van beginspraak; ambtenaren die verschillende functies vervullen in participatieprojecten. Er bleek onder andere dat ervaring en persoonlijke inschattingen, de heersende opvattingen over beginspraak en gekozen werkwijzen bepalen. Dit is niet onlogisch omdat de notitie Beginspraak pas kortgeleden is vastgesteld en de notitie vrij algemeen blijft. Enthousiaste ervaringen en ideeën om beginspraak verder te brengen, staan er niet echt in. De reacties in de interviews zijn vaak wel enthousiast wanneer de interviewer voorstellen doet voor nieuwe proceskeuzecriteria of een grotere rol voor sociaal-psychologische kennis. Beginspraak roept niet bij iedereen grote beloftes op en de doelen ervan worden verschillend benoemd. De meningen verschillen over wenselijkheid van sturen in samenstelling betrokkenenveld (representativiteit), wenselijkheid van onderhandelen om tot compromissen te komen, en wenselijkheid van op beïnvloeding gerichte communicatie ter stimulering van een constructieve sfeer. De opvattingen over interactieve beleidsvorming zijn gemengd met betrekking tot de wenselijkheid van uitbreiding van invloed van burgers, maar ook ten aanzien van de sturende invloed die ambtenaren zouden mogen uitoefenen en de vrijheid van werkwijzen. Meer invloed voor burgers is een soort sociaal wenselijke uitspraak die veel genoemd wordt, maar de geïnterviewden zijn zich er van bewust dat meer invloed voor burgers niet zomaar te rijmen valt met de brede verantwoordelijkheden van een gemeente en de integriteit die ze zou moeten hebben. Ze zeggen bijvoorbeeld dat eerst een positievere en constructievere benadering door burgers van problemen nodig is. Sommigen zeggen dat dit niet haalbaar is, anderen zijn terughoudend omdat dit vereist dat de gemeente zich sturend gaat mengen in beeldvorming en daarmee komt de integriteit van de gemeente op het spel. Slechte ervaringen uit het verleden zullen oorzaak zijn van wantrouwen om burgers meer invloedsruimte te geven. Desondanks was er best wel wat steun voor de voorgestelde manieren om invloed uit te oefenen op de houding van belanghebbenden met behulp van sociaal-psychologische kennis en werkwijzen die meer vrijheid geven aan ambtenaren. Er waren meerdere uitspraken waaruit bleek dat diegene bezig was om te sturen in de beeldvorming, omdat daarmee de kansen op acceptabele uitkomsten werden vergroot.

De huidige Notitie Beginspraak verduidelijkt onvoldoende voor ambtenaren hoe ver zij mogen en moeten gaan met invloed geven aan belanghebbenden. Ze hebben geen zekerheid dat het geven van vrijheid intern tot geaccepteerd zal worden. Vaak wordt een bepaalde oplossingsrichting en een bepaald resultaat verwacht. De succesverhalen waren uitvloeisels van ideeën van externen die ook de invulling verzorgden. De gemeente zou graag een constructieve dialoog zien tussen belanghebbenden, ook als de belangen erg tegenstrijdig lijken. Maar gezamenlijke leerprocessen ontstaan niet vanzelf wanneer belanghebbenden ogenschijnlijk tegenstrijdige belangen hebben. Om beginspraak een vanzelfsprekende werkwijze te krijgen binnen de gemeente Zwolle, moeten de eigen medewerkers gefaciliteerd worden. Ze moeten ondersteund worden met een uitgebreide visie van beginspraak, waarin staat welk doelstellingsniveau wanneer mogelijk is en wat dat betekent voor mogelijkheden in werkwijze. Er hoort ook een grotere geboden vrijheid van handelen bij. Meer nadruk op het behalen van procesmatige doelstellingen kan de focus op het behalen van resultaten op korte termijn (per project) verminderen en kan bijdragen aan de cultuurverandering. De aanbevelingen zien er als volgt uit:

Optimaal faciliteren van inbreng van burgers:

- ❖ door inspanningen op sociaal-psychologisch niveau via:
 - ◆ Verwachtingenmanagement (sturing/beïnvloeding);
 - ◆ Emoties kanaliseren en waarde ervan gerelativeerd proberen te maken onder betrokkenen;
 - ◆ Vertrouwen creëren door vrijheid te geven, maar bewustzijn proberen te creëren dat dat over het algemeen wel een bredere blik en verantwoordelijkheidsgevoel vereist.
- ❖ door proceskeuzes die passen bij de situatie (onder andere af te leiden uit de krachtenveldanalyse) op gebied van:
 - ◆ Betrokkenenveldsamenstelling (om padstelling te voorkomen);
 - ◆ Rollen/invloedsniveaus (toekennen op basis van bewezen betrokkenheid uit verleden en/of capaciteiten van belanghebbenden, bijvoorbeeld meer of minder aandacht voor compromissen en onderhandeling);
 - ◆ Verstandige planning (door voldoende tijd uit te trekken voor eventuele noodzakelijk geachte veranderingen in opvattingen van belanghebbenden en gevoelige zaken pas behandelen als het belanghebbendenveld daar rijp voor lijkt);
 - ◆ vastgelegde spelregels/commitmentvereisten (inclusief inspanningen tijdens het proces om dit te onderhouden).

Inhoudsopgave

Samenvatting

1 Op dit moment in Zwolle	1
1.1 Inleiding	1
1.2 De notitie Beginspraak	2
1.3 Aanleiding	3
1.4 De huidige situatie in Zwolle	4
1.4.1 Projectfasering	4
1.4.2 Betrokkenen	5
1.4.3 Voorbeeldsituaties	8
1.5 Het onderzoek	11
1.6 Opbouw van het rapport	13
2 Zoeken naar verbetering op sociaal-psychologisch niveau	14
2.1 Inleiding	14
2.2 Verstandige communicatie	14
2.3 Leerprocessen en dialoog	16
2.3.1 Het ontstaan van nieuwe betekenissen door dialoog	17
2.3.2 Groepsleren	18
2.3.3 Disempowerment in participatie volgens de narratieve theorie	19
2.3.4 Empowerment stimuleren volgens de narratieve theorie	20
2.3.5 Verandering door dialoog te stimuleren	20
2.4 Conclusie	21
3 Management van interactieve beleidsontwikkeling	22
3.1 Inleiding	22
3.2 Voor –en nadelen	22
3.3 Aandachtspunten waarvoor invulling afhankelijk is van het ambitieniveau	25
3.3.1 Vertrouwen en commitment van burger en ambtenaar	26
3.3.2 Het vraagstuk representativiteit	27
3.3.3 Aandacht voor autonomie van burgers	28
3.3.4 Verstandig omgaan met emotie	28
3.4 Situatieafhankelijke managementvraagstukken	29
3.4.1 Een betrokkenenveld formeren	30
3.4.2 Kaders stellen	30
3.4.3 Procedures durven loslaten	31
3.4.4 Omgaan met oud zeer	32
3.4.5 Verwachtingenmanagement	33
4 Onderzoeksopzet	34
4.1 Operationalisering	34
4.2 Journalistieke interviewtechniek	36
5 Analyse interviewresultaten	38
5.1 Inleiding	38
5.2 Te stellen kaders	39

5.3 Doelen van beginspraak	41
5.4 Representativiteit van belanghebbenden	42
5.5 Compromissen en onderhandeling	43
5.6 Gezamenlijk leerproces	44
5.6.1 Realiteitszin en betrokkenheid onder burgers stimuleren	45
5.6.2 Standpunten beïnvloeden	46
5.7 Communicatie	47
5.8 Vertrouwen winnen	48
5.9 Verwachtingenmanagement	51
5.10 Proceskeuzes	53
6 Conclusies	56
6.1 Inleiding	56
6.2 Conclusies en daaruit afgeleide oplossingsrichtingen	56
6.2.1 Meer inzet van sociaal-psychologische kennis bij een partnerbenadering in participatie is legitiem	57
6.2.2 Managementaandachtspunten die passen bij ambitieuze doelstellingen met participatie	59
6.3 Checklist en aanbevelingen	61
6.4 Reflectie	63
Literatuurlijst	65
Bijlage Het interview	

1 Op dit moment in Zwolle

1.1 Inleiding

Interactieve beleidsontwikkeling wordt in gemeenteland in Nederland sinds de jaren '90 met grote aandacht bekeken en uitgeprobeerd. Er zijn nog maar weinig gemeenten die er nu nog geen ervaring mee hebben. Een garantie op succes biedt het echter nog lang niet. De literatuur concludeert een falen om de doelen te halen die men heeft met interactieve besluitvorming (Innes en Booher, geciteerd uit Hajer, 2005). Tegengestelde belangen blijken uiteindelijk onverenigbaar, de noodzakelijke facilitering van een burgerinitiatief blijkt onder de maat, maar ook gedrag, houding en rolinvulling van individuele ambtenaren is soms een reden voor de teleurstelling bij betrokkenen. Toch wordt het gezien als de meest perspectiefvolle oplossingsrichting ter opwaardering van de bestuurlijke inrichting van overheden in ons land. Burgers zijn steeds mondiger en kritischer geworden (Tonkens, 2003) en accepteren de oude hiërarchische opvattingen over overheid niet meer. (<http://www.bestuurskunde.nl/publicaties/bestuurskunde.php?artikel=2002,11,11,7,1>, 2008). De legitimiteit van de macht van overheid komt in gevaar als er niet geluisterd wordt naar de burger. Daar komt bij: "Interactief beleid past bij de zich wijzigende opvattingen over sturing en stuurbaarheid van de samenleving" (Pröpper & Steenbeek, 2001). Het wordt steeds noodzakelijker geacht om aan de vraagkant te kijken naar wat burgers zelf ergens van vinden en daar aan proberen tegemoet te komen. De netwerksamenleving komt dan ook op ten koste van de oude hiërarchische opvattingen over overheid. Grotere aandacht voor vraagsturing is één van de kenmerken van een netwerksamenleving en het wordt steeds vaker ingezet om de bureaucratie verminderen (van Twist, 2001).

Naarmate de samenleving steeds complexer werd, is door de overheden steeds meer standaardisering en automatisering doorgevoerd in de uitvoering van haar taken. De realisatie van de huidige wens tot meer maatwerk en vraagsturing is hierdoor niet vergemakkelijkt. Mede naar aanleiding van de aanbevelingen uit het rapport van de 'Commissie Toekomst Overheidscommunicatie' om de burger in verschillende situaties als kiezer, staatsburger of klant te behandelen is er een 'mindshift' bij de meeste overheidsinstellingen in gang gezet. De rol van de burger als partner is het meest interessant in het kader van dit onderzoek. Door te kijken wat een benadering als partner vereist qua gedrag en houding bij ambtenaren, wordt inzicht verkregen in wat goede participatie is en wat daarvoor op welk moment vereist is. In dit rapport zijn de begrippen interactieve beleidsontwikkeling en participatie door elkaar gebruikt omdat er

Beginspraak

hetzelfde mee wordt bedoeld, behalve dat uitkomsten van participatie praktischer en concreter kunnen zijn dan beleid. Beginspraak is de Zwolse term voor participatie, waarbij de voorwaarde geldt dat dit vanaf een vroeg moment in het planproces gebeurt.

1.2 De Notitie Beginspraak

Kort geleden is de notitie 'Beginspraak in Zwolle' door de raad goedgekeurd. Deze notitie biedt burgers en andere belanghebbenden inzicht in de wijze waarop de gemeente omgaat met belangen van allerlei mogelijke belanghebbenden. Daarnaast is het voor de raad een kader om de communicatie van de gemeente in interactief opgezette projecten op te toetsen. De gemeente Zwolle wil hierin transparant en betrouwbaar zijn. Er staat onder andere in dat het college met het huidige collegeakkoord de deuren heeft opengezet voor actief burgerschap. Het streven is om belanghebbenden in een vroeg stadium een stem te geven in projecten. Bij een juiste interpretatie zou meer draagvlak en betrokkenheid ontstaan onder burgers. Dan zullen zij steeds meer willen meedenken en participatie-initiatieven nemen. De nadruk in de notitie ligt op de meest perspectiefrijke benadering naar burgers toe. De notitie heeft een kaderstellende en geheugenondersteunende functie. In de notitie staan de volgende aandachtspunten voor ambtenaren genoemd:

- ❖ De bereidheid naar elkaar te willen luisteren; luisteren kan op verschillende manieren en er is vereist dat luisteraars objectief de zwakke en sterke kanten van iemands verhaal proberen te her- en erkennen.
- ❖ Inlevingsvermogen in het belang van de ander; inlevingsvermogen moet blijken uit actie en is niet van het ene op het andere moment te verbeteren. Wanneer het onvoldoende aanwezig is, vergt het waarschijnlijk een bewustmaking of overtuiging van regels of redenen waarom er getracht wordt op een bepaalde manier te werken en met elkaar om te gaan.
- ❖ Een professional die accepteert dat anderen iets van zijn werk mogen vinden; argumenten vanuit expertise of vakkennis, die zonder context als feiten worden gepresenteerd, is onwenselijk. De context moet altijd een rol spelen bij argumenten.
- ❖ Respect voor alle partijen; de uiteindelijk gekozen belanghebbenden om te participeren moeten elkaar accepteren en vertrouwen. Iedereen houdt zich aan regels en afspraken en probeert daarbinnen op een acceptabele wijze gehoor te vinden voor zijn/haar opvattingen.
- ❖ De moeite doen om de burger ook werkelijk te betrekken (inspireren, motiveren); extra moeite doen om participatiemogelijkheden op een wijze in te richten die de ideale voorwaarden schept voor een specifiek betrokkenenveld om invloed te uit te oefenen.

Beginspraak

- ❖ Het creëren van win-winsituaties: hoe realiseer je niet alleen je projectdoelen, maar ook de wensen van bewoners; hier is creativiteit in en goed management van het participatieproces voor nodig.
- ❖ Openstaan voor randvoorwaarden van burgers; burgers kunnen net als de gemeente bepaalde randvoorwaarden hebben, er moet herkenbaar inspanning gedaan worden om daaraan tegemoet te komen, mogelijk door eigen randvoorwaarden, plannen of beleidsrichtlijnen te heroverwegen.

1.3 Aanleiding

Iedereen kent verhalen over ontevreden burgers die de hakken in het zand zetten om de plannen van de gemeente te dwarsbomen die al dan niet tot stand zijn gekomen na informeren of meedenk mogelijkheden. Vaak betreft het hier projecten in de sfeer van ruimtelijke ordening (bijvoorbeeld wijkrenovering of bouwplannen). Burgers vinden dat de gemeente hun ideeën en op- of aanmerkingen onvoldoende heeft gehoord en onvoldoende heeft laten meewegen in het uiteindelijke besluit. De emoties kunnen hoog oplopen wanneer burgers ontevreden zijn over het verloop van het proces en het vertrouwen in de overheid loopt dan een stevige deuk op. Op deze manier drijven we steeds verder af van de gewenste situatie: burgers die de overheid capabel vinden en vertrouwen. In Zwolle wordt erkend dat soms onnodige problemen binnen participatieve projecten ontstonden. Maar waar lag dit precies aan en hoe kan dit in de toekomst voorkomen worden?

Het doel is om de 'beginspraak'-werkwijze te stimuleren onder de medewerkers en de werkwijze zo goed mogelijk voor hen te faciliteren. In het onderzoek "De Kloof" van de heer Van Boven, naar hoe het staat met de Zwolse praktijk, is geconcludeerd dat burgers nogal eens teleurgesteld zijn over het verloop van de projecten en de uitkomsten. De problemen ontstonden vaak als gevolg van fouten in de beginfase van het proces. Genoemde oorzaken zijn: een gepercipieerd gevoel van ondergeschiktheid bij betrokken burgers en het niet in staat zijn van leiders tot verenigen van uiteenlopende perspectieven. In de notitie wordt van burgers die aan moeizaam verlopen interactief opgezette projecten hebben deelgenomen, de volgende wensen waargenomen: een reële en pragmatische opstelling van alle betrokkenen, begrip en compromisbereidheid. Ambtenaren moeten zich niet denken te kunnen of moeten verschuilen achter richtlijnen of procedures. Ze moeten pro-actief op zoek naar mogelijke inbreng van burgers en die inbreng meegenomen proberen te krijgen in uiteindelijke beslissingen. Het is logisch dat voor toegevoegde waarde van een participatietraject, meer van ambtenaren gevraagd wordt dan inhoudelijke expertise. Ze moeten iets over kunnen brengen aan anderen, maar anderen ook kunnen inspireren enthousiasmeren en faciliteren voor inbreng. Burgers zijn geen professionals,

Beginspraak

maar nemen wel plaats in een door professionals opgezet proces. Dit betekent dat ze in een inspraakbijeenkomst hun belangen naar voren moeten brengen, terwijl anderen:

- ❖ de regie voeren. Als dit de gemeente is, dan is de regisseur tegelijkertijd besluitnemer;
- ❖ regels opleggen ten aanzien van de communicatiewijze (spreektijd en -volgorde);
- ❖ meer kennis/expertise hebben;
- ❖ bredere verantwoordelijkheden hebben;
- ❖ een meer zakelijke in plaats van emotionele benadering hebben;
- ❖ hun manier van communiceren niet volledig snappen.

Een plan, notitie of richtlijn is nooit de volledige oplossing. De 'beginspraak'-werkwijze moet geïnternaliseerd raken in het gedrag van ambtenaren. Competenties die daarbij horen zijn bijvoorbeeld: waardering tonen en willen leren van burgers.

Slechts inzichtelijk maken van alle standpunten in projecten waar de belangen tegenstrijdig zijn, voorkomt vaak niet uitbarstingen van weerstand. De vraag is dan, of beginspraak breder getrokken moet worden. Je zou in een proces bijvoorbeeld ten doel kunnen stellen om weerstand bewust te kanaliseren en proberen te verkleinen. Dit vormt argumentatie om het probleem van wat 'beginspraak' is en wat het vereist, te benaderen vanuit een communicatieve invalshoek met nadruk op sociaal-psychologische aspecten. Het centrale onderwerp is zoals gezegd de 'beginspraak'-werkwijze.

1.4 De huidige situatie in Zwolle

1.4.1 Projectfasering

Participatie en daarmee beginspraak, vindt meestal plaats in projectvorm. De projectvorm is de meest uitgebreide vorm van beginspraak en omvat alle dilemma's die je daar bij kunt bedenken. Deze vorm is daarom als referentiekader in dit onderzoek gekozen. Allereerst moet er een wens tot verandering bestaan. De noodzaak hiertoe moet onderbouwd worden door te kijken of het past, of het effectief is en of het niet overduidelijk onevenredig veel nadelige gevolgen heeft voor anderen/andere zaken. Dit alles wordt door de gemeente beoordeeld en beschreven in een startnotitie, met daarin een krachtenveldanalyse. In de volgende fase wordt vooronderzoek verricht zodat de gewenste verandering kan worden vergeleken met alternatieven en wordt gekeken of programma, randvoorwaarden, financiën en maatschappelijk draagvlak niet onoverkomelijke bezwaren oproepen. Bij een particulier initiatief moet de initiatiefnemer zelf een deel van deze onderzoeken verrichten. Maatschappelijk draagvlak wordt echter altijd onderzocht door de gemeente zelf. Er wordt nu een go of no-go toegekend voor het initiatief. Bij een go komt in de volgende fase in het geval van gebiedsontwikkeling een ontwikkelingsvisie of

Beginspraak

bestemmingsplan tot stand en uiteindelijk programma's van eisen. Bij een eenduidig project wordt gelijk het programma van eisen vastgesteld. De krachtenveldanalyse vormt de basis voor het communicatieplan, de gemeente is altijd verantwoordelijk voor de communicatie in deze fase van kadervaststelling. Nu volgt de fase van ontwerpen, waarbij de direct belanghebbenden worden betrokken. Vanaf nu wordt communicatie vaak uitgevoerd door de initiatiefnemer en soms zelfs ook door de uiteindelijke particuliere ontwikkelaar. De gemeente beoordeelt of dit goed gaat. Als het plan is goedgekeurd worden betrokkenen geïnformeerd en eventueel wordt meegedacht als verdere uitwerking aanleiding geeft tot aanpassingen. Waar nodig wordt met belanghebbenden overlegd over randzaken, zoals bouwplaatsinrichting en tijdelijke voorzieningen. Dan wordt gestart met de werkelijke uitvoer.

1.4.2 Betrokkenen

Participatietrajecten kennen altijd een aantal partijen (personen) die een belang voelen om betrokken te zijn. Deze mogelijke betrokkenen staan hieronder beschreven.

Burgers

Burgers zijn de afgelopen jaren steeds mondiger en kritischer geworden. Dit heeft er toe geleid dat een autoritaire opstelling van de overheid niet meer geaccepteerd wordt. Tevens zullen burgers mede door hun hogere opleidingsniveau eerder in opstand komen tegen wat in hun ogen onredelijk is. Voor de opstelling en aanpak van een burger die participeert, zijn bepalende factoren: wat zijn/haar agenda is, wat zijn/haar vooronderstellingen zijn en op welk vlak zijn/haar capaciteiten liggen. Daar moet de gemeente dus inzicht in krijgen om er goed mee om te kunnen gaan. Bovenstaande punten spelen onbewust of bewust een rol in de hoofden van burgers. Alleen al het feit dat mensen tegenover elkaar zitten kan een 'wij tegen zij'-gevoel oproepen. Als een burger het gevoel krijgt dat hij/zij weinig serieus genomen wordt en weinig invloed zal hebben op het uiteindelijke besluit, dan ontstaat een negatieve en onconstructieve instelling bij hem/haar.

Vertrouwen in anderen / in gemeente			
		+	-
Vertrouwen in zichzelf	+	Teamspelers	Pingelaars/Individualisten
	-	Afhankelijken/Volgers	Buitenstaanders

Figuur 1: Burgercategorieën

Bovenstaand schema toont een categorisering in burgersorten. De kenmerken van het belanghebbendenveld moet de benadering richting de betreffende burger(groep) bepalen. Dé burger bestaat namelijk niet. De benadering van een burger moet aansluiten bij de beleefwereld en opvattingen van die burgers. Bovenstaande indeling kan ambtenaren helpen om een benadering te kiezen die de kans op acceptatie van boodschappen verhoogt.

Beginspraak

Burgers organiseren zich ook in belangengroepen. In de binnenstad zijn dit bijvoorbeeld: “De vrienden van de stadskern”. Zij vinden het belangrijk dat de historische identiteit van de binnenstad gewaarborgd blijft en staan dus vaak erg kritisch ten opzichte van hoogbouwplannen. Andere voorbeelden zijn een winkeliersverenigingen, wijkverenigingen, of een club die opkomt voor natuurbelangen.

Ambtenaren

Een aantal ambtelijke functies zijn gewoonlijk betrokken in interactief opgezette projecten. Dit zijn de projectleider, een communicatieadviseur, de wijkmanager(s) van de wijk(en) waar het onderwerp speelt en een (aantal) inhoudelijk deskundige(n). Bijvoorbeeld de stedenbouwkundige, verkeersdeskundige of milieudeskundige. Voor projecten in ruimtelijke ordening is de werkwijze ongeveer als volgt: Afdeling Ruimte & Strategie maakt bij de gemeente Zwolle een startnotitie voor trajecten waarvan het bouwberaad heeft besloten dat ze projectmatig aangepakt zullen worden. Die startnotitie zegt iets over de mate waarin participatie toegepast gaat worden. Er worden ook richtlijnen op hoofdlijnen vastgesteld, waarna projectleiders de precieze invulling op zich nemen. Bij elke fase past een andere communicatieve aanpak van sprekers/facilitators. Bijvoorbeeld: sturingsgerichte communicatie, zelfverzekerde communicatie, open en leergierige communicatie, of kennisoverdrachtgerichte communicatie. Daar horen ook verschillende houdingen bij: bijvoorbeeld gericht op overtuigen of faciliteren/ondersteunen. Verschillende houdingen kunnen op verschillende momenten in één bijeenkomst nodig zijn.

Werkopvattingen zijn bij veel oudere werknemers gevormd in een tijdperk waarin de loyaliteit richting bestuur essentieel was voor de beoordeling op succes. Ze kregen in het verleden vaak duidelijke richtinggevende kaders voor uitkomsten mee van het bestuur. In het verleden was het bestuur meer dan nu, het machthebbende orgaan dat op basis van de adviezen uit het ambtelijke apparaat besloot wat in het belang van de burgers en de stad was. Vroeger was het duidelijk dat een ambtenaar opdrachten uitvoerde die hij/zij van het bestuur kreeg en daar droeg hij/zij verantwoordelijkheid voor. Daarin werd weinig ruimte gelaten voor innovatieve invullingen, maar het zorgde wel voor duidelijkheid. Ambtenaren krijgen nu steeds meer vrijheid en een mandaat om een probleem tot een goed einde te brengen. De ambtenaar wordt tegenwoordig meer afgerekend op resultaat dan op inspanning. In het kader van participatieve projecten betekent dit dat ambtenaren door hun regisseursrol, een kleurende invloed kunnen hebben op de uitkomsten van een traject. Van ambtenaren wordt nu steeds meer verwacht dat ze in hun communicatieve benadering van een situatie, kunnen inspelen op de beleefwereld van de betrokkenen daarin. Ambtenaren hebben de afgelopen decennia dus steeds zelfstandiger en ondernemender moeten worden. Dit past beter bij de uitdagingen van interactieve beleidsvormingsprocessen. De mogelijkheden tot democratische controle van ambtenaren door

Beginspraak

burgers lijdt onder de groter wordende verantwoordelijkheden van individuele ambtenaren. De gemeente kan niet precies aangeven waar ze voor staat.

Waar de loyaliteit van een ambtenaar ligt, is mogelijk medebepalend voor zijn/haar commitment aan de 'beginspraak'-werkwijze. Deze kan sterk conformerend gericht zijn naar het bestuur en haar plannen, omdat hij/zij vindt dat zij de beste middelen bezitten om de meest rechtvaardige beslissing te nemen. Deze opvatting bestaat omdat het politieke bestuur haar kaders formuleert naar aanleiding van strategische, algemene en lange termijnbelangen, waar alleen zij over nagedacht hebben. Aan de andere kant kan een ambtenaar vinden dat het bestuur te ver van de werkelijkheid afstaat bijvoorbeeld wanneer uit politieke of lange termijnoverwegingen door bestuur richtlijnen worden meegegeven die ver van de beleefwereld van die ambtenaar afstaan. Leidinggevend en bestuur kunnen druk uitoefenen op een ambtenaar om hun doelen verwezenlijkt te krijgen, een ambtenaar kan veel willen, maar is altijd gebonden aan plannen, kaders, richtlijnen en/of bestaande afspraken met derden.

Een ambtenaar heeft sterker met de dagelijkse praktijk te maken en kan persoonlijke betrokkenheid gaan voelen bij de uitkomsten van een project. Ook kan hij/zij vinden dat de bureaucratie er voor zorgt dat hij/zij te weinig ruimte heeft om op een passende wijze met specifieke situaties om te gaan. Ten slotte kan een ambtenaar zich vanuit een expertgevoel arrogant of autoritair opstellen. Dan is sprake van loyaliteit richting het eigen vakgebied.

Bestuurders

Het college is het dagelijkse bestuur van een gemeente en moet vaak besluiten nemen op basis van documenten die alleen hoofdlijnen weergeven. Zij hebben dus minder voeling met wat zich in de praktijk werkelijk voordoet. Maar zij zijn wel eindverantwoordelijk en kennen waarde toe aan de uitkomsten van het interactieve proces. De kans bestaat dat de toegekende waarde beïnvloed wordt door de vorm en frequentie waarin ze informatie aangeleverd krijgen. Mogelijk zijn ze ook vatbaar voor een gelikt plan, bijvoorbeeld in het geval dat een ontwikkelaar de kans krijgt om dat plan direct aan hen te presenteren. Gelukkig is er dan nog wel altijd de raad; het algemene bestuur, dat het dagelijks bestuur ter verantwoording kan roepen. Het blijft moeilijk om te bepalen in hoeverre waardeoordelen van het college consistent zijn met elkaar. Het inzicht voor andere betrokkenen in de manier waarop dat waardeoordeel wordt gevormd, blijft beperkt. Om deze reden is het erg belangrijk dat het strategisch 'Structuurplan 2020' is vastgesteld. Nu kan iedereen toetsen of besluiten passend zijn, tevens heeft het bestuur hiermee zelf een duidelijk kader om beslissingen op te funderen. De raad heeft een controlerende, kaderstellende en volksvertegenwoordigende functie.

Het werk van raadsleden is lastig door het politieke krachtenveld waarin ze moeten opereren. Het feit of een raadslid in de coalitie of de oppositie zit blijkt in de praktijk vaak van invloed op de manier waarop een inspreker of bezwaarmaker wordt gehoord door raadsleden. De

Beginspraak

raad vindt het belangrijk om duidelijke kaders op te stellen voor een op te starten project, omdat die de kans op onverwachte en onwenselijke uitkomsten verkleint. Het democratisch gekozen bestuur, dat representatief zou moeten zijn voor de bevolking, komt steeds meer op afstand bij het groeiend aantal participatieve projecten. Zij heeft dan minder invloed, waardoor je zou kunnen stellen dat de afweging van alle mogelijke geldende belangen minder zorgvuldig zal zijn. Algemener en lange termijnbelangen zullen bij de betrokkenen uit een specifiek participatief project zoals gezegd minder hoog op de agenda staan. Hun focus en oriëntatie is meer gericht op resultaten halen, dan die van een raad wiens leden op grotere afstand staan van de praktijksituatie en een algemener verantwoordelijkheidsgevoel hebben.

Overige partijen (projectontwikkelaars/woningcorporaties)

De gemeente heeft vanuit haar verantwoordelijkheid vaak de regie over inspanningen die gedaan worden. Soms bepalen projectontwikkelaars of woningcorporaties vaak mede, welke werkwijze er wordt gehanteerd en welk proces daarvoor in te zetten. Soms zijn zij zelfs regisseur terwijl de gemeente slechts faciliteert. Hier is vooral sprake van wanneer deze partijen zelf initiatiefnemer zijn. De gemeente is dan niet eindverantwoordelijk en de manier waarop wordt gecommuniceerd wordt dan in flinke mate buiten de gemeente om georganiseerd. Bijvoorbeeld: Een woningbouwcorporatie die naar buiten treedt met geweldig kleurrijke en gedetailleerde planopties. Bij de presentatie ontstaat nu snel een gevoel onder burgers dat ze gepasseerd zijn en weinig invloed meer hebben. De gemeente wordt verantwoordelijk gesteld door de burgers en ondervindt hier negatieve beeldvorming van.

1.4.3 Voorbeeldsituaties

A. Prinsenpoort / Veerallee

Een gebiedsinvullingproject waarbij in samenwerking met de ontwikkelaar en een onafhankelijk stedenbouwkundig bureau een proces is opgezet, waarin zo veel mogelijk belanghebbenden zijn uitgenodigd om mee te denken en mee te ontwerpen voor de concrete invulling van de betreffende locatie in een driedaags ontwerpestival. Burgers zijn optimaal gefaciliteerd tijdens dat festival om inbreng te hebben en vooraf is actief geprobeerd om mensen enthousiast te maken om mee te doen, maar ook om hen anderen te enthousiasmeren om mee te doen. Uit plannen volgden gemeentelijke randvoorwaarden voor de locatie, maar deze zijn zo open en ruim mogelijk geïnterpreteerd. De resultaten van het ontwerpestival zijn door specialisten uitgewerkt tot een herkenbaar plan. Dit project wordt overal benoemd als een groot succes van de 'beginspraak'-werkwijze. Omdat toekomstige bewoners bewust werden uitgenodigd, was er naast de gebruikelijke kritische geluiden van omwonenden die hun omgeving bedreigd zien worden, ook een enthousiaste en optimistisch gestemde groep.

Beginspraak

Je zou kunnen zeggen dat de herinrichting van het gebied niet een zwaar bedreigende zaak betrof voor omwonenden. Ze hoefden geen torenflats te verwachten in hun achtertuin. Toch zouden ze de originele uitstraling van de wijk aangetast kunnen ervaren of parkeergelegenheid zien afnemen en verkeersdrukke zien toenemen. De bewoners van de wijk staan bekend als betrokken burgers, dat zou een extra argument kunnen zijn om hen invloed te geven of hen zelfs verantwoordelijkheid te geven. Je zou kunnen stellen dat dit project geen hoog risico op weerstand en onrusten met zich meedroeg. Een denkbare rechtvaardiging voor de hoge kosten van dit intensieve traject is dat het beeld ten aanzien van de overheid positief beïnvloed werd, wat bijvoorbeeld vertrouwenverhogende werking heeft en belangrijk is om doelstellingen als de kloof dichten tussen burger en overheid en actief burgerschap te realiseren. Als de rechtvaardiging alleen is dat bezwaarmaking van burgergroepen is voorkomen, dan kunnen er kanttekeningen gesteld worden bij het budget dat hiervoor is gebruikt.

B. Visie op de Diezerpoort

Voor de Diezerpoort wil men een visie geformuleerd krijgen hoe de toekomst van de wijk er uit moet zien. In dit project is de gemeente de wijk ingegaan om de ideeën die bewoners hebben over de toekomst van de wijk te achterhalen. Er was dus geen sprake van bedreigingen voor bewoners, een visie betreft namelijk beleid en is dus lange termijn georiënteerd en abstract. De bewoners werden geen informatie gegeven over welke kennis de gemeente wil hebben om een visie uit te destilleren. Burgers konden hun wensen geven via een enquête en daarnaast was er de mogelijkheid om vertegenwoordigers van de gemeente persoonlijk te spreken. De verkregen kennis is dan ook concreet en georiënteerd op de korte termijn. De projectleider van dit project stelt dat het aanwezig zijn in de wijk en de moeite nemen om te luisteren, positieve gevoelens oproept bij burgers. De betrokkenheid is gevoed doordat mensen werden gestimuleerd om na te denken over hun wijk en dit hebben ze ook in groten getale gedaan. De belangrijkste fase komt nu, namelijk om met de verkregen informatie iets te doen waaruit bewoners het gevoel krijgen dat hun inbreng zin heeft gehad. De projectleider vindt de moeilijkste taak dan ook om de verkregen kennis intern zo te verwerken dat het tot zichtbare resultaten in de wijk leidt. Op dit moment kan daarom nog niet gezegd worden of van dit project uiteindelijk een succes zal zijn. Het project zou goed verdedigbaar zijn omdat het burgers heeft gestimuleerd na te denken over hun leefomgeving. Dat klinkt als een logische eerste stap richting actief burgerschap.

C. Dak- en thuislozenopvang: De Herberg

Voor de verslaafdenopvang zijn door de gemeente na een afwegingstraject drie mogelijke locaties naar omwonenden gecommuniceerd. De afweging en uiteindelijke keuze voor de locatie op de Nijverheidstraat heeft een onafhankelijk bureau gemaakt, waarbij men zo open mogelijk is geweest over de wijze waarop die afweging heeft plaatsgevonden. Vanaf dat moment is er veel

Beginspraak

gedaan om samen met de belanghebbenden na te denken over de concrete invulling, waarmee overlast tot een minimum beperkt kan worden. Georganiseerde weerstand met aandacht daarvoor in de media, is uitgebleven en de geformeerde klankbordgroep denkt constructief mee over hoe de veiligheid gewaarborgd wordt en de overlast beperkt wordt. Alle voorwaarden voor een succesvolle uitkomst van een 'beginspraak'-werkwijze zijn dus aanwezig. De gewenste situatie is dat het besluitvormingsproces als transparant en redelijk wordt ervaren. Een groot deel van de betrokkenen zal beamen dat er zich geen onredelijke situaties hebben voorgedaan en nemen daarmee het enthousiasme van emotionele personen weg om ophef te maken. Zij merken dat daar geen draagvlak voor is. Ook de media zal dan minder snel in de situatie willen duiken. Het lijkt alsof hier op een goede manier is omgegaan met de situatie, maar omdat de gevolgde werkwijze niet terug te voeren is op beleid blijft de vraag bestaan of het niet een toevalstreffer is.

D. Het huis aan de achtergracht

Er is sprake van bouwplannen op een locatie in de binnenstad die gevoelig ligt omdat de locatie historische waarde zou hebben en bebouwing daar afbreuk aan zou doen. Belangengroepen als "Vrienden van de stadskern", vinden de bouwplannen van de projectontwikkelaar op die plek ongewenst. De plannen van de gemeente verbieden het echter niet, dus een ontwikkelaar wil aan de slag. Er wordt nog wel een klankbordgroep gevormd met belanghebbenden, die goedkeuring geven aan een ruwe schets voor de locatie gemaakt door de ingehuurde architect. Daarna komt de architect met een eindontwerp waar een journalist een verhaal over schrijft, omdat het lelijk zou zijn en niet passend in de omgeving. De belangengroepen die toch al tegen bebouwing waren, ruiken hun kans om de discussie opnieuw te mogen voeren, ook al hebben ze eigenlijk hun kans voorbij laten gaan toen er de mogelijkheid was tot het inbrengen van zienswijzen. De plaatselijke krant zet een poll op haar website, met foto's van het redelijk moderne ontwerp naast het Flevo-huis, dat een sterk historische uitstraling heeft, zonder het moderne gebouw aan de andere kant te tonen. Dit is het door iedereen geprezen theatergebouw "De Spiegel". Ondanks deze manipulatie, de onbetrouwbaarheid van een internet-poll en dat door de ontwikkelaar voldaan is aan alle eisen, besluit de wethouder dat een poging wordt ondernomen om aan de opgekomen weerstand van burgers en belangengroepen tegemoet te komen. Maar de ontwikkelaar voelt hier natuurlijk niks voor; hij heeft voldaan aan alle eisen. Uiteindelijk besluit de gemeente dat ze zichzelf met een onmogelijke taak opzadelt door alsnog, buiten de vooraf afgesproken procedure om, te gaan zoeken naar een compromis. De kwestie leidt helaas tot een negatief verhaal over de gemeente. Burgers zullen op basis van de krantenstukken, de kwestie ervaren als argumentatie voor het feit dat er 'uiteindelijk' weer niet naar hen geluisterd wordt. Wanneer je de situatie objectief probeert te bekijken lijkt er vooral sprake te zijn van een combinatie van onhandige communicatie van de gemeente en manipulatie van de media en belangengroepen, die deze mogelijkheid weer aangrijpen om hun belangen behartigd te krijgen, ook al valt dit buiten het afgesproken interactietraject om tot een eindbesluit te komen. De

Beginspraak

opvatting dat de gemeente niet luistert wordt opnieuw verstevigd bij burgers en de media hebben daar een essentiële rol in gespeeld. Wanneer een projectontwikkelaar initiatiefnemer is, dan is het belangrijk om het onderscheid in verantwoordelijkheden duidelijk te maken aan burgers. Een projectontwikkelaar voelt vaak niet de noodzaak tot het betrekken van allerlei belanghebbenden bij zijn plannen. De gemeente voelt, volgend uit haar verantwoordelijkheden, veel meer een noodzaak dat dit gebeurt. Goede communicatie is vereist om te voorkomen dat de projectontwikkelaar een autonome koers kan varen zonder oog voor de belangen van (belanghebbende) burgers. De gemeente krijgt daar vaak de schuld van.

E. De fontein

Een fontein in de stad maakt zoveel lawaai dat omwonenden hun onvrede uiten. De gemeente laat een onafhankelijke geluidsmeting verrichten en in de tussentijd wordt de fontein netjes stilgelegd. Uit de metingen blijkt dat de fontein juridisch gezien twee uur per dag in werking mag zijn. Hierna ontstaat intern bij de gemeente een discussie over de tijden waarop dit dan moet zijn. Een deel van adviseurs wil dat dit gewoon op de drukste tijden zal zijn, zodat zo veel mogelijk mensen kunnen genieten van de fontein die ten slotte omwille van de hele stad is geplaatst en waar de direct omwonenden door middel van de juridisch bindende uitspraak een afgewogen objectief oordeel hebben gekregen. Het andere deel wil de directe bezwaarmakers betrekken bij de keuze voor de uren van werking. Zij vinden dat dit voortvloeit uit de 'beginspraak'-gedachte; juridische uitspraken moeten niet worden gezien als een manier om burgers te voorzien van eerlijke en afgewogen belangenafweging van de gemeente, zeggen zij. Zij waarschuwen dat burgers zich alsnog niet serieus genomen voelen en dat dit een typisch geval is dat zich leent voor media-aandacht door de directe impact op burgers en de daarbij horende emoties. De kans bestaat dat het verhaal de toon krijgt van een voorbeeld van grote inspanning en protesten van burgers, en de gemeente die weer niet heeft geluisterd en niets met die geluiden heeft gedaan. Dit zou het beeld van een bureaucratische en niet-luisterende overheid bevestigen en dus versterken.

1.5 Het onderzoek

De context van dit onderzoek is beperkt tot ruimtelijke ordening projecten waar op het eerste gezicht sprake is van tegengestelde belangen tussen betrokkenen en waarvoor een oplossing met draagvlak wordt gewenst. Er is gekozen voor een context omdat hier vaak veel afwegingen nodig zijn. Er is wederzijds begrip nodig tussen de betrokkenen en zij zouden van elkaar moeten leren om kans te maken op uitkomsten met draagvlak. Een open en luisterende houding is dan

Beginspraak

bijvoorbeeld belangrijk. Dit zijn typisch vraagstukken waar een focus op communicatie van toegevoegde waarde is.

In dit onderzoek wordt er van uitgegaan dat een deels deliberatieve aanpak in deze projecten de meeste kans op succes biedt. Deliberatief is in dit onderzoek afgekaderd als: betrokkenen worden in een proces van collectief beraadslagen aangemoedigd om relevante informatie te bediscussiëren en te kritiseren in termen van het algemeen belang. Dit is bijvoorbeeld anders dan onderhandeling op basis van individuele belangen die worden benoemd en daarna behandeld als onveranderlijke feiten. Deze theorie wordt gekenmerkt door de opvatting dat politieke beslissingen genomen moeten worden door een afweging tussen besluitvorming via consensus en representatieve democratie. Dit zijn belangrijke aannames die de aandacht in dit rapport voor sociaal-psychologische processen (bijvoorbeeld gezamenlijk leren) verklaren. Van Stokkom (2005) formuleert hierbij de volgende criteria: gelijke inbreng, uitwisseling van argumenten en consensusvorming.

Er is geprobeerd om de opvattingen te achterhalen die het verloop van interacties bepalen tussen burger en gemeenterepresentant (bijvoorbeeld communicatieadviseur, stedenbouwkundige, projectleider, wijkmanager en bestuurder). De uiteindelijke conclusies bieden inzicht in de opvattingen die bij ambtenaren heersen en wat de kennis en aandachtspunten zijn die meer aandacht verdienen bij hen. In een onderzoek (Van Boven, 2005) waarin fout gelopen projecten in Zwolle aan de kaak werden gesteld, wordt voor verbetering een nieuwe benadering in interacties met burgers noodzakelijk geconcludeerd. Ook de notitie 'Beginspraak' bepleit een cultuurverandering. Deze documenten en de vragen van de schrijvers ervan zijn reden geweest om opdracht te geven tot dit onderzoek. De hoofdvraag uit dit onderzoek luidt:

Welke opvattingen hebben ambtenaren in Zwolle over beginspraak en wat valt toe te voegen aan de notitie "Beginspraak" ter concretisering van een gewenste beginspraak-werkwijze?

Het kerndoel van de opdrachtgever waar de opdracht tot dit onderzoek uit volgde, is de wens tot het verkleinen van de kloof tussen burger en overheid. Specifieker moeten de resultaten helpen bepalen op welk gebied en op welke wijze inspanningen helpen om de 'beginspraak'-werkwijze in het gedrag bij ambtenaren te internaliseren.

Om participatie succesvol te laten zijn, is nog een vertaalslag op communicatiegebied nodig in aanvulling op de vele bestuurskundige aangrijpingspunten. De focus in dit onderzoek ligt op de manier waarop ambtenaren invulling geven aan hun rol. Er is gekeken naar de manier waarop ambtenaren praten over hun opvattingen over beginspraak en over hun benadering van interacties tussen gemeenterepresentanten en burgers. De resultaten geven een beeld van de huidige situatie in Zwolle en worden gespiegeld aan de gewenste situatie die is verwoord in de

Beginspraak

notitie 'Beginspraak'. Deze is nog niet zo concreet dat gemeentemedewerkers er hun aanpak uit af kunnen leiden en daarom komen ook een groot aantal mogelijk relevante extra aandachtspunten aan de orde.

1.6 Opbouw van rapport

De bestaande houding en opvattingen over verbetering zijn achterhaald door middel van diepte-interviews met ambtenaren, de analyse hiervan staat beschreven in hoofdstuk 5. Hoofdstuk 1 geeft een beschrijving van de Zwolse situatie op dit moment. In hoofdstuk 2 en 3 worden relevante theoretische inzichten besproken om de mogelijkheden voor het verder concretiseren van de gewenste werkwijze. Hoofdstuk 2 beschrijft sociaal-psychologische denkpatronen die spelen in de hoofden van betrokkenen. Hoofdstuk 3 geeft een beeld van alle factoren die een rol spelen bij interactieve beleidsontwikkeling. De onderzoeker denkt dat de resultaten in hoofdstuk 6 de sociaal-psychologische en managementcriteria benoemen die mee zouden moeten bepalen wanneer voor welke aanpak wordt gekozen, maar ook welke doelen de gemeente zichzelf met beginspraak kan en wil stellen.

2 Spelende processen op sociaal-psychologisch niveau

2.1 Inleiding

In de notitie “Ambities, Rollen en Structuur” vraagt de gemeente Zwolle van ambtenaren een benadering van burgers als partner wanneer de interactieve aanpak wordt overwogen. Met die opvatting als referentiepunt is op zoek gegaan naar literatuur op sociaal-psychologisch gebied. De theorie die in dit hoofdstuk staat beschreven, is veelal onbesproken gebleven in onderzoeken naar burgerparticipatie. Verstandige omgang met de aangedragen kennis zou echter wel eens van toegevoegde waarde kunnen zijn.

In dit hoofdstuk komt kennis aan de orde, die relevant is bij de zoektocht naar bestpassende opvattingen voor het behalen van de gestelde doelen met beginspraak. Er wordt uitgebreid ingegaan op aanwezige processen in dialogen waarvan een ambtenaar zich bewust moet zijn dat ze spelen. Hierna volgt het belangrijkste deel van dit hoofdstuk waarin de waarde van dialoog en gezamenlijke leerprocessen wordt aangetoond. Er wordt afgesloten met een korte conclusie over de waarde van de theorie in relatie tot verschillende participatieniveaus.

2.2 Verstandig communiceren

Een hardnekkige benadering van communicatie door de overheid betreft de sterke nadruk op zenden. Vertellen hoe de wereld in elkaar zit, of ‘het’ uitleggen. Burgers willen echter serieus genomen en gehoord worden. Zij willen bij de overheid hun verhaal kwijt. Een gemeente moet dus het verhaal van de burger ophalen. Deze taak moet gefaciliteerd worden en ambtenaren moeten op de juiste manier omgaan met die verhalen. Als het goed is, creëert de overheid dan op een gegeven moment een verhaal mét de burger. Dit gebeurt alleen wanneer de burger in die relatie partner is. Innes en Booher (1999) verwoorden het als volgt: participatie moet benaderd worden als tweezijdige communicatie om gezamenlijk uitkomsten te produceren. Daartoe moet volgens hen een leerproces tussen betrokkenen ontstaan en daar zal de gemeente dan als regisseur de ideale voorwaarden voor moeten scheppen. Er moet vraaggestuurd en bottom-up gedacht worden, zijn veelgehoorde kreten. Met beide wordt bedoeld: denken vanuit de wensen van de burger. Het niveau waarop betrokkenen meedenken/meewerken en het gewicht dat aan de inbreng wordt toegekend in de uiteindelijke besluitvorming zal per geval bekeken moeten worden.

Beginspraak

Burgers voelen helaas vaak weinig verantwoordelijkheid voor consequenties van hun uitspraken en wensen. Hun inspraak mag vaak wel wat genuanceerder en met meer respect voor opvattingen van anderen. Bewustmaking van de dilemma's van de te maken belangenafwegingen kan hierbij helpen. Bijvoorbeeld: Een belangengroep stelt dat de gemeente geld moet reserveren voor behoud van een gezichtsbepalend pand, omdat het karakter van de oude binnenstad behouden moet worden. Als het geld hier aan wordt besteed, betekent dat echter dat er geen geld meer is voor een andere inspanning ten behoeve van de binnenstad. Dit moet voor iedereen duidelijk worden, om te stimuleren dat wordt nagedacht over of het een verantwoorde uitgave is. De gemeente (lees: regisseur) zou de ideale voorwaarden moeten scheppen voor een genuanceerde belangenafweging. Communicatieve kwaliteiten en de mate waarin een redelijke discussie met betrokkenen mogelijk is, zijn medebepalend voor participatiemogelijkheden. Het kan zo zijn dat je in een volkswijk waar bewoners vallen te typeren als doeners, eigenlijk alleen resultaten behaalt als je hen zelf dingen laat maken/bouwen. Van Woerkum (2002) heeft het over het verschil tussen 'orality' en 'literacy' in communicatie. Hij kiest deze ingang om problemen in de interacties tussen burger en overheid te helpen verklaren. Een inleidend citaat:

"Zoals we hebben gezien, was er in de interactie tussen ambtenaar en burger sprake van een botsing van culturen, of in deze context een botsing van taalsystemen".

'Orality' betreft alle gesproken communicatie en 'literacy' geschreven communicatie. Hij concludeert dat het gesproken woord een belangrijke bijdrage kan leveren aan de vorming van vertrouwen (de beeldende kracht en van daaruit gedeelde betekenissen vormend), maar dat dit in de weg gestaan wordt door verschillen in manier van communicatie, bijvoorbeeld omdat de woorden van professionals vaak gebaseerd zijn op geschreven teksten. Tekstgebaseerde communicatie draagt beperkt bij aan toegevoegde waarde uit inspraak- inspraakbijeenkomsten, deze wordt namelijk vooral gerealiseerd in de 'losse' informele communicatie. Sociale posities en identiteiten worden mede gecreëerd met taaluitingen, bijvoorbeeld door wij/zij woordgebruik. Sommige beïnvloeden je eigen positiegevoel en andere beïnvloeden het gevoel van positie van een ander (Poorter, 2005). In bijeenkomsten geldt dat een nadruk op beelden in plaats van op tekst en betrokkenen zelf iets laten maken, bijdragen om mensen 'mee te nemen' in een proces (van Stokkom, 2006).

Bestuurders nemen besluiten op basis van de op papier aangereikte inbreng door direct betrokken ambtenaren. Een besluit op basis van een schriftelijke weergave achteraf, is een besluit op basis van een beperktere weergave dan die de direct betrokkenen hebben ervaren. Edelenbos (2005) concludeert die 'missing link' voor omgang met het verschil tussen de formele besluitvormingprocedures en de rijkheid en gevarieerdheid aan informatie die tot stand komt uit een interactief opgezet proces. Kort door de bocht gesteld: formele besluitnemers (College van bestuur en Raad) hebben onvoldoende leidraad om consistent te zijn in de omgang met

uitkomsten uit participatietrajecten. Dit leidt er mede toe dat de beloftes van de interactieve werkwijze niet worden ingelost (Innes & Booher in Hajer, 2005).

2.3 Leerprocessen en dialoog stimuleren

In deze paragraaf wordt onder andere de waarde van dialoog besproken. Dat vereist een korte definitie van wat onder dialoog wordt verstaan. Yankelovich (1999) benoemt de volgende drie vereisten om een gesprek een dialoog te mogen noemen: gelijkheid zonder dwang, empathisch luisteren en het benoemen en onderzoeken van assumpties. Er wordt ook toegevoegde waarde verwacht van een gezamenlijk leerproces. Ambtenaren die in direct contact treden met betrokken burgers, zouden het ontstaan hiervan moeten stimuleren. Dit vereist de competentie om te kunnen schakelen in sociaal-psychologisch handige benaderingen.

Verschillende onderzoeksartikelen concluderen toegevoegde waarde in het creëren van gedeelde probleemdefinitie en gedeelde opvattingen. Een manier om dit te bereiken in situaties van belangentegenstellingen, is door het leren van elkaar te stimuleren (<http://www.colorado.edu/conflict/transform/collrn.htm>, 2009):

“Collaborative learning is a new approach to public participation designed especially for public policy conflicts.”

Als burgers iets als bedreigende situatie ervaren, dan neemt men snel een defensieve gesloten houding aan (Van Stokkom, 2006). Bij interacties die gevoed worden door angst, wordt discussie op basis van redelijke argumenten bemoeilijkt, het vergroot de kans op emotioneel, onredelijk, passief of tegenwerkend gedrag. Een gepaste communicatieve benadering kan voorkomen dat de verdedigende gesloten houding ontstaat die de verhoudingen alleen maar verder op scherp zet. Forester (2006) deed een onderzoek waarin een probleem door een externe mediator met succes werd opgepakt. Hij vond de volgende uitspraak belangrijk in de verklaring voor het succes van de aanpak:

“Mensen denken typisch in termen van oplossingen en niet de onderliggende assumpties die hen tot die conclusie leidde. Volgens haar traint onze maatschappij ons om constant de oplossing voor alles aan te dragen.”

Dit is een interessant punt om dieper op in te gaan om een gepaste communicatieve benadering verder te concretiseren. In een discussie tussen betrokkenen wordt de uitslag deels bepaald door wie met de meeste en ‘beste’ argumenten komt. Bij het zoeken naar veel en krachtige argumenten wordt vaak het versimpelen van de werkelijkheid en ongenueanceerdheid toegepast. Dat vergemakkelijkt het roepen van oplossingen en daarmee denkt men door te kunnen dringen tot andersdenkenden. Een sfeer waarin ongenueanceerd argumenten en standpunten over en weer gespuid worden, zet de onderlinge verhoudingen op scherp. Andersdenkenden luisteren

slechts om zwakke punten te vinden in een betoog (Roberts, 2002). Deze sfeer moet dus voorkomen worden.

2.3.1 Het ontstaan van nieuwe betekenissen door dialoog

De 'Generative Change Community' (GCC) onderzoekt en beschrijft het proces in dialogen van het ontstaan van nieuwe betekenissen. Het gedachtegoed vormt een mooie inleiding op wat in dit hoofdstuk aan de orde komt en waarom dit relevant zou zijn. De GCC spreekt onder andere over het creëren van iets gemeenschappelijks tussen betrokkenen als succescriterium. Dit is interessant omdat een oplossing van de problemen uit participatieprojecten in dit onderzoek gezocht wordt in de communicatieve benadering. De GCC zegt het volgende op haar website:

"Our working definition of generative dialogic change processes is as follows: Processes are dialogic when they involve people coming together seeking to make positive change through conversation and agreement. Dialogic processes are generative when participants experience a mutual shift in awareness regarding their relationship to others and to the issues at hand. This change leads them to co-create positive outcomes for themselves, the people they represent, and the larger whole of which they are a part."

FROM	TO
Seeing others as separate and different, defined by their roles, their positions on issues, or their place in hierarchy	Seeing others as fellow human beings; "we're in this together," and all have something important to contribute
Seeing oneself as separate from the problem situation, looking for others to change in order to resolve it	Seeing oneself as part of the system that sustains the situation, accepting responsibility for changing oneself
Disconnected relationships within stuck problem systems	Creative relationships energized by mutually owned ideas for addressing problems
Acceptance of dysfunctional societal structures and systems	Commitment to promoting change toward healthy societal structures and systems

Figuur 2: the Generative Change Community

Het bovenstaande schema laat duidelijk het verschil zien tussen twee mogelijke opvattingen in de benadering van veranderprocessen. Hamilton & Wills-Toker (2006) stellen dat er twee discoursen in dialoog gehanteerd moeten worden in verschillende fasen in een interactief proces. Dit zijn een 'sense-making'-discours in de startfase ten behoeve van het ontstaan van wederzijds begrip voor perspectiefverschillen om te bouwen aan vertrouwen en commitment. Daarna volgt het probleemoplossend discours voor uiteindelijke actie. De eerste fase is noodzakelijk omdat voor het voetlicht brengen van verschillen en diversiteit helpt om de verschillende percepties over een probleem begrepen te krijgen bij alle betrokkenen en om creatieve oplossingen te vinden.

De 'sense-making'-theorie van Weick (1995) stelt dat mensen cognitief lui zijn. Als we voor ons gevoel een oplossing hebben gevonden voor een situatie, zullen we gelijk stoppen met afwegen van alternatieven, terwijl we die zeer waarschijnlijk nog lang niet allemaal hebben ontdekt. Meningvorming vindt dan niet zo genuanceerd plaats als wenselijk is. Stel bijvoorbeeld

Beginspraak

een bijeenkomst uit een participatietraject voor, waarin verschillende partijen meerdere belangen nastreven. Snel ingenomen standpunten zijn niet wenselijk, dit draagt niet bij om tot een compromis te komen. Een gezamenlijk leerproces zal in deze situatie niet ontstaan. Daarom moet het 'sense-making'-proces positief beïnvloed worden. Een voorzitter van een participatiebijeenkomst moet faciliteren dat meningen en standpunten niet te snel worden ingenomen. Dit is extra belangrijk omdat een individu geneigd is om nieuwe inzichten zo te interpreteren dat ze in overeenstemming zijn met de al bestaande standpunten bij die persoon (Healey, 1998). Nieuwe informatie of inzichten moeten ingepast kunnen worden in de bestaande opvattingen. Anders zal de informatie niet verwerkt en geaccepteerd worden. Om dit te stimuleren moet een ambtenaar verschillende methoden van overbrengen van informatie kunnen inzetten. Het effect, het ontstaan van nieuwe opvattingen, is dus afhankelijk van al bestaande opvattingen en cognitieve capaciteiten van de geconfronteerde. Een losweekproces van bestaande opvattingen kan bijvoorbeeld worden gestimuleerd door: informatie vanuit een nieuwe invalshoek te verwoorden of door extra informatie (bijvoorbeeld achtergronden) te leveren. Maitlis (2005) benoemt dat 'sense-making'-activiteiten onder andere zijn:

"contesting a proposal, calling a meeting, explaining a situation, issuing a warning, expressing an opinion, writing a report, justifying a view, promoting a position, gossiping".

Een interpretatie van gebeurtenissen en van de omgeving vooraf, is vereist om aan bovenstaande zaken goed invulling te kunnen geven. Dan wordt anticipatie mogelijk op bestaande activiteiten van anderen. Het overbrengen van verschillende mogelijke interpretaties aan anderen omtrent deze activiteiten, is van grote invloed op het ontstaan van gezamenlijk begrip (van Schijndel, 2006).

2.3.2 De toegevoegde waarde van aandacht voor groepsleren

Dat alle betrokkenen moeten willen leren tijdens een proces stellen Innes & Booher (2004) als voorwaarde voor succesvolle participatie. Hieronder staan de geconcludeerde aandachtspunten uit een onderzoek van Mezirow (1994), geciteerd uit Sinclair & Diduck (2001) om een proces van gezamenlijk leren te helpen creëren.

- ❖ Accurate en volledige informatie;
- ❖ Geen dwang;
- ❖ Openstaand voor alternatieve perspectieven;
- ❖ In staat tot kritisch reflecteren op veronderstellingen;
- ❖ Gelijke kansen op participeren;
- ❖ In staat tot het systematisch op waarde schatten van argumenten en accepteren van een rationele consensus als valide.

Beginspraak

Het proces van samen leren heeft in dit onderzoek nadrukkelijk de aandacht, vanwege de beloofde positieve resultaten in participatie. Een gespreksleider moet er bijvoorbeeld voor waken dat in de startfase geen discussie ontstaat over allerlei aangedragen oplossingen. Liever beperkt men zich in die fase tot het vinden van gemeenschappelijke doelen.

Groepsleren is met name belangrijk in situaties waar sprake is van weinig consensus onder betrokkenen (Schively, 2007). Dit valt ook te benoemen als 'tegengestelde belangen'-situaties, ze zijn veel aan de orde bij interactieve projecten bij ruimtelijke ordening waar de belangen van gemeente en omwonenden tegengesteld zijn. Voor een effectieve handelswijze van gemeenterepresentanten in communicatiebijeenkomsten zijn sociaal-psychologische inzichten nuttig. Deze inzichten komen eigenlijk niet aan de orde binnen de gemeente. Terwijl al lang geleden is geconcludeerd dat retoriek en overtuigingskracht bepalend bleken om mensen mee te krijgen.

2.3.3 Disempowerment in participatie volgens de narratieve theorie

De narratieve theorie stelt dat verhalen niet de werkelijkheid beschrijven, maar dat verhalen juist die sociale 'werkelijkheid' creëren (Cobb, 1993). Coherentie aanbrengen en verduidelijking van verhalen/teksten die ze voor slechts één interpretatie vatbaar maken, hebben een verklarend en stabiliserend effect. Dit draagt niet bij aan het doel van herijking van opvattingen, want het conflict moet juist gedestabiliseerd worden stelt Cobb (1993). Zij concludeert dat participatie en empowerment worden beperkt door de neiging tot aanbrengen van structuur in eigen en andermans verhalen. Alkadry (2003) concludeerde al dat de mate van empowerment van mensen binnen bureaucratieën laag is. Een bijkomend probleem vormt het verschil in capaciteit onder toehoorders om verhalen als coherente verhalen te kunnen ervaren. Dit zorgt er voor dat de meest coherente en complete verhalen, die hierdoor beperkt zijn in rijkheid, de meeste medestanders krijgen. Op basis van dat soort verhalen ontstaat bij de betrokkenen weinig noodzaak om eigen bestaande opvattingen bij zichzelf ter discussie te stellen.

Cobb concludeert verder een groot voordeel voor de partij die als eerste zijn/haar standpunt mag verkondigen. Deze spreker 'framet' daarmee namelijk het probleem. De tweede spreker kan zijn standpunt verwoorden in aansluiting op dat subjectieve verhaal, maar zet zichzelf daarmee deels buitenspel omdat het de scherpe kanten van het eigen verhaal daarmee benoemt binnen kaders van de andere partij. Wanneer de tweede spreker de opvattingen van de eerste spreker negatief beschrijft en buiten het voorgestelde 'framework' treedt met zijn/haar bijdrage, dan lijkt het verhaal irrelevant en niet coherent. Inspanningen om de 'framing' van de eerste partij ter discussie te stellen, zullen haar juist versterken bij veel luisteraars.

2.3.4 Empowerment stimuleren volgens de narratieve theorie

De narratieve theorie schrijft compromisvindende waarde aan dialoog toe. Vanuit de narratieve benadering komt Cobb tot drie adviezen op mediation-gebied om participatie en empowerment te verbeteren.

Ambtenaren moeten tegenwoordig vaker in een informele context (bijvoorbeeld bijeenkomsten) direct in contact treden met burgers. Mediation-technieken kunnen dan van toegevoegde waarde kunnen zijn. Het eerste advies luidt: start met privé-sessies met telkens één partij. Dit voorkomt het snel innemen standpunten die ten eerste weerstand oproepen en waar men eenmaal uitgesproken, aan vast probeert te houden. Deze sessies bieden de mediator de mogelijkheid om te zoeken naar delen in verhalen die nog minder compleet of uitgehard zijn. Die delen vormen de sleutel om te komen tot gedeelde verhalen. Ten tweede kan de mediator positieve verwoording van zaken stimuleren, bijvoorbeeld door woordkeuze te hanteren die positieve gevoelens oproept en door het vermijden van toeschrijven van negatieve intenties aan acties van partijen. Als laatste moet een mediator middels privé -en publieke sessies stimuleren dat de partijen hun standpunten met elkaar delen, omdat ze ze dan moeten verantwoorden. Dat vereist dat de spreker intern een verhaal moet construeren en dat zal niet gauw strijdig zijn met eigen normen en waarden. Daarmee wordt afhankelijkheid gecreëerd tussen hun verhalen en henzelf. Als iemand niet wordt verplicht dit te heroverdenken, zal diegene eerder onredelijke of ongenueanceerde standpunten verkondigen (Cobb, 1993).

2.3.5 Verandering door dialoog te stimuleren

Beierle en Konisky (2000) hebben een onderzoek gedaan waarin geprobeerd is om op basis van de volgende geconcludeerde doelen van interactieve beleidsontwikkeling:

- ❖ de waarden die leven bij het publiek inpassen in besluiten;
- ❖ conflicten volgend uit rivaliserende belangen wegnemen;
- ❖ vertrouwen herstellen in overheid;

verklarende factoren voor succesvolle participatie te achterhalen. Ze concluderen sterke relevantie van de volgende procesattributen:

- ❖ kwaliteit van het deliberatieve proces;
- ❖ kwaliteit van de communicatie met overheid;
- ❖ commitment van de verantwoordelijke instelling.

Deze attributen zijn alle drie sterk beïnvloedbaar zijn door de overheid. Beierle en Konisky vinden daarom dat bij de geconcludeerde transformatieve potentie van dialoog, gestart moet worden in de zoektocht naar verbetering. Dialoog helpt om wederzijds begrip te realiseren. Er wordt

Beginspraak

geluisterd naar elkaar om waarde toe te kennen aan elkaars standpunten. Tegelijkertijd heroverweegt men zijn/haar eigen aannames en posities. Bohman (1996) concludeert dat dialoog de ruimte schept voor deliberatie. Innes & Booher (2004) concluderen de dialoog (voor netwerken en institutionele capaciteit) als belangrijkste criterium voor succes, vanwege de transformatieve kracht die het kent. Er wordt een mogelijkheid geconcludeerd om met behulp van de dialoog machtsverhoudingen duidelijk en daarna meer geaccepteerd te kunnen krijgen, dit wordt transformatieve kracht genoemd (Hamilton en Wills-Toker, 2006 & Innes en Booher, 2004). Dit is bijvoorbeeld belangrijk omdat men beslist geen onrealistische verwachtingen wil wekken bij belanghebbenden en men het daarom zeer belangrijk vindt om de kaders binnen een project geaccepteerd te krijgen bij alle betrokkenen. Dit valt ook uit te leggen als machtsverhoudingen geaccepteerd krijgen bij alle betrokkenen.

Als dialoog haar doel bereikt dan ontstaat een diepere binding en een gedeelde identiteit onder participanten, die hun relatie informeert (Roberts, 2002). Omdat in participatieprojecten op zoek wordt gegaan naar oplossingen die mogelijk buiten beleidsplannen en richtlijnen vallen, is het moeilijker om de consistentie in besluiten en democratische kwaliteit en legitimiteit te waarborgen dan bij de traditionele besluitvormingmethoden. Er is geen algemeen geaccepteerde theorie die voorschrijft hoe de politiek moet plaatsvinden in participatietrajecten. Onduidelijk is bijvoorbeeld in welke mate onderhandeling of beïnvloeding ingezet mogen worden. Ook waarvoor en wanneer de gemeente verantwoordelijkheid heeft, is voor burgers niet helder en al helemaal niet toetsbaar. Elke gemeente geeft hieraan haar eigen invulling en in elk project wordt hier anders mee omgegaan. Dit is een reden dat er groot belang wordt gehecht aan duidelijk maken van procesafspraken en spelregels en zorgen dat betrokkenen zich hieraan committeren. Dit is ook een communicatieve uitdaging.

2.4 Conclusie

Dit hoofdstuk toont aan dat er veel processen spelen in communicatie die te beschrijven zijn, maar waarschijnlijk weinig mensen bewust herkennen en nog minder mensen slim mee om kunnen gaan. Met betrekking tot de waarde van deze kennis voor verschillende participatievormen en -niveaus luidt de conclusie als volgt: hoe meer invloed de gemeente geeft aan belanghebbenden, hoe meer ze in gesprek gaat op basis van gelijkwaardigheid. Dan moet ze ook meer de dialoog faciliteren en aangaan in plaats van duidelijk communiceren van feiten en randvoorwaarden. Om gevaren als een korte termijngeoriënteerde houding en nastreven van slechts eigen belangen, tegenwicht te bieden, is het haast wel noodzakelijk dat ambtenaren de nuance in de interacties bewaken en dat ze daarvoor enige sturende invloed uitoefenen op de discussie. Ze zijn tenslotte regisseur.

3 Management van interactieve beleidsontwikkeling

3.1 Inleiding

De steeds complexer wordende samenleving is in het verleden geprobeerd het hoofd te bieden met steeds nieuwe regelgeving vanuit de gedachte van maakbaarheid van de samenleving. De standaardisatie en bureaucratie die dit met zich meebracht bleek niet succesvol. Een andere ontwikkeling was dat gemeenteafdelingen eigen doelen moesten gaan stellen. De afstemming tussen afdelingen raakte niet voldoende toegerust voor een eenduidige benadering richting burgers. Er ontstond verkokering door de gehanteerde concerndiensten –of sectorenmodellen. Hierdoor wist de burger niet altijd waar hij/zij aan toe was. De laatste decennia wordt weer geprobeerd een beroep te doen op de burger zelf om de samenleving te ‘maken’. Verbetermogelijkheden worden gezocht in de richting van meer participatie, zowel door de overheid als een groot deel van de wetenschappelijke wereld.

Dit hoofdstuk biedt het theoretisch kader waarbinnen de verbetermogelijkheden gezocht moeten worden. Hiervoor zijn aandachtspunten gekozen waarvan een deel op theoretisch niveau besproken wordt en daarnaast aandachtspunten die op managementniveau besproken worden. Afstemming van procesdoelen, projectdoelen en strategische (stadsbrede) doelen op een concrete aanpak is noodzakelijk. De eerste categorie betreft problemen waarvoor de best passende aanpak afhankelijk verwacht wordt te zijn van visie en gekozen doelstellingen van participatie. De oplossingen voor aandachtspunten van de tweede categorie kunnen directer benoemd worden omdat ze te koppelen vallen aan soorten projecten en werkwijzen. Zij zijn daarom in een praktische context geplaatst, met suggesties in welke richting de betreffende organisatieverbetering gezocht moet worden. Er wordt begonnen met een uitleg over de context van het onderzoeksonderwerp in de breedste zin: interactieve beleidsontwikkeling.

3.2 Voor -en nadelen

Met interactieve beleidsontwikkeling, interactieve beleidsvorming en participatie wordt veelal hetzelfde bedoeld. De termen worden in de literatuur dan ook door elkaar gebruikt. Hendriks en Tops (2001) hebben de voors en tegens van interactieve beleidsvorming tegen elkaar afgezet:

Lofzangen en steunbetuigingen	Kritieken en bedenkingen
Interactief werken creëert intelligenter beleid.	Interactief werken is inhoudelijk flinterdun.
Het legt verbindingen en doorbreekt patstellingen.	Het is bedenkelijk naïef
Het verbreedt het draagvlak.	Het versterkt de stroperigheid
Het is horizontaal en humaan.	Het is onafgewogen en desintegrerend
Het is responsief en klantgericht.	Het is niet-representatief en het versterkt de ongelijkheid.
Het is onconventioneel en verfrissend.	Het is politiek onverantwoord en oncontroleerbaar.
Het overbrugt de kloof tussen burger en overheid.	Het is niets nieuws (a) het is participatieve planning in een nieuw jasje.
Het emancipeert en geeft (mede)zeggenschap.	Het is niets nieuws (b) het is vermomd instrumentalisme en ingenieursdenken.
Het is klassiek én modern.	Het manipuleert de massa.
Het is onvermijdelijk.	Het miskent de burger.

Tabel 1: Lofzangen en kritieken van interactieve beleidsvorming, Hendriks en Tops, 2001.

Uit deze tabel blijkt dat interactieve beleidsontwikkeling geen wondermiddel is. Bij elke positieve opvatting past een kanttekening. De huidige praktijk weerspiegelt dit, want hoewel men hoopt dat participatietrajecten er op termijn voor zorgen dat burgers de overheid weer erkennen en respecteren als machthebbend orgaan, zijn de uitkomsten in de praktijk geregeld dat de trajecten juist verhalen opleveren die het ongenoegen van burgers ten aanzien van de overheid juist onder de aandacht brengen bij weer andere burgers. Toch is de aandacht voor interactieve beleidsvorming bij Nederlandse gemeentes groot en neemt toe. Innes & Booher (2004) concluderen de volgende redenen om participatief te werk te gaan:

- ❖ de voorkeuren van het publiek achterhalen;
- ❖ besluiten verbeteren door de lokale kennis van burgers te gebruiken;
- ❖ eerlijkheid en gerechtigheid verhogen;
- ❖ legitimiteit verkrijgen voor besluiten die het algemeen belang aangaan;
- ❖ omdat de wet het voorschrijft.

Ze noemen daarnaast twee moeilijk meetbare redenen, namelijk:

- ❖ bouwen aan een 'civil society' ('civil society' behelst dat burgers inspanningen leveren om niet, ten dienste van anderen, in het algemeen belang (Steyaert en Verheyen, 2007));
- ❖ creëren van adaptieve zelforganiserende instituties om ingewikkelde problemen aan te pakken.

✎ Beginspraak

Hieronder volgt een schematische weergave van wat verschillende niveau's van interactieve beleidsvorming betekenen en vereisen van de betrokkenen. Deze opdeling biedt inzicht op de context waar beginspraak betrekking op heeft.

Participatieladder Edelenbos (2000)	Bestuursstijlen Propper & Steenbeek (1999)	Rol van burger	Rol van bestuur
Participant wordt niet betrokken	1. Gesloten autoritaire stijl	Geen	Voert zelfstandig beleid en verschaft geen informatie
1. Informeren	2. Open autoritaire stijl	Doelgroep van onderzoek/voorlichting: levert geen input	Voert zelfstandig beleid en verschaft hierover informatie
2. Raadplegen	3. Consultatieve stijl	Geconsulteerde gesprekspartner	Bepaalt beleid en geeft de mogelijkheid tot commentaar, maar hoeft daaraan geen consequenties te verbinden
3. Adviseren	4. Participerende stijl	adviseur	Bepaalt beleid maar staat open voor andere ideeën en oplossingen
4. Coproduceren	5. Delegerende stijl	Medebeslisser binnen randvoorwaarden	Bestuur besluit over het beleid met inachtneming van de vooraf gestelde randvoorwaarden
	6. Samenwerkende stijl	Samenwerkingspartner op basis van gelijkwaardigheid	Bestuur werkt en besluit op basis van gelijkwaardigheid met participant samen
5. Meebeslissen	7. Faciliterende stijl	Initiatiefnemer	Biedt ondersteuning en laat beleidsvorming aan participanten over

Tabel 2: Participatieladder, Edelenbos, 2006.

Bovenstaande tabel toont de meest gebruikte handreiking voor keuzes van een participatieniveau. Interactieve beleidsontwikkeling vindt meestal plaats in de vorm van een project. Van Woerkum en van Meegeren (1999) zeggen hierover het volgende:

“Projectmatig werken is geen sinecure. In het begin moet vooral geïnvesteerd worden in relaties. Communicatie is belangrijk, met ruimte om conflicten en spanningen uit te spelen. Een draagvlak en gezamenlijke visie zijn nodig om met elkaar een plan van uitvoering te maken en het project te realiseren.”

Voor elk project verschilt de mate waarin draagvlak en een gezamenlijke visie haalbaar zijn. Dit zou dan ook van invloed moeten zijn op het te kiezen participatieniveau en daarbij een passende

Beginspraak

procesopzet. Een belangrijk criterium om projecten op te categoriseren is de vaststelling of het om een probleem gaat voor een verandering op een specifieke locatie of om een beleidsmatig project (bijvoorbeeld het opstellen van een wijkvisie). Daarnaast maakt het een groot verschil of er geld is vrijgemaakt om iets positiefs te realiseren voor een doelgroep van de gemeente, of wanneer het om een door een externe initiator gewenste verandering gaat, zoals een projectontwikkelaar of woningbouwcorporatie. Voor de kans op acceptatie van plannen maakt het een groot verschil of belanghebbenden de bestaande situatie ook als probleem ervaren. Een project is voor belanghebbenden een kans of bedreiging, dit oordeel kan verschillen per belanghebbende. Een plan voor een hoge flat, of een verslaafdenopvang in de buurt worden door iedereen als bedreigend ervaren. Renovatie van huurwoningen die richting een ander huursegment gaan met daarbij horende stijgende huren, worden als bedreiging ervaren door de minst kapitaalkrachtigen maar misschien als kans voor iets kapitaalkrachtigere bewoners en/of omwonenden. Een project waarin de gemeente een visie wil vaststellen voor een wijk zal eigenlijk door niemand als bedreigend worden ervaren en een dergelijk project kan juist de kijk van burgers ten aanzien van de gemeente, positief te beïnvloeden. De inrichting van een gebied zonder oorspronkelijke bewoners biedt meestal ook meer kansen om iets positiefs te realiseren.

3.3 Aandachtspunten waarvoor invulling afhankelijk is van het ambitieniveau

Deze paragraaf heeft ten doel om een aantal aangrijpingspunten te geven die essentieel zijn bij het bepalen van een ambitieniveau voor interactieve beleidsontwikkeling. In paragraaf 3.2 zijn de oplopende niveau's aan de orde gekomen. Bij de hogere niveau's heerst meer vrijheid en meer gelijkwaardigheid onder alle betrokkenen. De veronderstelling is dat de hierna te noemen aandachtspunten (3.3.1 t/m 3.3.4) dan meer sociaal-psychologisch bekeken moeten en mogen worden.

Van Stokkom (2006) stelt dat interactieve beleidsinvulling gekarakteriseerd wordt door status en autoriteit hiërarchieën en affectieve dynamieken. Hij concludeert dat macht, autoriteit, status, emotie en retorica altijd een rol spelen en niet per definitie obstructieve factoren zijn. Hij benoemt nuttige aandachtspunten in de vorm van factoren die een rol spelen in interacties, waar je met behulp van bewustmaking ook zelf in zou kunnen sturen. Bijvoorbeeld zegt hij:

“Wie veel gedeelde standpunten naar voren brengt heeft veel invloed op de discussie, ongeacht hun competentie en kwaliteit van de argumenten. Andersom leiden onbekende en onvertrouwde argumenten tot een incompetent oordeel. (p. 106-110) Ideeën van mensen met hoge status zijn invloedrijker, omdat mensen met lagere status zelfvertrouwen ontberen in eigen kunnen en omdat ze vergelding vrezen.”

Beginspraak

Tevens spreekt hij over het verschijnsel dat als je een hoge positie inneemt, je onenigheid toeschrijft aan een ander en je ergernis laat blijken. Neem je een lage positie in, dan veronderstel je eerder dat je zelf fout zit. Dit zijn aandachtspunten op sociaal-psychologisch niveau. In deze paragraaf worden belangrijke algemene dilemma's bij participatie besproken, met oplossingsrichtingen vanuit sociaal-psychologische opvattingen.

3.3.1 Vertrouwen en commitment van burger en ambtenaar

Het vertrouwen van burgers in de overheid is gezakt naar een dieptepunt, zo bleek uit onderzoek. (SCP, 2005). Uit ander onderzoek blijkt dat één van de weinige manieren om dit vertrouwen te herstellen is om de publieke controle over besluitvorming te vergroten (Beierle & Konisky, 2000 en Kathi & Cooper, 2005). Hiervoor is vereist om vanuit het perspectief van burgers te handelen. De mate van aanwezigheid van vertrouwen is van invloed op de interacties tijdens een proces van interactieve beleidsvorming.

Voor succesvolle participatie wordt ook vertrouwen in de burger noodzakelijk geconcludeerd (Yang, 2005). Yang concludeert een 'missing link' in het vertrouwen van ambtenaren in burgers. Hij concludeert dat een lang bestaande opvatting bij ambtenaren was dat de burger niet gewantrouwd, maar ook niet vertrouwd werd. Dit is zo gegroeid uit politieke en sociale structuren. Maar met de huidige tendensen richting meer directe democratie is vertrouwen van de ambtenaar in burgers belangrijker. Het gedrag en houding van een ambtenaar worden dan belangrijker. Van Woerkum (2001) zegt hierover het volgende:

"De overheid denkt nog weinig in relatiekapitaal, in wat gewonnen kan worden aan controle door een goede verstandhouding, gebaseerd op constructief contact."

Vertrouwen behelst een wederzijdse relatie die vooraf een bepaald niveau heeft en zich daarna verder ontwikkelt tijdens een interactief proces. Het is een belangrijk ingrediënt van succesvol democratisch bestuur. Het is voor experts in participatieve projecten (stedenbouwkundige, vastgoedexpert) belangrijk om het vertrouwen van betrokkenen te winnen, om conservatief en risicomijdend gedrag zoals: passiviteit, beperken van inspanning tot het bestrijden van mogelijk bedreigende voorstellen en afscherming van eigen visie, te vermijden. Om het vertrouwen te winnen moeten experts zich dienstbaar en behulpzaam opstellen.

Commitment bij betrokkenen voor de interactieve aanpak, speelt een verklarende rol voor succes (Beierle & Konisky, 2000). Voor het ontstaan van commitment moeten ambtenaren het vertrouwen hebben dat de interactieve weg de juiste is die de meeste kans biedt op een bevredigend resultaat voor alle partijen. Als dit niet het geval is, dan raken de voordelen van een interactief proces in gevaar. Gemeenterepresentanten bepalen als regisseur en initiator het proces. Commitment van ambtenaren voor de interactieve werkwijze maakt dat de burger het

gevoel krijgt dat hij/zij invloed heeft op beleid (Beierle & Konisky, 2000, geciteerd in van Stokkom, 2005).

3.3.2 Het vraagstuk representativiteit

Representativiteit moet per participatieproject bekeken worden, omdat bij elk project andere doelstellingen passen. Hieronder volgen een aantal argumenten om afhankelijk van de situatie vast te stellen wat een representatief belanghebbendenveld is. Burgers die vaak initiatief nemen om betrokken te zijn (bijvoorbeeld via belangenverenigingen) vaak een aantal gemeenschappelijke kenmerken. Namelijk blank, man en van middelbare leeftijd. Opvattingen van deze groep vertegenwoordigen niet noodzakelijkerwijs de zelfde opvattingen van belanghebbenden die minder geneigd zijn om te participeren. Een beslissing op gebied van ruimtelijke ordening heeft vaak gevolgen voor een periode die ver in de toekomst doorloopt. Daarin verandert bijvoorbeeld de samenstelling van het belanghebbendenveld. Maar ook de standpunten/belangen die nu zwaar op de agenda staan bij burgers, zijn over een aantal jaren weer anders. Alleen al omdat plannen bij de gemeente vaak een lange realisatietijd hebben, ontstaat teleurstelling bij mensen die iets willen bereiken waarbij ze de hulp of toestemming van de gemeente nodig hebben. Die teleurstelling is van invloed op volgende interacties. Een voorbeeld is dat een visie voor een wijk of de ruimtelijke indeling van een wijk van invloed zal zijn op een geheel andere samenstelling van bewoners dan die op het moment van opstellen.

In de samenstelling van het betrokkenenveld kan op verschillende manieren gestuurd worden, bijvoorbeeld door het niveau waarop betrokkenen naar een probleem kijken te verhogen. Een wijkvereniging zou de relativerende of medierende rol kunnen aannemen in een bouwproject. Wanneer ergens in de wijk een verslaafdenopvang moet komen, dan is het niet verstandig om de direct omwonenden van de voorgestelde locaties bij elkaar te zetten, maar ook een 'objectievere' partij, namelijk de wijkvereniging, te betrekken. Er blijft echter altijd sprake van een paradox; door mensen te betrekken worden er ook mensen buitengesloten.

Het niveau waarop betrokkenen naar het probleem kijken is een voorspeller voor de kans op weerstand en de mate waarin die ontstaat. Bijvoorbeeld: wanneer drie locaties worden voorgesteld voor een brandweerkazerne in één wijk, dan zal de wijkbelangenvereniging waarschijnlijk op een constructieve manier mee kunnen denken over de beste locatie. Haar belangen worden niet onevenredig meer of minder geschaad met een keuze voor de ene of de andere locatie. Soms zal er voor een project ook een groep mensen bestaan die vooral positieve effecten verwacht van een ontwikkeling. Bijvoorbeeld potentiële toekomstige bewoners van een herin te richten locatie. Het kan slim zijn om extra inspanning te leveren om ook die groep gerepresenteerd te krijgen in een participatietraject. Een oplossingsrichting zou kunnen zijn om criteria te zoeken in de richting van in welke mate de persoon of partij in het verleden bewezen heeft, bereid te zijn inspanning te leveren met betrekking tot het probleem dat op tafel ligt.

3.3.3 Aandacht voor autonomie van burgers

Van Stokkom (2006) stelt dat de overheid zich goed bewust moet zijn van het feit dat zij machthebber is. De overheid kan de macht in interactieve projecten loslaten, maar dit komt nog maar sporadisch voor. De macht van de overheid is voor een groot deel vastgelegd in plannen, maar vindt deels ook uiting in de individuele benadering van ambtenaren. Er moet gewaakt worden voor overmatig gebruik van overreding en retoriek. Dit leidt mogelijk tot het opkloppen van de eigen kennis en onder druk zetten van opposenten. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in ontwijken van vragen, bewijzen eisen en langdurig uithoren. Om de burger als autonome partner te benaderen met een groot recht van spreken, vergt een bepaald niveau van vertrouwen in die burger. In de beginfase van een project moet ruimte worden geboden voor creatieve visies en het laten ontstaan van persoonlijk vertrouwen. Forester (2006) stelt dat het soms onhaalbaar is om al in de beginfase het opstellen van een gezamenlijke probleemdefinitie ten doel te stellen. Daarmee zet je de tegengestelde belangen op scherp. Ze komen dan onvermijdelijk aan de orde en partijen nemen noodgedwongen stelling. Betrokkenen redeneren dan dat van expliciete en duidelijke verhalen de meeste overtuigingskracht uitgaat. Vertegenwoordigers van belangen willen niet voor elkaar onderdoen in de race om hun 'waarheid' zo overtuigend en dwingend mogelijk naar voren te brengen. Dit draagt niet bij aan een constructief overleg. Hetzelfde geldt voor de fase van oplossingsvorming. Als de betrokkenen aangemoedigd worden om na te gaan denken over de oplossing dan gebeurt dat op basis van ieders eigen standpunten. Om aan deze fase te kunnen beginnen moeten standpunten voldoende genuanceerd en raakvlak met elkaar hebben, anders ontstaat een oeverloze discussie die de verhoudingen slechts op scherp zet. De burger moet dus wel gefaciliteerd worden en soms tegen zichzelf beschermd, om verstandig om te kunnen gaan met zijn/haar autonomie.

3.3.4 Verstandig omgaan met emotie

Mensen staan positief tegenover zaken die het algemeen welzijn verhogen, zolang ze er zelf geen last van hebben. Als dat wel het geval is, bijvoorbeeld wanneer mogelijk een verslaafdenopvang komt in de directe omgeving, dan vindt men dat niet eerlijk en maakt bezwaar. De bijbehorende emoties, plus bijvoorbeeld angst en achterdocht, belemmeren de ontvankelijkheid voor andere ideeën, de eigen visie wordt als een vaststaand gegeven beschouwd. Ook angst voor confrontaties werkt belemmerend.

Standpunten en opvattingen kunnen tijdens een proces echter veranderen. Eigen belangen kunnen een andere prioriteit krijgen, nieuwe belangen kunnen ontdekt worden en gedeelde ervaringen kunnen plaatsvinden. Gedeelde betekenispatronen en identificatie leiden tot betrokkenheid. In het ontstaan van dit proces spelen dreigend verlies en onhaalbaarheid van eigen voorstellen een rol. Wanneer mensen het gevoel krijgen dat de kans hierop toeneemt in het

Beginspraak

proces, wordt de kans op zelfanalyse groter. Zelfanalyse helpt om begrip te kweken voor andermans standpunten en daarom is een mogelijke oplossingsrichting om de verantwoordelijke factoren te helpen ontstaan. Bewustwording van de aanwezigheid van deze processen draagt bij aan een betere sociaal-psychologische benadering van ambtenaren. Emoties die je mogelijk moet aanspreken zijn zorg warmte, trots, bewondering en nostalgie, als in meegaan in integriteit en ongereptheid van het verleden. Dit helpt herkenning, identificatie en zelfbewustzijn te creëren. In tegengestelde belangensituaties is de kans groot dat aanwezigen snel in emotionele benaderingen vervallen. Een truc om te zorgen dat men samen op zoek gaat naar gemeenschappelijkheden is door de energie te richten op een beeld in de fysieke ruimte, in plaats van dat betrokkenen rechtstreeks met elkaar in discussie gaan.

3.4 Situatieafhankelijke managementvraagstukken

Participatie in ruimtelijke ordening wordt altijd projectmatig vormgegeven. Bij projectmatig werken is veel onderlinge afstemming vereist. Dit is per definitie een communicatievraagstuk. Maitlis (2005) haalt Weick aan om te verduidelijken dat betrokkenen (ambtenaren) binnen de organisatie verschillende belangen kunnen hebben. Door hun verschillende posities, verschillende histories en verschillende persoonlijke achtergronden, hebben zij verschillende referentiekaders. Daardoor nemen ze verschillende rollen aan in de 'sensemaking'-processen. Dit kan er toe leiden dat tussen betrokkenen binnen de gemeente (waaronder tussen ambtelijk apparaat en bestuur) de meningen verdeeld zijn over wat te doen en betrokkenen daardoor niet eenduidig naar buiten communiceren. Dan wordt de gemeente dat gevreesde veelkoppige monster. Een volledig integrale aanpak binnen alle betrokken beleidsvelden is vaak haast onmogelijk.

Om te zorgen dat projectgroepgenoten gezamenlijk toe werken naar het doel of de doelen die men vastgesteld heeft voor een traject, moet tijd vrijgemaakt worden voor het werken aan bewustmaking wat die doelen dan voor iedereen betekenen in concrete handelwijze tijdens een traject. Dan wordt zelfverzekerd en helder communiceren over proces, invulling en uitkomsten gemakkelijker. In deze paragraaf worden aandachtspunten besproken die getypeerd kunnen worden als organisatievraagstukken. Ze liggen dus niet op het niveau van beïnvloeding van individuele opvattingen, zoals de sociaal-psychologische aandachtspunten.

3.4.1 Een betrokkenenveld formeren

Het kiezen van een betrokkenenveld dat representatief is, vormt vaak een dilemma. Het werkelijke betrokkenenveld is een complex systeem van allerlei krachten die in verschillende mate met elkaar samenhangen. De kunst is om een vertegenwoordigend betrokkenenveld te formeren dat het vertrouwen heeft van het gehele betrokkenenveld. Aan de andere kant moet het

Beginspraak

vertegenwoordigde krachtenveld liefst zoveel mogelijk kans bieden op een constructief overleg. De moeilijkheid hiervan hangt bijvoorbeeld samen met de mate waarin betrokkenen macht kunnen uitoefenen, de mate waarin de belangen van de partijen tegengesteld zijn, sociaaldemografische kenmerken van belanghebbenden, kans op emotionele uitbarstingen, aanwezigheid van 'oud zeer', zijn er belanghebbenden die de situatie vanuit een breder perspectief kunnen bekijken en in hoeverre bestaat überhaupt de mogelijkheid om een betrokkenenveld te formeren waarin men kan spreken van representativiteit. De eerste variabele die van invloed is op de mogelijkheden van de formatie, is het te kiezen moment van betrekken. Dit zal daarom nu eerst besproken worden. Het geschikte moment om belanghebbenden te gaan betrekken in een project is lastig te bepalen. Door burgers te benaderen in een fase waarin uitkomsten helemaal openliggen, kunnen innovatieve en creatieve inbreng gemakkelijker ontstaan. Dit is belangrijk omdat daar een vertrouwenverhogende of sociale cohesieverhogende werking van uitgaat. Het vroeg betrekken van de burger kan echter ook betekenen dat hun inbreng op een later moment onhaalbaar of onwenselijk wordt geconcludeerd door de besluitnemer. Mensen die hun tijd hebben gestoken in het project krijgen dan het gevoel dat aan hun kostbare inbreng geen waarde wordt gegeven. Tevens bestaat er vaak weinig belangstelling of enthousiasme bij burgers om te participeren in een fase waarin zij zichzelf niet geconfronteerd voelen met concrete bedreigingen.

Campbell en Marshall (2000) stellen dat het geformeerde team van ambtenaren dat een participatief project tot een goed einde moet brengen, inzicht moet hebben in de collectieve waarden van het belanghebbendenveld. De waarden die gedeeld worden vormen een goed vertrekpunt om interacties mee te beginnen. De mate waarin gedeelde waarden aanwezig zijn, moeten medebepalend zijn voor het ambitieniveau van doelstellingen, het participatieniveau en daaruit volgend het betrokkenenveld. Doelstellingen kunnen bijvoorbeeld zijn om onrust te voorkomen of om burgers meer betrokken te maken bij de stad. Soms kan geprobeerd worden om partijen tot een compromis te laten komen en soms is zelfs een winwin-uitkomst mogelijk.

3.4.2 Kaders stellen

De nauwheid van de te stellen kaders aan de participatie zal vaak een punt van discussie zijn en is afhankelijk van vertrouwensniveau in de capaciteit van een belanghebbendenveld om constructief te werken. Verder volgen kaders deels uit bindende plannen en deels uit plannen waar het bestuur eventueel van af kan wijken. Bestuur moet beide soorten plannen kunnen en willen heroverwegen op verzoek van burgers of de ambtelijke organisatie, als daar zwaarwegende redenen voor zijn. Soms wordt gekozen voor ruime kaders omdat de partijen uit de raad het alleen op globale hoofdlijnen eens kunnen worden. Hierdoor ontstaat echter het gevaar dat ze speelbal worden van bijvoorbeeld een ontwikkelaar die de opdracht mag uitvoeren. In dit geval weten ook burgers minder goed waar ze aan toe zijn. Als de ruimte voor betrokkenen

Beginspraak

om invloed te hebben klein is, dan is een valkuil dat onhaalbare verwachtingen worden gewekt. Dat gebeurt als in de communicatie in het voorbereidingsproces 'beginspraak' uitgebreid wordt gepropageerd, maar de werkelijke mogelijkheden om invloed te hebben minuscule zijn. In deze gevallen zal extra inspanning nodig zijn om betrokkenen te vinden die zich willen inspannen en het gevaar is groot dat een deel van de betrokkenen uiteindelijk de uitkomsten onredelijk vindt en niet accepteert.

Het is belangrijk om op strategisch niveau besluiten te nemen over lange termijn doelen. Als die strategische richtlijnen in voldoende samenspraak met burgers zijn genomen, dan is er een verbindingsslijn gecreëerd. De groep burgers die hier aan meegewerkt hebben zullen zich meer verbonden voelen met abstract gemeentebestuur dan de burgers die er pas mee geconfronteerd worden wanneer ze hun belangen willen verdedigen in een specifiek project. De eerstgenoemde groep kan een positieve invloed hebben op deze burgers omdat ze als medeburger eerder vertrouwd worden dan gemeenterepresentanten. Dat is bijvoorbeeld handig in de bewustmaking van nuances.

3.4.3 Procedures durven loslaten

Bij teleurstelling vallen ambtenaren snel terug op een procesgeoriënteerde mind-set (Yang, 2005). Campbell en Marshall (2000) benoemen de negatieve rol die uitgaat van procesgeoriënteerde opvattingen. Wanneer participatie opgevat wordt als een noodzakelijk te doorlopen proces dan heerst er weinig inlevingsvermogen en bestaat geen open en leergierige houding. Mogelijk wil een ambtenaar meer een maatwerkbenadering toepassen, maar ligt het probleem bij strakke procedures. De relevantie van dit probleem wordt bijvoorbeeld beschreven in Alkadry (2003). In dat artikel wordt geconcludeerd dat de wil bij ambtenaren om aan te sluiten bij de leefwereld van burgers sterk beïnvloed wordt door de mogelijkheden die de structuur van de organisatie daarvoor biedt. Welke ruimte heeft de ambtenaar om in het belang van een beter eindresultaat iets af te wijken van procedures? Ambtenaren zouden zich gevangen kunnen voelen in procedures, strategische plannen en de af te leggen verantwoording aan leidinggevenden en bestuur. Omdat in participatieprojecten op zoek wordt gegaan naar oplossingen die mogelijk buiten beleidsplannen en richtlijnen vallen, is het moeilijker om de consistentie in besluiten en democratische kwaliteit en legitimiteit te waarborgen dan bij de traditionele besluitvormingmethoden. Er is geen algemeen geaccepteerde theorie die voorschrijft hoe de politiek moet plaatsvinden in participatietrajecten. Onduidelijk is bijvoorbeeld in welke mate onderhandeling of beïnvloeding ingezet mogen worden. Ook waarvoor en wanneer de gemeente verantwoordelijkheid heeft, is voor burgers niet helder en al helemaal niet toetsbaar. Elke gemeente geeft hieraan haar eigen invulling en in elk project wordt hier anders mee omgegaan. Dit is een reden dat er groot belang wordt gehecht aan duidelijk maken van procesafspraken en spelregels en zorgen dat betrokkenen zich hieraan committeren. Dit is ook

Beginspraak

een communicatieve uitdaging. Soms zou er belang bij kunnen zijn om problemen of initiatieven voorrang te verlenen om aan te pakken. Misschien moet burgers meer verteld worden over de noodzaak van strategische/algemene plannen en daarmee bureaucratie. Vertel dat de plannen het mogelijk maken om als overheid consistent te zijn, eerlijk te kunnen beslissen en lange termijn doelen na te streven in plaats van handelen in de waan van het moment.

Tegen een laat in het proces opkomende tegenstemmende beweging of een kleine groep die grote bezwaren heeft en zich daarom sterk laat gelden, zou de gemeente misschien gemakkelijker harder moeten kunnen optreden. Ze zou kunnen wijzen op het beperkte draagvlak van de groep of dat zij buiten de vooraf vastgestelde spelregels van het interactieve proces om resultaat proberen te boeken, nu de uitkomsten dreigen tegen te vallen. Spelregels op dit gebied moeten dan wel vooraf bekend zijn gemaakt en mee ingestemd.

3.4.4 Omgaan met oud zeer

Burgers hebben altijd een beeld van de overheid voordat zij bij een project betrokken raken. Dit beeld heeft invloed op de sfeer waarin de eerste interacties plaatsvinden. Een negatief beeld over de overheid kan bijvoorbeeld zijn ontstaan door ervaringen met een zeer trage afhandeling van een ingediend verzoek. De betreffende persoon vindt dat zijn/haar verzoek te procedureel en traag is behandeld en mist argumentatie voor de noodzaak van afwijzing in deze specifieke situatie en ervaart het daarom als onredelijk. Slechte ervaringen met de gemeente in eerdere interacties hebben logischerwijs invloed op het vertrouwen van burgers in de gemeente. Dit beïnvloedt de houding van die persoon in toekomstige interacties met de overheid. Als die personen om welke reden dan ook weer terecht komen in een participatietraject, hebben zij een negatieve kritische starthouding. Potentiële spelbrekers moeten bekend zijn en verdienen misschien extra inspanning om hun vertrouwen te herwinnen.

Oud zeer kan ook (onbewust) een rol spelen bij ambtenaren. Wanneer zij in projecten geconfronteerd zijn met emotioneel reagerende burgers die op de man spelen, zal hun vertrouwen in de mogelijkheid van een constructieve relatie met betrokken burgers afnemen (Yang, 2005). Wanneer het om de directe leefomgeving van burgers gaat, bestaat ook altijd het gevaar dat het 'not in my backyard'-principe allesbepalend blijft of raakt.

3.4.5 Verwachtingenmanagement

In eerste instantie zullen de verwachtingen van belanghebbenden ten aanzien van een participatietraject vaak verschillen van de werkelijke kansen en beperkingen. Het is belangrijk dat de gemeente als regisseur hierin een sturende taak op zich neemt. Daarvoor zijn sociaal-psychologische aandachtspunten belangrijk, zoals vertrouwen wekken en omgang met emotie. Soms is het hoogst haalbare om bewustwording te kweken dat een verandering noodzakelijk is

Beginspraak

vanwege toekomstige ontwikkelingen. Functionele communicatie kan hierbij helpen, bijvoorbeeld: keuze van het referentiepunt waartegen de voorgestelde verandering wordt afgeschilderd.

Mogelijk vinden burgers de huidige situatie, net als de gemeente onwenselijk. Alleen al door mensen hiervan bewust te maken ontstaat een gedeelde opvatting die helpt om hen gezamenlijk oplossingen na te laten streven. Een ander praktisch voorbeeld is het stimuleren van focus op mogelijkheden in plaats van op beperkingen. Je kunt ook de opvattingen over ernst van geschade belangen beïnvloeden door referentiepunten ter discussie te stellen of mogelijk zelfs door te zorgen dat het participatietraject zoveel positieve emoties oproept dat de mogelijke aantasting van belangen minder bepalend wordt voor de houding van belanghebbenden.

4 Onderzoeksopzet

Omdat beginspraak een houding vereist die verder vorm moet krijgen binnen de gemeente Zwolle en omdat de literatuur überhaupt geen algemeen geaccepteerde aangrijpingspunten biedt over hoe de gewenste houding en gedrag ontstaat, is gekozen voor een kwalitatief hypothesevormend onderzoek. Door nieuwe inzichten te krijgen wordt verder gewerkt aan kennis over wenselijke invulling van participatietrajecten. Er is geprobeerd om de informatie uit literatuur, de notitie Beginspraak en de interviews met elkaar in verband te brengen. Daarnaast is kennis opgedaan door informeel overleg te volgen, interne stukken te bestuderen en nieuwsstukken te lezen. Hieronder wordt de context beschreven waarbinnen naar informatie over ambtenaren is gezocht. Deze informatie is opgedaan uit achttien interviews met mensen die een functie hebben binnen de gemeente Zwolle. Zij zijn onderworpen aan interviews die plusminus een uur duurden.

Hoofdvraag

Welke opvattingen hebben ambtenaren in Zwolle over beginspraak en wat valt toe te voegen aan de notitie “Beginspraak” ter concretisering van een gewenste beginspraak-werkwijze?

Na een periode van bestuderen van literatuur op interactief beleidsvorminggebied met focus op communicatie, zijn de interviews zo open en onbevooroordeeld mogelijk ingegaan. Uit de literatuur en de geïnterpreteerde visie van Beginspraak is de concrete invulling van het empirische onderzoek gekozen. Het antwoord op de centrale vraag biedt inzicht in de mate waarin de bestaande opvattingen positief zijn en welke nuttige inzichten verder uitgewerkt moeten worden, om toe te werken naar een succesvolle ‘beginspraak’-werkwijze.

4.1 Operationalisering

De interviewkwaliteiten en –technieken van de onderzoeker zijn bepalend voor het loskrijgen van interessante uitspraken. Ongestructureerde interviews bieden ruimte om in te haken op wat gezegd wordt. In die interviews is geprobeerd om zoveel mogelijk zaken aan de orde te stellen waarvan de onderzoeker verwachtte dat de reacties iets konden onthullen over de werkelijke meningen en opvattingen over de ‘beginspraak’-werkwijze. Deze abstracte en onbewuste informatie komt niet los door er direct naar te vragen.

Er kan verder gegraven worden dan de antwoorden die een geïnterviewde in eerste instantie geeft, want deze zijn mogelijk algemeen, ingesloten of sociaal wenselijk. Bovendien kan

Beginspraak

via de interviews geleerd worden welke gevolgen verschillende aanpakken in interacties hadden. Om zoveel mogelijk los te krijgen uit de interviews kies ik voor de journalistieke benadering, waarbij de geïnterviewde volop aan het woord gelaten wordt. Op basis van de kortgeleden beschikbaar gekomen Notitie Beginspraak en de beperktheid in opgedane ervaringen met projecten opgezet vanuit die gedachte, zou het niet vreemd zijn dat ambtenaren nog niet duidelijk voor ogen hebben wat beginspraak voor hun werkwijze zou moeten betekenen.

Omdat er gezocht wordt naar opvattingen over een onderwerp wat nog sterk in ontwikkeling is en waar lastig generalistische richtlijnen voor vallen te formuleren, is een explorerend onderzoek gedaan. Het onderzoek is begonnen met een literatuurstudie om in beeld te krijgen wat mogelijk relevante factoren zijn, welke theoretische aandachtspunten al zijn geconcludeerd en wat mogelijk extra aandacht verdient, gezien de visie van beginspraak. Tegelijkertijd is de notitie Beginspraak bestudeerd om te kunnen beoordelen in hoeverre ambtenaren de gewenste werkwijze hieruit afleiden. In de hier opvolgende fase zijn interviews gehouden met betrokkenen uit interactieve projecten van de gemeente Zwolle. Deze achttien interviews zijn opgenomen en letterlijk uitgeschreven. De uitdaging was om in de interviews kennis los te krijgen die informeert over de onderliggende aannames of redenen van communicatiegedrag van de ambtenaren. De vragen zijn gekozen op basis van de theorie die relevant werd bevonden en beschreven staat in hoofdstuk 2 en 3.

Nadat het aantal gehouden interviews vorderde, bleek dat er steeds meer onderwerpen afvielen, omdat geïnterviewden er weinig mee konden vanwege de complexiteit. Over veel ambitieuze onderwerpen kon men niet veel meer zeggen dan dat men het afhankelijk vond van een specifieke situatie. Ook na doorvragen bleek het dan moeilijk om iets interessants los te krijgen. De meeste aandachtspunten uit de theorie konden desondanks gekozen worden als paragrafen voor de analyse van de interviewresultaten, omdat ze een goed beeld schetsen van de huidige situatie. De ambitieuzere onderwerpen blijken voor een groot deel onbekend te zijn en bij aanreiking door de interviewer enthousiasme op te roepen om er iets mee te doen. Dit staat beschreven in hoofdstuk 5. Er zijn interviews gehouden met ambtenaren uit de volgende functies:

- ❖ Projectleiders;
- ❖ Wijkmanagers;
- ❖ Communicatieadviseur;
- ❖ Wethouders;
- ❖ Stedenbouwkundigen en milieudeskundigen.

Het interview is bijgevoegd als bijlage. Er is niet gekozen voor de casestudybenadering omdat niet voor iedereen hetzelfde project voldoende stof bood om met interessante uitspraken te komen, zeker aangezien beginspraak nog maar kort expliciet bestaat en wordt gepromoot als werkwijze. Ook verschilt de mate waarin mensen herinneringen zullen hebben aan een project.

Beginspraak

Er gaat dan mogelijk veel gespreksstof verloren door te beperken tot enkele cases. Tevens waren er dan maar een beperkt aantal mensen in aanmerking gekomen voor een interview. Reconstructie van het gehele communicatieproces (om de causale relaties op sociaal communicatief gebied naar boven te krijgen) is helaas onmogelijk zonder er als onderzoeker zelf bij aanwezig te zijn geweest. Gezien de lange looptijd van ruimtelijke ordeningprojecten was dit dus niet haalbaar.

Het zal moeilijk zijn om opvattingen boven tafel te krijgen die inzicht bieden in de factoren die voor een ambtenaar bepalen wat de ideale invulling is van een proces. Geïnterviewden baseren hun uitspraken op eigen ervaringen. Positieve of negatieve ervaringen kunnen vele oorzaken hebben, en dit valt moeilijk te achterhalen. Dit is haast onmogelijk omdat we nu pas op zoek gaan naar criteria die kunnen helpen bepalen welke invulling van beginspraak in een specifieke situatie verstandig is. Dus de redenen voor gekozen werkwijzen en invullingen uit ervaringsverhalen, zijn het gevolg geweest van een complex geheel van onderhandelingen en interacties, dat niet terug te voeren valt op richtlijnen of plannen. De situatie verandert ook continu tijdens het proces.

Bij veel geboden vrijheid kan daardoor afweging plaats moeten vinden of er bijgestuurd moet worden in de richting die betrokkenen dreigen op te gaan met de situatie, of dat betrokkenen op hun beloop gelaten kunnen worden. Omdat de gemeente bredere verantwoordelijkheden heeft dan tevredenheid creëren bij direct betrokkenen, zal tevredenheid vaak niet kunnen ontstaan door uitwisseling van feitelijke informatie met verschillende partijen van direct betrokkenen. Standpunten zullen op basis daarvan minder gemakkelijk tot elkaar kunnen komen, dan wanneer een proces wordt opgestart waarin een open einde wordt voorgestaan. De gemeente is huiverig om beslisbevoegdheid uit handen te geven. Voor consistentie in besluitvorming maakt bestuur de finale afweging. Toch zet de gemeente steeds meer participatie in.

4.2 Journalistieke interviewtechniek

Er wordt in het onderzoek een inductieve benadering gehanteerd. Er wordt gezocht naar de achterliggende verklaring voor bestaande opvattingen over interactieve beleidsvorming. Het is namelijk heel gemakkelijk om de voordelen van een 'beginspraak-werkwijze' op te noemen, maar de clichés als 'de burger zo vroeg mogelijk betrekken' helpen niet om er achter te komen, wat men er werkelijk van vindt en hoe ver men het wil doortrekken. Omdat elke interactief aangepakte probleemsituatie een andere aanpak van de betrokkenen vergt, is het moeilijk om van te voren een ideaalplaatje op te stellen van de te hanteren fases voor het project. Of de aan te nemen rollen van de betrokkenen. Ik zal dus vooral naderhand uit de uitspraken van de geïnterviewden

Beginspraak

een beeld proberen vormen van de mate waarin de opvattingen die bij uitspraken horen, in overeenstemming zijn met wat de notitie beginspraak en wetenschappelijke theorie voorstelt. Ik zal over de respondent moeten leren tijdens de interviews, dan wordt het mogelijk om op zaken terug te komen vanuit andere invalshoeken. Daarom zullen er ongestructureerde diepte-interviews gedaan worden met een journalistieke insteek; ik ben op zoek naar verhalen die de geïnterviewde waardevol vindt en zijn/haar opvattingen weerspiegelen.

Door informanten voor dat het werkelijke interview startte, twee projecten als referentiekader te laten benoemen, een succesverhaal en een mislukking uit de afgelopen drie jaar, is geprobeerd om zo veel mogelijk antwoorden te krijgen die specifiek betrekking hebben op een situatie. Vanuit de theorie zijn onderzoeksresultaten bekend die ingaan op het verschil in gewenste aanpak tussen verschillende projectsoorten. Door informanten over concrete projecten te laten vertellen wordt het voor hen gemakkelijker om daarbinnen te graven in hun geheugen en uitspraken hierover te formuleren. De lijst met interviewvragen was vooral bedoeld om de interviewer te helpen herinneren dat alle mogelijke belangrijke zaken aan de orde kwamen. Wanneer interessante uitspraken werden gedaan, is daar op doorgevraagd op basis van improvisatie.

Het is belangrijk om in het achterhoofd te houden dat geïnterviewden op basis van hun eigen discipline en ervaringen, oorzaken aan redenen van problemen zullen toekennen. Het is slechts de subjectieve waarheid van een geïnterviewde die ik naar boven haal. Het is als interviewer belangrijk om je niet in te laten pakken door de verhalen van geïnterviewden, want zij zullen voor zichzelf altijd een sluitend verhaal geconstrueerd hebben over de oorzaken van problemen. De scherpe kantjes van eventueel eigen falen raken snel weggesleten. De interviewer moet goed onthouden dat beslissingen in de wijsheid zijn gemaakt die op dat moment gold en dat achteraf altijd gemakkelijk kritiek geleverd kan worden. De beoogde toegevoegde waarde is om te kijken welke theoretische inzichten bruikbaar zijn voor de Zwolse praktijk.

De interviews bij de gemeente zijn gedaan met betrokkenen uit verschillende functies, zoals: stedenbouwkundige, projectleider, bestuurders, communicatieadviseurs en wijkmanagers. Informanten worden gestimuleerd om te vertellen over verschillen tussen soorten interactieve processen. Bijvoorbeeld een project waarin een oplossing moet komen voor een situatie waarvan de uitkomst invloed heeft op de directe leefomgeving van burgers (ruimtelijke ordening) tegenover een niet noodzakelijk/vereist initiatief dat iets positiefs probeert te realiseren, waarvoor geld beschikbaar wordt gesteld door de gemeente. Tussen deze twee zou een ambtenaar verschil moeten kunnen aangeven, betreffende wat gewenst is in de inrichting en de praktische invulling van communicatie. Daarnaast zou het interessant zijn als men verschillende fases in een interactief project kan benoemen en vertelt wat in een fase de focus verdient.

5 Analyse interviewresultaten

5.1 Inleiding

Met dit hoofdstuk wordt beoogd een beeld te geven van de huidige situatie in Zwolle met betrekking tot beginspraak. De analyse van de interviews gebeurt door opvallende uitspraken te tonen en ze te toetsen aan wat de notitie Beginspraak voorschrijft of open laat. Waar de notitie Beginspraak geen aanknopingspunten biedt, vormen de suggesties uit hoofdstuk 2 en 3 het toetsingskader. De uitspraken zijn gerangschikt onder aandachtspunten waarvan de onderzoeker denkt dat het een gestructureerd beeld oplevert van de huidige situatie. Hieruit kunnen beargumenteerde aanbevelingen worden gedaan voor het creëren van gedeelde opvattingen over een 'beginspraak'-werkwijze. Nu volgt een inleidend stuk dat de verschillen in ambitieniveau onder ambtenaren bevestigt. Een citaat van een projectleider:

"Daar zoek ik het meer in, in zo'n wijk als Diezerpoort, dat je gewoon, zo positief als de bewoners er al over zijn, dat je dat probeert door te zetten, dat je er een soort van voorbeeldwijk van maakt, van zo kan een na-oorlogse wijk zijn."

Doel uit dat project was om uit de inbreng van burgers een wijkvisie te formuleren. Deze projectleider stelt echter dat de toegevoegde waarde van het project ook kan liggen in het aanwezig en aanspreekbaar zijn voor de mensen. Dit geeft aan dat er strategische doelstellingen kunnen schuilen achter participatie-initiatieven. Bij wijkoverstijgende problemen (bijv. locatie voor verslaafdenopvang) is misschien soms het hoogst haalbare om te laten zien dat er consistent en afgewogen besloten is, om daarna pas belanghebbenden te betrekken bij concrete invulling. Maar de ene ambtenaar vindt dat hier sneller sprake van is dan de andere. De volgende uitspraken kwamen allemaal van projectleiders:

"Soms kan het gewoon goed informeren, kan al een tevredenheid geven. En als het een klein plannetje is dan vinden mensen het al voldoende om gewoon een beetje te horen wat voor ideeën je hebt."

"Ik vind ook helemaal beginspraak niet heilig, het kan ook goed zijn dat je bij sommige inbreidinkjes, je alleen al in bouwtechnisch opzicht gewoon zo'n opgave hebt, van laten we alsjeblieft meteen even een plan maken en dan pas met de bewoners gaan praten."

G: *"En hier wordt heel nadrukkelijk geroepen we willen het aan het begin van het traject doen. Maar ik ben niet anders gewend, als dat nodig is, afhankelijk van het project wat je hebt natuurlijk."*

JS: *"Je zegt als het nodig is, maar kun je ook zeggen, als het ook maar enigszins kan?"*

G: *"Nou, dat is een interessante discussie Mijn gevoel is, je hebt een project in gedachten en soms moet je bepaalde dingen van te voren uitzoeken, en soms moet je van te voren ook al kaders op stellen. En pas als je dat gedaan hebt ga je de beginspraak in."*

Beginspraak

Uit de interviews waren moeilijk gedeelde opvattingen naar functie te herkennen. Dit komt mede doordat geen grote aantallen interviews per functie konden plaatsvinden omdat het aantal mensen dat vindt ervaring te hebben met beginspraak (in ruimtelijke ordening), beperkt is. Uit de voorzichtige antwoorden en soms elkaar tegensprekende uitspraken over beginspraak, blijkt dat ambtenaren het moeilijk vinden om onder woorden te brengen wat het concreet voor hem/haar betekent. De meeste geïnterviewden denken nog te moeten leren wat wanneer werkt, terwijl een enkeling vindt beginspraak al jaren toe te passen.

“Je merkt dat beginspraak, dat is toch een beetje nieuw, nieuwer, zijn we allemaal een beetje aan het zoeken, samen met wijkmanagers, te kijken wat je kan doen. Ik denk dat hoe meer ervaring we hebben, ook hoe meer invloed afdeling communicatie kan hebben in wat voor mogelijkheden er zijn.”

Iedereen benoemt op zijn minst de vereiste vroegtijdige benadering van belanghebbenden en om daarna met hen in gesprek te blijven over een situatie. Hieronder twee uitspraken waarin een verschillende betekenis toegekend wordt aan beginspraak:

“Nou beginspraak is meer dat je vooraf, voordat je al een plan hebt, bedacht door de gemeente of ontwikkelaar, bewoners, instanties meenemen in wat zij eventueel voor ideeën hebben. Dus voorafgaand, en voordat je zelf al iets hebt neergelegd.”

“Volgens mij is beginspraak in een zo vroeg mogelijk stadium met belanghebbenden, dat kunnen bewoners maar ook ondernemers zijn, nah ja de groep die het aangaat, overleg starten om ze te informeren over plannen die je hebt in een buurt, in een wijk. Waarbij ik dan gelijk de aantekening zet, je moet daarbij wel helder hebben wat het speelveld is.”

Geïnterviewden kennen centrale aandachtspunten uit de notitie: eerlijkheid, openheid, tijdige informatie. Maar er is meer nodig dan het kunnen benoemen van die punten, ze moeten geïnternaliseerd raken in gedrag.

5.2 Belang van kaders stellen

Er zijn veel voorstanders van heldere kaders stellen en belanghebbenden daarbinnen laten discussiëren: *“Je moet in beginspraak al gelijk aangeven wat zijn nou de kaders ... dat die weten, ik kan inspreken maar dit is mijn speelruimte”*. Maar strakke kaders bieden soms minder perspectief op brede acceptatie voor het uiteindelijke besluit dan wanneer betrokkenen de probleemdefinitie zelf mee mogen bepalen. Dan gaan ze namelijk aan de slag binnen door henzelf gedefinieerde kaders en daar voelen ze zich meer geïnteresseerd aan.

“Ja, jaja, daar moet je mee uitkijken dat je niet alles al van te voren dicht gaat timmeren, maar het is wel belangrijk vind ik tenminste, dat je wel een kader, een vastgesteld kader, liefst door de raad of college, van binnen dat kader gaan we met de buurt of gaan we mee aan de slag.”

Beginspraak

“Nou ik weet van Prinsenpoort daar lag vooraf een programma van eisen en dat hebben ze vastgesteld. Ik dacht nou dat is goed, want dan weet je in ieder geval waar je het over hebt. Maar toen later kwam er weer heel reactie vanuit de wijk en toen werd er gezegd van, ook weer gediscussieerd in de raad, van waarom lag dat programma van eisen er, want er stonden toch weer dingen in die niet echt welkom waren in de wijk. Dat zijn van die dingen ... Maar dat is wikken en wegen. Dan is het inderdaad ook, nog meer vrijheid geven, maar dan zeg je misschien van, ja nu ligt er misschien wel te veel open, nu kunnen we ook geen goed gesprek voeren. ... Dus dat steekt heel nauw.”

In de literatuur waarin het ontstaan van gedeelde leerprocessen wordt beschreven, wordt gesproken over hoe belangrijk het is om betrokkenen waar mogelijk ruimte voor invloed te bieden. Dat biedt ook meer kans op het ontstaan van innovatieve en creatieve oplossingen. Het zou handig zijn om bij voortschrijdend inzicht, globale en lange termijnplannen (die kaderstellend zijn) te kunnen heroverwegen. Lange termijn plannen kunnen op een gegeven moment slecht aansluiten bij de werkelijkheid, vindt ook een wethouder. Met invloedsmogelijkheden die betrokkenen blij verrast, kan de positieve open houding worden gestimuleerd. Omdat tijdens het traject onverwachte zaken opborrelen, ontstaat een probleem bij strakke kaders. Een projectleider zou op het moment dat dit gebeurt moeten kunnen anticiperen zonder daarvoor kaders te hoeven schenden, maar dat vereist dat het bestuur hen vrijheid geeft. In het volgende voorbeeld van een wijkmanager bestond die vrijheid. De uitkomst zou slechts de status krijgen van een advies, dus dan is dat ook makkelijker:

“Open proces, we wisten niet wat er uit zou komen. We zijn heel open van start gegaan, jullie mogen alles bedenken als alternatief voor die verkeersknip die gemaakt was in het plan voor stadshagen. Toen heb ik aan het begin gezegd, jullie mogen alles bedenken, want het wordt een advies, alleen de gemeenteraad gaat straks een beslissing nemen, de politiek, dat wisten ze allemaal. ... dan voel ik me vrij om alles te zeggen wat ik kan, het slaat nergens op, want dat geld is er helemaal niet voor zo'n tunnel (onder de wijk Stadshagen), maar als theorie als jullie dat zouden willen, schrijf dat maar op, het is immers een advies.”

Dit traject is succesvol geweest. Er is een advies geformuleerd en afgegeven aan het gemeentebestuur en dat is overgenomen. In deze situatie heeft de eerlijkheid en het geven van verantwoordelijkheid tot formuleren van een advies dat haalbaar is, ervoor gezorgd dat betrokkenen hun eigen en elkaanders ideeën gingen toetsen op haalbaarheid. Eén van de wijkmanagers ziet weinig mogelijkheden voor beginspraak in situaties waar relatief weinig randvoorwaarden en kaders gelden:

“Er zijn vaak al wensen geuit, dus dan, je begint nooit met een blanco omgeving. Ja waar wel, bij een vinex-locatie, als je nieuwbouw hebt dan wordt het heel moeilijk om beginspraak toe te voegen, want waar heb je het dan over.”

Je zou juist ook kunnen zeggen, dat de indeling van een nieuw te bebouwen gebied zich ideaal leent voor een 'beginspraak'-werkwijze, juist omdat er ruimte is om de betrokkenen invloed te geven. Daarmee kun je bereiken dat toekomstige bewoners/gebruikers zich identificeren met het

Beginspraak

gebied en zich op een vroeg moment betrokken en verantwoordelijk gaan voelen. Het zou een ideale mogelijkheid kunnen zijn om de beeldvorming over de gemeente positief te beïnvloeden. Er is hier namelijk beperkt gevaar op aantastingen in directe belangen van anderen.

Het algemene beeld wat ontstaat, is dat ambtenaren kaders belangrijk vinden. Mogelijk is dat een gevolg van een te resultaatgerichte houding, die open 'beginspraak'-opvattingen verdringt. Resultaatgerichtheid is namelijk de meest bekende weg voor projectleiders om projecten tot een goed einde te brengen. Een werkwijze vanuit 'beginspraak'-opvattingen vergt meer openheid. De focus op kaders biedt waarschijnlijk ook meer zekerheid op de beslissende waarde van expertise voor een bepaalde uitkomst en die expertise ligt natuurlijk vaak bij ambtenaren zelf.

5.3 Doelen van beginspraak

De vraag wat het doel is van beginspraak, leverde grote verscheidenheid in reacties op. Dus het betekent voor veel ambtenaren iets anders. Veel geïnterviewden stellen *"draagvlak om problemen verderop in het proces te voorkomen"* en *"om juist een plan beter te maken"* als doel. Afwijkende uitspraken waren:

"Nou onze doelen zijn als overheid om onrust te voorkomen. Hja dat is een primair doel ... dat is politiek gezien is onrust altijd lastig he, om een besluit er te krijgen."

"Nou volgens mij heb je meerdere doelen. Eén van de doelen is mensen betrekken bij het werk van de gemeente, het is niet zo dat wij hier werken voor ons zelf maar dat we werken voor de burgers buiten. En dus mensen gewoon mee laten denken of mee laten praten of mee laten beslissen over wat ze, wat er in hun omgeving gebeurt. Zij wonen daar, zij moeten er mee leven. Aan de andere kant is ook voor een deel denk ik, het vertrouwen tussen burger en overheid stimuleren, in ieder geval en daar waar nodig verbeteren."

"dat als je in al die stappen iedereen hebt meegenomen, dat men weet waarom de output van het proces in die trechter is geworden wat het is. Dan kan je als gemeente gelet hebbend op de belangen van de stakeholders een verantwoordelijk besluit nemen."

De laatste uitspraak kwam van iemand die als doelen van beginspraak *"het doel is altijd een goed plan"* en *"verbeterde verantwoordingsmogelijkheden voor gemaakte keuzes"* stelde. Hieruit blijkt dat ambtenaren moeite hebben om de rol van beginspraak eenduidig te definiëren. De doelstellingen worden vanuit verschillende invalshoeken beschreven. Deze brede interpretatie maakt het moeilijk om het een eenduidige en consistente werkwijze te maken. Draagvlak voor uiteindelijke beslissingen vindt een deel belangrijk, terwijl een ander deel stelt dat het er vooral om gaat dat je kunt beargumenteren waarom een uitkomst is geworden zoals hij is. Een uiteindelijke strategische doelstelling zoals *"actief burgerschap"*, die in de notitie beginspraak staat, wordt niet genoemd.

5.4 Representativiteit van belanghebbenden

Bijna alle geïnterviewden geven aan dat ze nadenken over consequenties van te vormen betrokkenenvelden. Vaak wordt op enige wijze gestuurd in representativiteit. Eén projectleider wordt zich eigenlijk tijdens het interview pas meer bewust van de sturing die hij/zij daarin toepast. De volgende uitspraken beschrijven het probleem:

“Wie zijn nou nog belanghebbenden? Nou die kun je eng formuleren en die kun je heel breed formuleren en ik betrap mensen er nog wel eens op, dat als je het breed formuleert, zij vinden van: nee hoor, die hebben daar niks over te vertellen als je wat verder weg woont.”

“Ja dat is 1 van de grootste gevaren van beginspraak, dat je dus een te beperkte groep bijeen krijgt, die eigenlijk alleen maar de NIMBY's (Not In My Backyard) vertegenwoordigt.”

“ik had het toevallig vanmorgen over hoeveel mensen krijg je er nou bij betrokken, of je er nou iedereen bij krijgt, of dat niet een beperkte groep is die enthousiast is.”

“Omdat je geprobeerd hebt, juist om mensen erbij te krijgen die juist wat tegenwicht geven aan degenen die helemaal niks willen. Maar dat is wel lastig.”

Er blijft altijd een grote groep mensen die niet meedoet in een participatietraject en dus ook nooit een leerproces zal doormaken waarin wederzijds begrip en genuanceerdere standpunten ontstaan. Zij kunnen op enig moment met een gemanipuleerde of eenzijdige weergave van zaken worden geconfronteerd. Daar ligt een gevaar. Dit achterveld is groot genoeg om een project tot mislukking te maken wanneer ze door een belanghebbende(npartij) (mogelijk via media-aandacht) geactiveerd worden om op te komen voor die mensen die teleurgesteld of boos uit het participatietraject komen. Als dit breed wordt uitgemeten is het niet ongevoel dat de gemeenteraad deze nieuwe ontwikkelingen meeneemt in de belangenafweging, terwijl de opzet was om slechts op basis van uitkomsten uit het project een besluit te nemen. Om dit te voorkomen is het goed om mensen te betrekken die een grote achterban hebben en om die betrokkenen mogelijk ook te stimuleren inspanningen te doen om die achterban zo groot en hecht mogelijk te krijgen. Sturen in het betrokkenenveld wordt momenteel op basis van individueel gekozen maatstaven gedaan. De notitie schrijft slechts voor dat voor een evenwichtig betrokkenenveld gezorgd moet worden. Dit impliceert dat er in gestuurd mag worden. Meer tips en aanknopingspunten over de manier waarop een betrokkenenveld wordt samengesteld en de wijze waarop verschillende partijen daarbinnen ingezet worden, dragen dan bij aan de consistentie en geloofwaardigheid.

G: “Dus ik merk zelf dat de kennis die je van de wijk hebt eh kennis van de problematiek, van het onderwerp, dat bepaalt of je wel of niet verder gaat met beginspraak, volgens mij ...niet alleen het soort burgers, maar ook hoe zit de wijk in elkaar, wat voor mensen wonen er, maar ook hoe ziet de omgeving er uit. Welke voorzieningen hebben we al, dus zowel de fysieke als sociale context in de wijk, dat is 1 van de punten waar je volgens mij op let om te kijken of je beginspraak gaat doen.”

Beginspraak

“En dat vergt inzicht in wat er speelt in de stad. Inzicht in wat zijn de sleutelfiguren, in bij welke mensen kan ik de beste kennis weghalen, op welk abstractieniveau kunnen ze goed meedenken meepraten.”

“Assendorp, dat is vanouds een volkswijk, daar zitten mensen van mouwen opstropen, en dan van: “(noemt eigen naam) wat zit jij uit je nek te lullen zeg, hoe kan dat nou?”. Dat heb ik ook wel eens gehoord. Toen zei die persoon het ietsje vriendelijker nog, maar zo van: “flauwe kul, hier hoef je niet mee aan te komen, doen wij niet aan mee”. Die mensen moet je gewoon ook in hun waarde laten, maar daar moet je wel mee om kunnen gaan.”

Verschillen in burgercategorieën worden onbewust wel gemaakt, maar de omgang hiermee gebeurt volledig op basis van eigen opvattingen, want er zijn geen ‘best practices’ of iets dergelijks. Hoe de gemeente een probleem en de betrokkenen benadert moet mede bepaald worden door: het vertrouwensniveau in overheid bij belanghebbenden, mate van sociale cohesie, enthousiasme om te participeren, opleidingsniveau en mate van tegenstrijdige belangen tussen betrokkenen.

5.5 Compromissen en onderhandeling

In de notitie ‘Beginspraak’ wordt niets gezegd over criteria die bepalen wanneer men een compromis ten doel zou moeten stellen of wanneer slechts alle geldende belangen helder gemaakt moeten worden voor de uiteindelijke besluitnemer. Dit leidt tot verschil in opvattingen onder de geïnterviewden.

“Nou dat is een hele beperkte vorm van beginspraak denk ik, als je alleen maar hoort wat de belangen zijn, die in beeld hebt, en vervolgens als bestuur zijnde verder gaat beslissen. Aan de andere kant denk ik, dat streven naar consensus, of iets dat door iedereen gedragen wordt, dat is zeker in de binnenstad niet mogelijk, want alleen daar al heb je twee belangenorganisatie die standaard nee roepen als iets er niet uitziet zoals Anton Pieck het bedacht zou hebben.”

JS: “En leidt het vaak tot kwalitatief betere plannen?”

G: “Dat is nog maar de vraag. De kans is, je stuurt op consensus. Je stuurt op draagvlak.”

In een ruime interpretatie van beginspraak probeert gemeente ook om standpunten te nuanceren, er is sprake van beïnvloeding al was het maar om een constructieve sfeer te bewaken. Dit is met name legitiem als de oplossing ligt in een compromis. Dan moet er veel aandacht komen voor het meenemen van betrokkenen in een proces waarin een gezamenlijk gevoel ontstaat. Sfeer is dan erg belangrijk. Er moet intern een oordeel komen over de haalbaarheid van een compromis, gevormd door de betrokkenen. De mate waarin het project zich leent voor media-aandacht is dan één van de vele criteria. De meeste geïnterviewden vinden onderhandeling geen probleem en zien er waarde in, voor één projectleider lijkt het een nieuwe benadering van een probleem:

Beginspraak

G: "We doen het heel intensief met mensen, maar het kan ook zijn dat je dat doet door mensen er voor te compenseren. En die compensatie heeft vaak niks met het project te maken, die zit daarnaast. Maar dat is bijna omkoping he!"

JS: "Ja maar ik zie het probleem daar niet zo van in, je zadelt ze met iets ongewensts op en je geeft ze er iets voor terug."

G: "Ja nou vind ik een interessante discussie."

Kwalitatief betere plannen, ja dat vind ik lastig, want wat is kwaliteit he? Je hebt ruimtelijke kwaliteit, sociale kwaliteit, en het kan best zijn, dat vanuit je ruimtelijke kwaliteit gezien, dat je toch een bepaalde opgave hebt in een bepaald gebied, maar dat mensen daar toch anders tegenaan kijken en dat je op een gegeven moment tot een compromis komt ... waarvan je denkt van, daar verbeteren we de ruimtelijke kwaliteit, of de ruimtelijke structuur van de stad nou net niet mee"

Bovenstaande uitspraak toont enerzijds aan dat de persoon zich ervan bewust is dat hij/zij niet alleen bepaalt wat kwaliteit is, aan de andere kant geeft hij/zij aan dat het verkregen compromis onwenselijk is bij een beoordeling op niveau van stadsbrede belangen. De notitie Beginspraak stelt expliciet dat consensus geen doelstelling is. Hier ontstaat het probleem: onduidelijkheid. Wederzijds begrip wordt ten doel gesteld, onderhandelen wordt door bijna iedereen gezien als een bruikbaar instrument om tot oplossingen te komen, net als het zoeken naar een compromis. Maar te zoeken naar consensus wil men niet benoemen als een mogelijke focus. Dat lijkt onverenigbaar met de strategische doelstellingen van actief burgerschap, betrokkenheid en de kloof verkleinen tussen burger en gemeente. Vooral omdat dit onderzoek aanwijzingen biedt dat in die richting wel degelijk kansen liggen. De volgende paragraaf gaat hier verder op in.

5.6 Gezamenlijk leerproces

De literatuur belooft een positieve werking van gezamenlijke leerprocessen voor het verkrijgen van draagvlak voor besluiten. Draagvlak creëren is de vaakst genoemde doelstelling van beginspraak. Deze benadering van participatie is dan ook uitgebreid onder de loep genomen in hoofdstuk 2. Het Prinsenpoort-project is een goed voorbeeld van een ontstaan gezamenlijk leerproces en wordt door bijna iedereen geprezen. Er was in dat project bewust aandacht om de betrokkenen een proces door te laten maken, waardoor zij de interactie met gemeente met positieve gevoelens afsloten en verantwoordelijkheidsgevoel voor de te bebouwen locatie ontstond. Een nadeel is dat een dergelijk intensief traject met burgers duur is en dus niet altijd toegepast kan worden. Een ander voorbeeld van een gezamenlijk leertraject is het 'structuurvisie'-traject. Dit traject heeft geleid tot acceptatie van een strategisch plan onder een groot deel van de bevolking. Er zijn wel zienswijzen ingediend. Maar ten aanzien van een aantal zaken waartegen in het verleden brede weerstand bestond, zoals hoger bouwen dan de Peperbus, is ergens tijdens het proces toch een overheersend gevoel van acceptatie ontstaan. Een stedenbouwkundige beschrijft dit proces:

Beginspraak

“Wij hebben toen in het kader van het structuurplan aan de ene kant een hoogbouwvisie opgesteld. Maar hoe kan je daar nou goed over discussiëren. En dat heeft uitgemondd in een Hogerhuisdebat. ... En dat heeft hier vooral duidelijk opgeleverd hoe de jongere generatie denkt over onze stad. Daaruit bleek, het draait echt niet allemaal om de peperbus als de maat der dingen, het mag best op bepaalde plekken een onsje hoger zijn. Ik stel nu vast dat we toen in de raad discussie kregen, en toen ging het er ineens niet meer over of er wel of niet hoogbouw kwam, de discussie heeft nu alleen nog maar geleid over: Hoe hoog? Dus we waren al echt psychologisch een stap verder.”

5.6.1 Realiteitszin en betrokkenheid onder burgers stimuleren

In de praktijk blijkt dat participatietrajecten met bedreigende uitkomsten voor een deel van het belanghebbendenveld, zoals de keuze voor een locatie van een verslaafdenopvang, niet hoeven te mislukken. Zelfs niet als omwonenden geen stem hebben in de keuze voor de uiteindelijke locatie, zoals bij de situering van de nieuwe dak –en thuislozenopvang “De Herberg” bleek.

“... collega Dijkshoorn dat toch redelijk goed kunnen organiseren in Holtenbroek. Daar komt de locatie en hij heeft voor me kaar gekregen dat bewoners uiteindelijk zeggen: oke, het moet ergens komen in de stad, en we zijn er niet blij mee, maar als we mee mogen praten over van alles, vooral over beheer, van hoe gaat straks het beheer en eromheen, hoe kunnen we overlast voorkomen, dan willen we onze bezwaren intrekken, dan gaan we gewoon mee in het proces, we snappen ook wel dat het zo moet.”

Dit heeft te maken met realiteitszin dat zo'n faciliteit voor de hulpbehoevenden van de samenleving toch ergens moet komen. Die realiteitszin kun je stimuleren, het schept een sfeer waarin de hoofdmoot van belanghebbenden anderen er op aankijken wanneer zij met beperkte argumenten komen als: ‘we willen die overlast gewoon niet’. De waarde en stimuleringsmogelijkheden van belanghebbenden die elkaar aanspreken op verantwoordelijkheden en realiteitszin wordt door een aantal geïnterviewden benoemd:

“Op de laatste bijeenkomst van de klankbordgroep, toen begon er een stevige discussie te ontstaan tussen die actiegroep en de anderen, en toen dat gebeurde toen zei ik ook tegen degene die voorzitter, nou moet u even een pauze inlassen en dan gaan wij even weg.”

“Nou, ik heb 2 teams gemaakt, en wie het eerste alle blokjes weg had. Spel van gemaakt. En een lol en een pret. En toen gingen ze zelf zeggen: Ja Pietje, jij kan daar wel een groot voetbalveld willen hebben maar dan kan ik mijn blokjes niet kwijt. Dus je zag zelf groepsreiniging, de ongenueanceerden werden zelf aan de kant gezet.”

“de hele raad is unaniem met mijn bezuinigingsvoorstel akkoord gegaan en dat vind ik wel knap. En de projectleiders kunnen dat ook. Die moeten dat op z'n minst leren er open voor staan. ... Ja een belangrijk deel van bezwaren, kun je door mensen mee verantwoordelijkheid te geven, kun je weghalen.”

Deze voorbeelden hadden effecten die aansluiten bij het doel om actief burgerschap te realiseren. Dit is een ideale situatie om een constructief gesprek te kunnen hebben. Een dergelijke sfeer zou dus op allerlei manieren gestimuleerd moeten worden. Wat constant

Beginspraak

belangrijk blijft is dat gemaakte afwegingen eerlijk en inzichtelijk zijn voor de belanghebbenden. Een gewoon bouwproject van een ontwikkelaar lijkt op het eerste gezicht minder risico's te hebben op grote weerstand. Maar hier ontbreekt een goed sociaal argument om te moeten bouwen, de maatschappelijke urgentie is niet aanwezig. Een belangengroep kan net zo hard vechten voor het historisch aanzicht van de binnenstad als omwonenden van een verslaafdenopvang vechten voor de veiligheid van hun omgeving.

In de notitie staat dat consensus geen doel is van beginspraak. Een compromis is ook een vorm van consensus; partijen zijn bereid iets in te schikken ten behoeve van een oplossing. Dit onderzoek biedt meerdere aanwijzingen dat deze insteek perspectiefvol is voor het bereiken van de doelstellingen, waar de notitie uit is ontstaan.

5.6.2 Standpunten beïnvloeden

Voor de mogelijkheden om de inname van standpunten te kunnen beïnvloeden is beperkt aandacht:

“Kijk we hebben met het structuurplan een aantal groepen burgers waar ik gesprekken mee heb gevoerd. Onder andere mensen uit de Aa-landen, nou die vinden het allemaal niks. Die hebben hun eigen rapportjes en zo geschreven, en die wilden daar over praten. Ik heb geloof ik 6 of 7 gesprekken met die mensen gehad, maar het was gewoon niks. Het was echt omdat de wethouder het had toegezegd, maar ugh. Ik had al vaker met die mensen om tafel, maar, zij zijn niet van hun standpunt af te brengen, en de enige manier om, zij willen die gesprekken voeren om ons van gedachten te doen veranderen.”

Deze uitspraak is begrijpelijk gezien de grote waarde die overheid altijd al hecht aan eerlijk en betrouwbaar zijn. Participatie, vanuit de wens om burgers betrokkener te maken om ‘de kloof’ te dichten, vergt meer informele en empathische inspanningen om de voorwaarden te scheppen waaronder interacties zo constructief mogelijk plaatsvinden. Daarvoor is het bijvoorbeeld handig om te voorkomen dat mensen snel standpunten innemen. Die inspanningen kunnen manipulatief zijn, maar dat hoeft niet schadelijk te zijn.

JS: “Ze zeggen wel eens: als ze aan iets tastbaars mogen werken dan ...”

G: “Ja dat dat stimulerend werkt.... Ja nou ik heb daar zelf hier niet zoveel ervaring mee, we hebben dat soort middelen niet ingezet en ik vraag me af of ze ter beschikking staan. Vanuit mijn praktijk heb ik daar geen toegepaste voorbeelden van. Misschien een beetje raar, maar het is zo. Heb jij voorbeelden gehoord?”

Wanneer een geïnterviewde wordt gevraagd naar slimheidjes in beeldende woordkeus, of om in de beginfase inname van standpunten trachten te voorkomen, of ontleren zodat ruimte ontstaat, volgde dit antwoord:

“Ja ja ja, nou die slimheidjes ken ik volgens mij niet.... Ja misschien is het ook nog eens handig om daar eens een interne opleiding van te maken, van: hoe knoop ik gesprekken aan .. Of hoe krijg ik, nou dat, van hoe krijg ik mensen van hun standpunt af, die vind ik wel heel aardig. Die kende ik niet, ik probeer altijd maar gewoon mezelf te zijn.”

Beginspraak

Er is op dit vlak geen theoretische kennis en vaak is ervaring de enige factor die de communicatie bepaalt van een spreker namens de gemeente. Op communicatiegebied ligt er een uitdaging om voor ambtenaren te verduidelijken welke communicatieve benadering past bij welke doelstellingen.

5.7 Verstandig communiceren

Een belangrijke constatering uit de interviews is de wens tot meer advies op communicatief gebied. Wanneer de onderzoeker geïnterviewden hun mening vraagt over meer handreikingen om beter toegerust te raken op gebied van verwoording, mediation en onderhandelvaardigheden, dan waren de reacties positief. Ambtenaren zijn ook geïnteresseerd in meer concrete communicatietips of trucjes die hen kan helpen om in bijeenkomsten een constructieve sfeer te creëren en behouden, *“dan vertel ik iets, en na afloop geeft ie me even feedback, dat is heel prettig, zo van als je dat nou zo en zo doet, of zo en zo verwoordt, of even je stem laag houdt”*. Het belang van communicatie komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in het volgende citaat:

“Hoe op de eerste bewonersavonden echt ontzettend boze bewoners stonden, maar ze zijn blijven uitleggen, hebben goeie manieren gevonden om bewoners te betrekken in het beheer van de hostels zelf en de omgeving er omheen, en nu vragen buurten bij wijze van spreken om die hostels, dus dat is een enorm succesvol communicatietraject geweest, ook gewoon al doende leert men.”

Hieronder volgen een aantal uitspraken over het werk van de afdeling communicatie, waar helaas veel citaten tussenstaan waarin een negatieve toon wordt aangeslagen.

“Ik denk dat hoe meer ervaring we hebben, ook hoe meer invloed afdeling communicatie kan hebben in wat voor mogelijkheden er zijn, dat is nu nog een beetje zoeken.”

“Ik moet een hele kritische noot laten vallen over onze communicatieadviseurs, en dat is het feit dat me opviel dat de communicatieadviseurs heel goed zijn als klankbord voor ons, van denk aan dit en denk aan dat en het allemaal heel mooi kunnen opschrijven in theorie. Maar als je in de praktijk in zo'n zaaltje zit kun je het zelf opknappen, dan spelen ze voorzitter, of doen andere dingen ... de communicatieadviseur (van extern bureau) verstaat het om wat je bedenkt ook te doen, die doen het. Het blijkt dat andere communicatie, hier, die kunnen altijd nooit niks. Die staan met lege handen, we moeten het allemaal zelf dan doen. Ik vind dat niet leuk. Maar misschien hoor je het wel meer.”

“Nou ja de ene heeft meer kwaliteiten dan de andere, bij de ene lukt dat beter dan de andere. Hier kunnen we inderdaad nog wel wat aan doen, aan de deskundigheid, meer bewust zijn van de elementen in het met name ook het communicatietraject, want dat hebben we ook niet altijd nog even goed helder.”

“Ik vind ze meestal niet zo sterk. ...Ik ben heel erg wijs met de ingehuurde mensen nu.”

Beginspraak

"Nou bij beleidsontwikkeling maken we daar (afdeling communicatie) veel te weinig gebruik van is mijn opvatting ... En externen, dan heb je zowel strategisch meedenken maar ook echt gewoon doen. Die pakken het op, gaan iets maken en betrekken partijen, die regelen het ook. En dat is iets wat de afdeling communicatie minder doet. Die adviseert dan meer."

"Wat daar ook speelt is dat, communicatie heeft dan ook geen tijd he. Ze adviseren wat, maar dat is heel erg globaal, dat ik er relatief weinig aan heb. En dat bureau geeft er veel meer handen en voeten aan."

"Ik denk dat dat ook wel iets van de afdeling communicatie vergt, dat eh dat er toch op een andere manier gewerkt moet worden misschien. ...Nou de communicatieadviseurs bijvoorbeeld, wij krijgen inderdaad vaak te horen, van: "ja we zijn adviseurs, we zijn niet uitvoerend". Maar hoe krijg je dan zo'n heel proces op de rit, wie gaat dan wel het uitvoerende werk doen. Daar zitten we dan ook af en toe wel eens mee."

Soms is het belangrijk om via communicatie het ontstaan van herkenning of identificatie te stimuleren. Een uitspraak van een projectleider en één van een stedenbouwkundige:

"Ik heb verschillende keren gemerkt dat, dat doe ik dan zelf niet, maar dat mensen die goed kunnen tekenen, uitbeelden wat mensen zeggen... dat gaf gelijk aan van waar mensen dan naar toe wilden. ... Soms bijvoorbeeld is het ook goed als niet de situatie 'gemeente tegen belanghebbenden', maar (dat) belanghebbenden onderling soms tegen elkaar opgaan."

"... met de Bagijneweide, dat was de eerste keer met de klankbordgroep, we hadden net die dramatische avond gehad, ik zat met ze aan tafel. Toen dacht ik hoe kan ik nou zorgen dat ik de eerste keer dat ik met hen aan tafel zit in ieder geval het gesprek weer op gang krijgen, toen dacht ik weet je wat ik doe, ik ga het gebied in en ik maak een fotoreportage en ik laat dan mijn foto's zien. Je gaat zeg maar op dezelfde ooghoogte als de bewoners naar de buurt kijkt, als gebruiker, als wandelaar. Ik loop daar rond en wat zie ik. ... ten eerste geeft dat zoveel informatie, en dat geeft zo'n aanleiding tot zo veel gesprekken over kwaliteit die in het gebied zit of wat niet of wat rommelig is of lelijk of juist heel erg mooi."

Beide uitspraken benoemen de waarde van een communicatieve aanpak met beelden, die er voor zorgt dat de discussie wordt losgelaten en de gezamenlijkheid onder de aandacht komt. Vooral in het tweede citaat is een nieuw startpunt van gesprek gecreëerd. Een aantal geïnterviewden benoemden het belang van constant blijven informeren en communiceren naar buiten toe. Het versterkt het gevoel van een bestaande relatie, door radiostilte verlies je de opgebouwde betrokkenheid uit de eerdere inspanningen. Zo wordt voorkomen dat mensen zich geconfronteerd voelen met ontwikkelingen die ze niet kunnen plaatsen omdat in hun beleving stappen zijn overgeslagen. Slimheid in communicatie is ook belangrijk op een heel praktisch niveau, waarvan de volgende geïnterviewde zich bewust toont:

"Kijk als iemand een grote bek heeft, en je kunt het niet hebben, en je gaat daar nog een keer overheen, da's niet goed. Dus dat zijn de vaardigheden die je denk ik vooral als projectmanager moet hebben, om de rust te bewaren en te 'dealen' met de situatie. ... De één is anders gebekt dan de ander he."

5.8 Vertrouwen winnen

Een aantal geïnterviewden uit twijfels in hoeverre vakspecialisten zoals stedenbouwkundigen een open, luisterende en faciliterende houding aannemen. Dit leidt tot het advies aan ambtenaren om hun wens tot acceptatie van zijn/haar gezag vanuit vakkennis, niet vanzelfsprekend te vinden en het tijdens een project ook via andere wegen dan technische kennisoverdracht trachten te krijgen. Het gaat dan al snel om sociaal-psychologische aandachtspunten. Een projectleider en wethouder geven aan zich hiervan bewust te zijn:

“... en toen vroegen een paar mensen in de groep van, goh zouden wij op het moment dat jullie die onderzoeksvraag op papier hebben staan, voordat die in besluitvorming komt, kunnen wij daar ook over lezen, iets vinden mogen we iets roepen. De man van NS Poort reageert als eerste, van dat moet u toch aan de vakmensen overlaten, want die hebben er voor gestudeerd; daar komt een vraagstelling uit, dat moet goed zijn, om daar nou weer gelegenheid voor te geven om op te schieten. Ik ben dus voorzitter van het overleg en heb hem op een nette manier ge-overruleet.”

JS: *“Zouden projectleiders dat ook meer moeten durven en beter moeten kunnen overbrengen?”*

G: *“Ja, ja vind ik wel. Ja, want, dat zouden ze moeten kunnen.”*

JS: *“Beter verwoorden van we hebben een algemeen belang enzovoort.”*

G: *“Ja, zo van: Maar ik heb dit uitgezocht en dat uitgezocht en die afweging gemaakt en die afweging, en niet alleen van: ik zeg nee! Dat vind ik te weinig.”*

Met betrekking tot aanwezigheid van sociaal-psychologische kennis werd het volgende gezegd:

“er zijn maar een paar die zeg maar daarin al verder geschoold zijn, al ervaring hebben”. In antwoorden op kritische vragen van burgers moeten ambtenaren niet leunen op technische kennis, maar proberen aan te sluiten bij de beleefwereld van die burgers.

“Heel vaak gaat het om angst, geef ik mijn expertise prijs, voel ik mij aangevallen op mijn vakgebied. Ja, dat vertrouwen in dat het ook juist plannen kwalitatief beter kan maken, is nog niet overal aanwezig bij iedereen.”

Tekenend is een stuk op een Zwols weblog over een stedenbouwkundige die reageert op angsten over parkeergelegenheid na weer nieuwe bouwplannen: *“wij hebben gewoon een erg ruim parkeerbeleid, dat staat gewoon in de plannen, en die zijn gewoon kaderstellend, kijk zelf maar.”* Dit leidt tot de volgende vraag van de voormalig wijkwethouder: *“We rijden nu al 's avond rondjes op zoek naar een parkeerplaats. Waarom let de gemeente hier niet op?”*. De stedenbouwkundige komt echter niet verder dan het schetsen van de gemeentelijk procedures, waarna de zaal steeds fanatieker wil weten aan welke eisen Selesta (projectontwikkelaar) moet voldoen (http://zwolle.web-log.nl/zwolle/2006/07/discussie_rond_.html, 2008).

“Dus laten we nou zorgen dat we de deskundigheid die we hebben, dat we die kunnen delen, dat we die verspreiden. Dat we die betrekken, en nou dat is één van de deskundigheden die we niet geleerd hebben, dat is communiceren.”

Beginspraak

"We merken soms dat echt gewoon mensen die heel specialistisch bezig zijn, soms moeilijk de verbindingen leggen naar andere belangen."

"En wat ik ook wel eens vind, dat er een houding is van nou wat weten mensen buiten nou van mijn werk, ik ben de deskundige."

"Want wie ben jij dat je een goed plan maakt, ik bedoel iedereen is deskundig. Ik bedoel als je stedenbouwkundige bent, of je bent beleidsmaker, dan ben je deskundig, maar voor wie maak je het beleid eigenlijk."

De notitie Beginspraak spreekt niet expliciet over vertrouwen winnen, maar voor het ontstaan van betrokken burgers is het erg belangrijk om vertrouwen te stimuleren. Ambtenaren worden dus niet aanbevolen om inspanningen te doen om vertrouwen te winnen en worden dus ook niet geholpen om te bepalen in welke situaties dit meer of minder aandacht verdient. Hieronder een uitspraak van een ambtenaar die vertrouwen min of meer als vaststaand gegeven beschouwt:

G: "Kijk, als je geen respect en vertrouwen in elkaar hebt, ja dan kun je niks doen. Dan moet je denk ik als overheid, denk ik gewoon zeggen: Nah ja, er is geen vertrouwensbasis, dus dan plampen we het gewoon in je straat neer en dan ga je maar de juridische weg in van de inspraak, die er is en verder niks."

JS: "Maar dan zie je dus weinig nut, om daar als overheid in te proberen om dat toch nog te bereiken, dat vertrouwen?"

G: "Nee, ik denk dat je altijd moet uitgaan van dat vertrouwen."

Ambtenaren die op basis van hun ervaring zeggen te weten wat je wel en niet kunt verwachten van belanghebbenden, en dit ook uitstralen in interacties, zijn minder flexibel en hebben weinig oog voor het ontstaan van gezamenlijkheid in een betrokkenenveld. Hieronder nog enkele cynische uitspraken:

"... Maar die mensen waren dan ook niet op die inloopavond aanwezig ... maar ze gaan nu al bij voorbaat roepen dat ze het er niet mee eens zijn. Dat is puur roddelcircuit, maar gewoon de houding is het ook, van: als er iets gebeurt in mijn wijk, dan ben ik het er bij voorbaat niet mee eens, tenzij ik overtuigd wordt van het feit dat ik het er wel mee eens moet zijn."

"Ja nou in het structuurplan hebben we met mensen voor zover ze aan tafel kwamen, volledig in hun hoofden gekropen. Nou je kunt het nog zo positief, maar er zijn er altijd, mensen die zo vasthoudend zijn, dat ze niet luisteren en eigenwijs hun ding blijven doen Dus en daar kan je iedereen op afsturen, lukt niet. En daar moet je rekening mee houden, dat er altijd ..."

G: "Zo van, wat gaan die jongens bij afdeling 'Ruimte & Strategie' toch allemaal doen. Met ieder nieuw ding waar ik bij betrokken was kreeg ik te horen: ja dat hebben jullie al lang geregeld met de projectontwikkelaar."

JS: "Maar dat soort geluiden hoor je toch nog steeds?"

G: "Ja, daar moeten ze (burgers) maar een keertje mee ophouden."

"En ja bij conflicten, dan probeer je wat. Wat ik nu heb gedaan, is iemand ingehuurd."

Hier spreekt weinig inspanning uit om de meningen van tegenstemmers te nuanceren. Het is gevaarlijk als een ambtenaar er al van overtuigd is dat hij al helemaal een 'beginspraak-

Beginspraak

werkwijze' hanteert. Het vergt altijd inspanning om te proberen aan te sluiten bij de beleefwereld van betrokkenen en in hun hoofden te kunnen kruipen. De groep potentiële bezwaarmakers moet verkleind kunnen worden met behulp van een goede communicatieve benadering van de betrokkenen in een traject. De gemeente wil belanghebbenden van situaties steeds meer als partner benaderen. Dit betekent dat de gemeente macht wil loslaten, dan gaan vormen van persoonlijk vertrouwen een grotere rol spelen. Onderstaande uitspraken tonen aan dat sommige geïnterviewden zich hier van bewust zijn.

JS: "Maar juist zelfs op het niveau van hoe je dingen verwoordt en charisma van een gespreksleider."

G: "Tuurlijk is dat belangrijk, speelt absoluut een rol, geloof ik gelijk."

"... qua uitstraling, qua ehm kleding de manier waarop je staat, moet je niet te ver afwijken van de bewoners. Op het moment dat jij daar in 3-delig grijs en je staat in een arbeiderswijk, zal ik maar zeggen, dan is de aansluiting, dan kun je kletsen wat je wilt, maar dan is de aansluiting er niet."

5.9 Verwachtingenmanagement

"Je ziet, je kan heel veel praten, maar als het er dan toch toe leidt dat er toch iets komt, wat iemand niet fijn vindt, dan gaan ze aangeven dat het proces niet deugt."

Bovenstand citaat beschrijft een groot gevaar. De uitdaging ligt er in om ongenueanceerde argumentatiepatronen te voorkomen. Daarvoor is nodig dat er een verantwoordelijkheidsgevoel heerst om te komen tot een oplossing en dat betrokkenen zich gecommitteerd voelen aan het proces. Dit moet bijvoorbeeld vooraf vastgelegd worden, maar het moet ook onderhouden worden. Individuen die niet openstaan voor gezamenlijkheid moeten niet de mensen die wel voor verschillende standpunten openstaan op hun hand krijgen. Er zijn al veel aandachtspunten benoemd, die kunnen helpen voorkomen dat ze standpunten innemen waarvan ze diep van binnen weten dat die onredelijk zijn, of eerder gemaakte afspraken te buiten gaan. De volgende uitspraak geeft iets preciezer aan waar de oorzaak van de teleurstelling gezocht zou kunnen worden, namelijk in het niet in staat zijn tot bij elkaar brengen van verschillende beleefwerelden:

"Dat de output soms onbevredigend is, dat heeft vooral te maken met individuele belangen en dat je mag constateren dat men toch over verschillende dingen praat, dus de beeldvorming, de mindset bij mensen is heel verschillend."

Ook in de situaties waarin er anders besloten wordt dan een deel van de betrokkenen zou wensen, ligt in deze inspanningen de enige manier om het ongenoegen te beperken. Dan wordt het uiterste gevegd, niet alleen qua eerlijke informatie en uitleggen aan sich, maar ook in de manier waarop dat gebeurt. Aandachtspunten zoals verwoording, de spreker en de setting, moeten worden afgestemd op waar de situatie om vraagt. Burgers zullen plannen voor verandering in eerste instantie vaak met argwaan bekijken.

Beginspraak

“Ja kan, het is wel een conservatieve meute vaak, ja. Conserverend gericht. Van uiteindelijk is je aanleiding van beginspraak altijd dat je een verandering tot stand wilt brengen. En bewoners zijn vaak vanuit zichzelf en vanwege hun korte termijn belangen, niet veranderingsgezind.”

Er zijn inspanningen nodig om te zorgen dat betrokkenen aan de start van de bijeenkomst, zo open mogelijk staan voor nieuwe inzichten. Oud zeer kan ook een rol spelen. Sommige burgers die kiezen om te participeren zijn cynisch door slechte ervaringen met overheid.

“Als je meer in je mind hebt van wat er gebeurd is, en ook beschadiging van de gemeente, dan ben je ook tegen de gemeente, en ga je met die emotie niet op basis van feiten kijken naar planvorming.”

In geval van bovenstaande situatie zullen personen elke misstap aangrijpen als bevestiging dat er nog steeds niks veranderd is bij de overheid. Verandering staat voor veel mensen gelijk aan onzekerheid en onzekerheid leidt tot angstgevoelens. Het is dus belangrijk om vooraf inspanningen te doen, die helpen realiseren dat betrokkenen met een open enthousiaste houding in een bijeenkomst plaatsnemen. Een eerste vereiste is om helder en duidelijk te zijn over wat belanghebbenden mogen verwachten van hun betrokkenheid.

“Verandering van de omgeving, als bewoner daarvan, betekent altijd even, even schrap zetten, dan moet je echt wel tijd en argumenten hebben gehoord, en tijd hebben gekregen, om mee te gaan in een bepaalde ontwikkeling.”

“te laten zien dat wat je doet dat je dat niet voor je zelf doet, dat je een belangenafweging maakt tussen, juist die afweging laat je zien aan mensen en daardoor krijgen ze vertrouwen: “want het kan niet altijd mijn voordeel hebben maar voor het algemeen belang is het wel goed”. Dus dat je transparant maakt wat je doet als gemeente.”

Vaak speelt angst voor wat komen gaat een rol. Die angst kan zich ook uiten in cynisme, want de ervaringen met gemeente uit het verleden kunnen erg confronterend zijn geweest voor burgers. Er bestaat volgens ambtenaren te veel wantrouwen bij burgers over de werkelijke invloed die de gemeente belanghebbenden biedt in die projecten. Dit komt volgens hen doordat in het verleden te vaak partijen hun zin konden krijgen door buiten de gebruikelijke wegen om, slim te onderhandelen met besluitnemers en er voor de individuele burger weinig aandacht was. Tot een aantal jaren geleden kwam het nog regelmatig voor dat sommige partijen bij besluitnemers een streepje voor hadden op anderen, of partijen zeer goed konden onderhandelen door mogelijk zelfs druk uit te oefenen. Dit kan beperkt worden door strategisch richtinggevende plannen, zoals het structuurplan. Tijd -en geldfactoren zijn altijd van invloed op de keuzes om al dan niet tot een sterke interactieve werkwijze te besluiten.

5.10 Proceskeuzes

Wanneer de gemeente initiatiefnemer is stelt ze een agenda en ook al is ze dat niet dan nog stelt ze kaders en neemt een eindbesluit. De initiatiefnemer heeft als organisator van bijeenkomsten grote invloed op de agenda en het vertrekpunt van de interacties. Er moet aandacht zijn voor wat het betekent dat de gemeente in een situatie enerzijds burgers de ruimte wil geven om optimaal inbreng te leveren terwijl ze anderzijds de uiteindelijke besluitnemer blijft. Dit is een verwarrende situatie en kan er een oorzaak van zijn dat belanghebbenden weerstand vertonen.

“ik vind het aardige van Zwolle, sowieso met Prinsenpoort ook, dat is zo’n nieuwe werkvorm die we bedachten, van we moeten wat anders proberen en daar is ook gewoon ruimte in de organisatie voor om dat soort experimenten te doen, Dat vind ik wel heel plezierig aan Zwolle dat ze daar open voor staan, en soms mislukt zo’n experiment ook, daarvoor is het ook een experiment, ja so be it.”

De procesopzet en invulling moeten aansluiten bij de doelstellingen, invloedsruimte en beoordelingscriteria die vooraf zijn vastgesteld. Dan kan de communicatie richting belanghebbenden, afgesteld worden op procesdoelstellingen. Procesdoelstellingen kunnen bijvoorbeeld zijn: betrokkenen bewustmaken van beperkingen in hun invloedsruimte, het tot elkaar komen van partijen stimuleren of een betrokkenenveld formeren van direct belanghebbenden of betrokkenen gecommitteerd maken aan het participatietraject als de enige en bevoegde manier om tot een oplossing te komen. Dit laatste helpt voorkomen dat partijen buiten het proces om manieren zoeken om invloed te hebben, bijvoorbeeld via de media.

“Als je het hebt over beleidsvorming met name, is er op een gegeven moment een impuls om beleid aan te gaan passen te veranderen, en op te gaan stellen, dat vind ik het moment waarop je eigenlijk zou moeten gaan kijken, van is er ook een gedeelde probleemstelling met groepen in een veld. Op het moment dat dat er is, kan je dus ook werken aan een gezamenlijke definitie van je probleemstelling.”

Een projectleider zegt het volgende over het mislukte Bagijneweide-project:

“Want dan presenteert je het programma van eisen vanuit de gemeente...en de gemeente is dan een vertegenwoordiging van de bewoners, we werken voor de burgers. Dus als je daar dan iets neerlegt, wat eigenlijk geschikt is voor die ontwikkelaar maar de bewoners niks vinden, dan heb je wel de plank misgeslagen.”

In deze situatie werd erg onhandig gehandeld, er werden tegelijkertijd eisen vanuit de gemeente en plannen van de projectontwikkelaar gepresenteerd. Deze laatste waren dan wel concepten, maar de sfeer was gezet en de emoties van zich bedreigd voelende burgers kregen de overhand. Een constructief gesprek was daarna onmogelijk. Om de teleurstelling weg te nemen, zal er bij de herstart van het project meer aandacht moeten zijn voor het feit dat communicatie uit

Beginspraak

professionele hoek snel bij burgers het gevoel oproept dat ze zich moeten verdedigen, omdat ze bang zijn om overlopen te worden.

Van projectleiders wordt een nieuwe focus in hun taken verwacht, nu ligt de focus nog vooral op inhoudelijke resultaten. Er moet verbeterd worden op procesmanagement, het kiezen en invullen van een proces dat past bij de specifieke situatie. Dit vergt dus ook een cultuuromslag bij bestuur die het eindoordeel velt over projectuitkomsten. Omgang met inhoudelijke randvoorwaarden en de concrete invulling tijdens het proces zijn twee verschillende taken. Een procesverantwoordelijke moet er op toe zien, dat betrokkenen inbreng leveren en op een manier zodat voorkomen wordt dat het reacties oproept die de stemming verpesten.

“Ik heb de afgelopen tijd, met projectleiders ook over gesproken, onderlinge verhoudingen en wat ze van mij mogen verwachten, maar ook: projectleiders hebben eigenlijk de opdracht om een project zo snel mogelijk, maar in elk geval binnen de tijd binnen een planning tot een eind te brengen. En hebben de neiging als er heel veel onderhandeld is, toch een kokervisie te krijgen, terwijl door zo’n lange periode van zo’n traject, de omgeving verandert.”

Momenteel doen projectleiders beide. Een procesmanager zou er voor kunnen zorgen dat een korte termijninstelling van projectleiders (de aangenomen opdracht binnen de planning willen uitvoeren), tegengas krijgt van iemand die verantwoordelijkheid neemt voor een proces dat voldoet aan een ‘beginspraak’-aanpak.

Projectleiders zijn in Zwolle redelijk vaak ingehuurd, met name in de wat grotere projecten in ruimtelijke ordening. Externen hebben minder binding met hun omgeving. Een externe is minder genoodzaakt zich aan te passen aan de werkcultuur die heerst, of die wordt gewenst. Het is dan moeilijk om van hen te verlangen dat ze bijdragen aan een gewenste cultuurverandering die de gemeente Zwolle voor ogen heeft. Externen zullen een natuurlijke houding hebben die meer resultaatgericht is, ze moeten na een project aantoonbaar iets gepresteerd hebben, anders raken ze opdrachten kwijt. Maar als projecten worden benaderd als een procedure die leidt tot een gewenste uitkomst, wordt de visie achter beginspraak geen recht aangedaan. Met name geïnterviewde extern ingehuurde projectleiders leken te benadrukken dat het hun taak is om een opdracht van het bestuur uit te voeren. Projectleiders hebben de grootste invloed op de gevolgde werkwijze in een participatietraject. Een voorbeeld:

JS: “Maar dat is wel vaak wat ze nu zeggen dat het probleem is, dat ambtenaren toch te weinig luisteren naar de burgers en toch weer juist hun loyaliteit te veel hebben bij de plannen en de wethouders.”

G: “Maar het heeft helemaal niks met de burgers te maken maar met de grilligheid van de politiek ... Ik vind dat wij veel te veel bezig zijn, veel meer dan ik wenselijk zou vinden, bezig zijn met strategisch doordenken en doorouwehoeren en afwegen van draagvlak, bij de burger, bij de raad.”

Eén van de adviezen uit de Notitie Beginspraak is om altijd vooraf een krachtenveldanalyse te maken. Daaruit wordt duidelijk welke belangen er spelen en hoe zwaar die van invloed kunnen

Beginspraak

zijn op het proces. De interviews geven aanwijzingen dat een krachtenveldanalyse niet altijd even serieus wordt gemaakt. In sommige projecten zal het gevaar zijn dat de betrokkenen zich tegen de gemeente keren, in andere processen tegen elkaar. Soms zou je als gemeente het ontstaan van een discussie tussen partijen onderling liever zien, dan dat partijen zich gezamenlijk tegen de gemeente richten. Het Prinsenpoort-project betrof een volledig nieuwe aanpak, die is bedacht en uitgevoerd door een extern bureau. De volgende uitspraak is hier relevant:

"Ja, ik vind een klankbordgroep geen interactieve beleidsontwikkeling, dus dat dan ook wel weer ... Ik vind juist interactieve beleidsontwikkeling is méér dan een klankbordgroep; dat is op een creatieve manier bedenken waarop je mensen kunt betrekken. Dus ik weet niet of je het verhaal hebt gehoord van de community-planning bij de ABN-Amro locatie (is Prinsenpoortproject), dat vind ik leuk, dan zet je mensen, mensen zijn namelijk niet altijd geneigd om mee te praten, wel mee te doen of mee te denken. Dat vind ik een leukere manier. Dan sluit je meer aan bij de beleving van mensen."

De beperking van klankbordgroepen is dat leden ook slechts klankbord zijn. Voor de invulling van een oude fabriekslocatie grenzend aan het centrum van Zwolle, wordt gewerkt met een klankbordgroep. Klankbordgroepsleden voelen zich hier echter gebruikt als schaamlap: *"We mogen overal over meepraten, maar niet over de hoogte en de omvang. En dat is juist waar het probleem zit."* (<http://www.destentor.nl/regio/zwolle/2894652/Kolossale-nieuwbouw-op-Kraenbolwerk.ece>, 2008) De gemeente wordt hiervoor verantwoordelijk gehouden, ook al is het een gebied van een projectontwikkelaar en passen alle bouwvoorstellen binnen de eisen die gemeente voor de locatie heeft vastgesteld. Dan ontstaan teleurstellingen.

6 Conclusies

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van de analyse aan een kritische maar subjectieve blik onderworpen. Hier worden voorstellen gedaan voor de te bewandelen weg die in het belang is van de toekomst van beginspraak. Dit gebeurt aan de hand van bespreking van factoren die relevant bleken uit de analyse van interviews (hoofdstuk 5) en bestudering van theorie (hoofdstuk 2 en 3). De volgende vraag stond centraal:

Welke opvattingen hebben ambtenaren in Zwolle over beginspraak en wat valt toe te voegen aan de notitie “Beginspraak” ter concretisering van een gewenste beginspraak-werkwijze?

Onvoorwaardelijke uitbreiding van de invloed van direct belanghebbenden heeft in Zwolle niet de voorkeur. Dit is niet vreemd, er moet altijd evenwicht gezocht worden tussen wensen van direct betrokkenen en het lange termijnbelang en stadsbrede belangen.

De conclusies komen hierna aan de orde onder twee kernpunten als richtingen waarin oplossingen gezocht moeten worden. Daarna volgt een paragraaf over welke vragen daarvoor intern gesteld moeten worden. Dan volgt een lijst met aanbevelingen waarvan de onderzoeker verwacht dat die altijd als leidraad genomen kunnen worden. Er wordt afgesloten met enkele kanttekeningen die geplaatst kunnen worden bij de omgang met de aanbevelingen uit dit onderzoek.

6.2 Conclusies en daaruit afgeleide oplossingsrichtingen

We willen de kloof tussen overheid en burger kleiner maken, daartoe wil de gemeente Zwolle een benadering van de burger als partner. Een belangrijke overbrugging van de kloof wordt gezocht in stimulering van het ontstaan van actief burgerschap. Ambtenaren moeten de burger meer op voet van gelijkheid kunnen behandelen in interacties. Voor de realisatie hiervan moeten werkwijzen afgeleid kunnen worden uit criteria die afgestemd zijn op een soort probleemsituatie. De mogelijke werkwijzen moeten beschreven worden en keuzecriteria benoemd. Tevens moeten ambtenaren leren omgaan met de beleefwereld van burgers en ruimte hebben om aan de wensen van burgers tegemoet te komen op een manier die verantwoord is binnen stadsbrede verantwoordelijkheden en de integriteit die een overheidsorganisatie moet kenmerken.

Beginspraak

Ambtenaren enthousiasme tonen voor inbreng van betrokkenen en dat omzetten in concrete acties zodat openheid en leergierigheid heerst. Wantrouwen en autoritair gedrag moeten zoveel mogelijk voorkomen worden. Ambtenaren moeten randvoorwaarden en beperkingen geaccepteerd zien te krijgen. Ze moeten sturen in de dialoog opdat doelstellingen niet in gevaar komen. Tegelijkertijd mag die sturende invloed niet als manipulatie ten gunste van een bepaalde oplossingsrichting ervaren worden. Een verstandige omgang met deze aandachtspunten vereist een bepaalde houding van de ambtenaar en die zal via informatie en bewustmakingsmomenten gestimuleerd moeten worden. Dit alles maakt het een grote uitdaging in de communicatie.

Regelmatig waren voorgestelde aandachtspunten eye-openers voor geïnterviewden (manipulatie, onderhandelen om tot een compromis te komen, sturen in representativiteitsdoelstellingen) en deden ze niet gelijk af als onwenselijk. De meeste geïnterviewden vinden beginspraak nog een leerproces voor iedereen. Nu volgen de conclusies die zijn opgedeeld in de twee categorieën zoals die ook al te herkennen waren in de twee hoofdstukken van het theoretisch kader. Het gaat om sociaal-psychologische kennis en om daarbij passend management. De waarde van de conclusies zit in de voorgestelde oplossingsrichtingen op basis van de theoretische kennis en de kennis over opvattingen van ambtenaren in Zwolle over beginspraak. Communicatie staat in beide categorieën centraal.

6.2.1 Meer inzet van sociaal-psychologische kennis is vereist bij een partnerbenadering in participatie

De gemeente wenst de rol van regisseur op zich te nemen voor de interacties in interactieve beleidsontwikkeling. Wanneer in bijeenkomsten een sfeer ontstaat waarin belanghebbenden eigen standpunten zo hard mogelijk verwoorden en uitspraken enkel ten doel hebben om eigen standpunten ongenueanceerd te 'bewijzen' als de beste, dan ontstaat geen oplossing. In projecten in de ruimtelijke ordening met ruimte voor meerdere interactiemomenten, zijn de aandachtspunten over gedeelde leerprocessen daarom interessant.

Er moet voorkomen worden dat een betrokkene zich in de verdediging gedwongen voelt, want dat is funest voor een open houding. Hiermee komt kennis uit de sociale psychologie in beeld. Deze kan helpen om partijen tot elkaar te brengen. Problemen kunnen vanuit verschillende perspectieven worden verwoord: "Zoals het nu is, vinden we allemaal onwenselijk" of "Als jullie niet tot enige overeenstemming kunnen komen, dan moet gemeente keuzes maken. Dan zal jullie acceptatie en commitment aan de uitkomsten waarschijnlijk lager zijn dan wanneer jullie gezamenlijk iets naar voren kunnen brengen". De aanwezigheid van retorische kwaliteiten kan ambtenaren helpen bij hun taken en zij bleken in de interviews enthousiast om hier meer over te

Beginspraak

leren. De regisseur is meestal een representant van de gemeente. Hij of zij moet de kwaliteiten hebben om verschillende referentiekaders en beleefwerelden dichter bij elkaar te brengen. Daartoe moet hij/zij zich ervan bewust zijn dat er overal en altijd sprake is van die verschillen. Wanneer burgers losgeweekt worden van hun standaarddenkpatronen, ontstaan de openingen om tot gedeelde standpunten, waarden enz. te komen. Dan zal bij burgers het bewustzijn ontstaan, dat ze opvattingen op basis van eerdere ervaringen of gehoorde ervaringen van anderen, los kunnen laten om het project met open vizier te benaderen. Maar deze theoretische kennis is in beperkte mate bekend en wordt weinig bewust ingezet. Dat een gemeente zich beperkt tot feitelijke en formele communicatie komt waarschijnlijk door de belangrijke verantwoordelijkheid in integriteit van de overheid.

De mate waarin medewerkers beïnvloeding/manipulatie acceptabel vinden verschilt, maar er bestaat interesse voor hulp in de directe interactie met betrokkenen. Er is kritiek dat communicatieadviseurs te veel in de analyserende sfeer zouden blijven hangen en niet met concrete oplossingen voor potentiële problemen komen. Tegelijkertijd wordt in de interviews communicatie essentieel genoemd bij participatie. Het lijkt er op dat ambtenaren erkennen dat er meer van houding en benadering wordt gevraagd nu overheid de burgers meer als partner wil zien. Verantwoording af kunnen leggen, retorische kwaliteiten, sociale context kunnen inschatten, charisma en beïnvloeding worden belangrijker.

Belanghebbenden raken nogal eens ontevreden uit een interactief proces, omdat ze vinden dat er onvoldoende naar ze geluisterd is, of omdat hun inbreng onvoldoende meegewogen zou hebben in de besluitvorming. Als de situatie ontstaat waarin de opvattingen van één belanghebbende de beeldvorming dreigen te domineren, dan kan de gemeente ervoor kiezen om zich in te spannen om het evenwicht terug te brengen in die beeldvorming. Zeker als het een emotionele of radicale opvatting is, want die opvattingen krijgen onevenredig meer aandacht van media dan genuanceerde opvattingen. Veel geïnterviewden benoemen het gevaar van een belanghebbende die zich onvoldoende gehoord voelt en na een interactief project alsnog een zienswijze indient tegen het besluit van het gemeentebestuur. Zij denken dat je hier niks aan kan doen. Dat heeft een remmende werking op hun enthousiasme, want ze zien weinig nut in het proberen alle belanghebbenden 'mee' te krijgen, want "dat lukt je toch niet". De sociaal-psychologische inzichten uit paragraaf 2.3 en 2.4 beloven hier echter wel een positieve invloed op. Aanwezigheid van dergelijke kwaliteiten bij een ambtenaar zouden moeten gaan meebepalen of hij/zij een bepaald project wel of niet aankan. Uit de interviews bleek dat het werken met beelden in plaats van tekst en aan het werk zetten van betrokkenen in plaats van hen passief te laten aanhoren of lezen, technieken zijn die zichzelf bewezen hebben. Ook de literatuur benoemt de positieve werking hiervan, ten gunste van voortdurende perspectiefloze discussie.

Beginspraak

Een oordeel bij burgers over gemeente wordt voor een belangrijk deel gevormd door ervaringen uit het verleden. Een moeizame procedure om een dakraampje te mogen laten zetten, heeft tot gevolg dat een uitnodiging tot meedenken over een andere ontwikkeling wantrouwend wordt benaderd. De noodzaak en integriteit worden met wantrouwen bekeken, er is mogelijk angst voor de machthebbende overheid waardoor belanghebbenden zich schrap zetten. De geringste aanwijzing dat bijvoorbeeld de gemeente onder één hoedje speelt met een andere partij, kan er toe leiden dat het hele proces in twijfel wordt getrokken. Verhalen van teleurgestelde burgers worden door de media snel opgepakt, omdat ze passen binnen het bestaande frame van “overheid is onbetrouwbaar en incompetent” en emotionele waarde hebben. De negatieve effecten van oud zeer kunnen beperkt worden door daar als ambtenaar sympathie voor te tonen en burgers (onbewust) er in te stimuleren tot heroverwegen van de heuristieken die hen leiden tot hun meningen en uitspraken.

6.2.2 Managementaandachtspunten die passen bij ambitieuze doelstellingen met participatie

De notitie ‘Beginspraak’ is momenteel het enige aanknopingspunt voor eventuele aanpassing in houding onder medewerkers en richtlijnen en geldige argumentatiecriteria voor toepassing van beginspraak. De notitie ‘Beginspraak’ is breed interpreteerbaar en maakt niet concreet welke houding bij ambtenaren is vereist. Belangrijkste genoemde vereisten uit de notitie zijn een open houding en dat iedereen zich houdt aan vooraf opgestelde spelregels. Maar kennis van die kernbegrippen is onvoldoende om de gewenste houding en benadering aan te kunnen nemen. De kernbegrippen zijn normatief beschreven, maar aandacht voor de complexiteit van een specifieke situatie ontbreekt. Als kader voor de bepaling van een procesopzet die aansluit bij een unieke situatie is dit ontoereikend. Medewerkers zijn te veel genoodzaakt om hun benadering en aanpak van een probleem op eigen inschattingen te baseren. Deze volgen uit eerdere ervaringen en dat referentiekader draagt vaak teleurstellingen in zich. Die teleurstellingen verhinderen om opener te zijn of meer vertrouwen te geven. Een duidelijk verwoorde en breed gedragen gemaakte visie is nodig. Dit biedt de aanknopingspunten voor de mind-set van waaruit een ambtenaar beslissingen neemt en wat daarbinnen geldige argumentaties zijn. Een proceduregeoriënteerde houding en terugvallen op positionele macht werken altijd negatief in participatieve projecten.

Meer voorspelbaarheid in te kiezen participatieniveaus en werkwijzen is nodig om betrouwbaar over te komen voor burgers. Vraagstukken in ruimtelijke ordening hebben algemene kenmerken die benoemd en gecategoriseerd moeten worden. Dan wordt beargumenteerbaar en controleerbaar kiezen van een passende aanpak mogelijk. Een project waar een wijkvisie uit

Beginspraak

voort moet komen, vergt andere inspanningen dan een project waarin bebouwing van een locatie wordt besproken. Vooraf moet altijd een krachtenveldanalyse worden gedaan waaruit een haalbare doelstelling en bestpassende werkwijze concreter moeten kunnen worden afgeleid.

Medewerkers in de ambtelijke organisatie moeten zo min mogelijk een oplossingsrichting opgestuurd worden door het bestuur. De grotere onzekerheid over uitkomsten die hoort bij een interactieve aanpak moet ingecalculeerd worden door raad en college. Procesdoelstellingen moeten meer richtinggevend worden voor besluiten van bestuur. Het ambtelijke apparaat krijgt hierdoor op inhoudelijk vlak meer vrijheid, omdat ze minder beoordeeld wordt op uitkomsten en meer op een goed proces. Dat vergemakkelijkt het benoemen van controleerbare lange termijngeoriënteerde resultaatcriteria. Zoals in de analyse al naar voren kwam, zouden 'onafhankelijke' procesbegeleiders in de praktijk kunnen bewaken dat er volgens de spelregels gewerkt wordt en dat inhoudelijke voorkeuren zo min mogelijk het proces beïnvloeden.

De consistentie in waarom welke participatieniveaus en participatievormen wenselijk zijn, wordt extra bemoeilijkt wanneer de verantwoordelijkheid hiervoor veelvuldig bij externen komt te liggen. Dit bemoeilijkt ook de interne afstemming, want externen hebben eerder de neiging om keuzes te baseren op wat ze uit ervaring weten dat werkt (risicomijdend) en minder te focussen op de unieke mogelijkheden van een situatie en haar betrokkenenveld. Ook de rol die het project in kan nemen in het realiseren van een lange termijnvisie van de gemeente, is voor hen minder belangrijk, zij zijn meer resultaatgericht op korte termijn. Zij hebben minder kennis van de ongeschreven regels en de cultuur van de medewerkers en waarschijnlijk ook van het betrokkenenveld.

Het geformeerde betrokkenenveld zal nooit een ideale afspiegeling kunnen zijn van het werkelijke betrokkenenveld. Er mag daarom best nagedacht worden over pro-actief enthousiast maken van groepen om te participeren, die bijvoorbeeld minder emotioneel zijn, op een hoger schaalniveau naar de situatie kijken, die aanzien hebben bij de anderen, of die niet geremd worden door angst voor negatieve uitkomsten. Deze groepen helpen voorwaarden scheppen voor een constructieve sfeer en een breder georiënteerd dialoog. Hoewel het bewust beperkt houden van een betrokkenenveld natuurlijk het gevaar vergroot op weerstandsbeweging. Om dit te voorkomen moeten in het betrokkenenveld mensen komen te zitten die geaccepteerd worden als vertegenwoordigers van de enthousiaste, geïnteresseerde en/of tot inspanningen bereid zijnde belanghebbenden.

De gemeente wil belanghebbenden nadrukkelijker een stem geven in veranderingen die hen aangaat. Maar die stem kan de gemeente soms in een lastig parket brengen als er onderling weinig raakvlakken zijn. Verwachtingen moeten gemanaged worden, zodat het verschil tussen wat iemand verwacht te bereiken en werkelijke mogelijkheden, beperkt wordt. De gemeente moet misschien durven om belanghebbenden die bewezen hebben in het verleden begaan te zijn met het probleem en daar eerder tijd en inspanning in hebben gestoken, een hogere status te geven

Beginspraak

dan belanghebbenden die pas ontstaan als het gevaar ontstaat dat eigen belang aangetast wordt. Het is desondanks belangrijk om alle geldende belangen voor alle betrokkenen onder de aandacht te brengen, dat geeft een eerste voldoening aan de vertegenwoordiger van dat belang. Dit stimuleert bijvoorbeeld dat hij/zij de ontwikkelingen enthousiast terugkoppelt naar zijn/haar achterban die niet direct betrokken is. Als het beeld ten aanzien van de gemeente verbetert in de richting van zijnde een partner van de burger en werkzaam ten dienste van de burger, zal de gemeente ook steeds vaker legitiem met het argument kunnen komen dat een euro maar één keer uitgegeven kan worden: budgettaire plannen zijn noodzakelijk in een stad waarvoor een brede verantwoordelijkheid geldt en zeer veel belangenafwegingen nodig zijn.

Een laatste oplossingsrichting betreft de aandacht voor het opbouwen van relaties met groepen die zich vrijwillig inzetten op maatschappelijk vlak. Een continue relatie tot stand brengen tussen gemeentevertegenwoordigers (die werkelijk besluiten nemen) en burgers die zich op maatschappelijk vlak inzetten, kan vertrouwen en wederzijds begrip opleveren. Wijkmanagers kunnen in deze context vaker advocaat van de burgers zijn. De wijkmanager kan eerder geaccepteerd worden door burgers, omdat het zijn/haar werk is om vragen en wensen van burgers te behandelen. Hij/zij is nooit direct verantwoordelijk voor een vervelend besluit.

6.3 Checklist en aanbevelingen

Om vooruitgang te boeken moet inzichtelijk worden wat kenmerkend is voor de situaties waarin je terughoudend moet zijn met beginspraak, en wat kenmerkend is voor situaties waarin meer mogelijk is. De ambitieuze doelstellingen van actief burgerschap in de gemeente Zwolle, maken dit noodzakelijk. Er wordt nu nog vaak gesteld dat een gedeelde mening nooit een doelstelling is. Ambtenaren vinden vaak ook zelf dat er geen energie in gestoken hoeft te worden omdat het onmogelijk zou zijn om bepaalde individuen 'mee' te krijgen. Op basis van de aangehaalde literatuur in hoofdstuk 2 en 3 kan op zijn minst gezegd worden dat dit een beperkte gedachte is. Antwoorden op de volgende vragen helpen een passende aanpak bepalen en zijn dus belangrijk in het kader van management:

- ❖ Betreft het project beleidsvorming of concrete invulling van een locatie?
- ❖ In welke mate lijken de belangen onvereenigbaar?
- ❖ Heerst voldoende gedeeldheid en openheid zodat allereerst gestart kan worden met een interactiemoment voor ideevorming? Een negatief antwoord kan betekenen dat gezamenlijke probleemdefinitie in de startfase door iedereen bij elkaar te zetten, onproductief is.
- ❖ Wie is initiatiefnemer: gemeente, commerciële partij, non-profit of burger?

Beginspraak

- ❖ Zijn er factoren die kunnen verhinderen dat college, raad en ambtelijke projectgroep op één lijn staan (door mix van belangen: politiek, financieel, milieu, leefbaarheid, veiligheid, structuurplan, bestemmingsplannen)?
- ❖ Is het een politiek gevoelig probleem? Kunnen belanghebbendenpartijen steun zoeken bij partijen uit de raad en het een discussie maken die gekleurd wordt door partijpolitiek?
- ❖ In welke mate hebben onderdelen binnen de gemeente belang bij een bepaalde uitkomst?
- ❖ In welke mate hebben belanghebbenden belang bij of angst voor een bepaalde uitkomst?
- ❖ In welke mate wordt invloedsruimte voor belanghebbenden beperkt door hun eigen capaciteiten?
- ❖ In welke mate wordt invloedsruimte voor belanghebbenden beperkt door bestuurlijke plannen?
- ❖ In welke mate heerst bij belanghebbenden enthousiasme om te participeren of valt dit te creëren?
- ❖ In welke mate wordt een gevoel gedeeld dat er een probleem opgelost moet worden, of valt dit gevoel te creëren?
- ❖ In welke mate valt een betrokkenengroep te creëren waarvan leden door de eigen achterban onvoorwaardelijk gezien worden als vertegenwoordigers van hun belangen?
- ❖ Speelt oud zeer een rol bij (een deel van de) betrokkenen?
- ❖ Leent het project zich voor media-aandacht en zo ja, in positieve of negatieve zin?
- ❖ Tijd -en geldbeperkingen?

Zoals gezegd wordt communicatie belangrijker nu gemeente interactie aangaat met belanghebbenden en hen daarin vaker wil beschouwen als gelijkwaardige partners. Met het “Structuurplan 2020” kunnen voorstellen gemakkelijker uitgelegd, getoetst en verantwoord worden; het biedt een bestuurlijk kader. Het is een vereiste dat ambtenaren er op kunnen vertrouwen dat zij niet worden afgerekend op de vrijere manier van werken die hoort bij het meer ruimte bieden aan belanghebbende burgers. Ambtenaren moeten zich kunnen verantwoorden door aan te tonen dat ze volgens beginspraak hebben gewerkt, ook wanneer uitkomsten het bestuur minder bevallen of een keer tegenvallen.

Er moet een sociaal communicatief kader worden toegevoegd aan de notitie Beginspraak dat explicieter aangeeft wat qua benadering verwacht wordt van projectgroepleden. Die notitie moet ondersteund worden door contactmomenten, omdat niet alles overgebracht kan worden door tekst. Het kan gepresenteerd worden als een innovatieve werkwijze waar Zwolse

Beginspraak

ambtenaren trots op kunnen zijn en het sluit aan bij de ambitieuze lange termijn doelstellingen. Het klinkt verstandig om medewerkers die veel te maken hebben met beginspraak (bijvoorbeeld projectleiders) te betrekken in het proces van formulering van nieuwe richtlijnen en beoordelingscriteria. Interactiemomenten in participatieprojecten blijven situaties van anticiperen op het moment, waarvoor geen enkele handleiding voldoet. Het ambitieniveau van doelstellingen is altijd het vertrekpunt. Samen met de nuttige vragen helpt aandacht voor deze punten om participatieprocessen zo veelbelovend mogelijk te maken. De conclusies van dit onderzoek leiden tot de volgende aanbevelingen.

Optimaal faciliteren van inbreng van burgers:

- ❖ door inspanningen op sociaal-psychologisch niveau via:
 - ◆ Verwachtingenmanagement (sturing/beïnvloeding);
 - ◆ Emoties kanaliseren en waarde ervan gerelativeerd proberen te maken onder betrokkenen;
 - ◆ Vertrouwen creëren door vrijheid te geven, maar bewustzijn proberen te creëren dat dat over het algemeen wel een bredere blik en verantwoordelijkheidsgevoel vereist.
- ❖ door proceskeuzes die passen bij de situatie (onder andere af te leiden uit de krachtenveldanalyse) op gebied van:
 - ◆ Betrokkenenveldsamenstelling (om padstelling te voorkomen);
 - ◆ Rollen/invloedsniveaus (toekennen op basis van bewezen betrokkenheid uit verleden en/of capaciteiten van belanghebbenden, bijvoorbeeld meer of minder aandacht voor compromissen en onderhandeling);
 - ◆ Verstandige planning (door voldoende tijd uit te trekken voor eventuele noodzakelijk geachte veranderingen in opvattingen van belanghebbenden en gevoelige zaken pas behandelen als het belanghebbendenveld daar rijp voor lijkt);
 - ◆ vastgelegde spelregels/commitmentvereisten (inclusief inspanningen tijdens het proces om dit te onderhouden).

Schematisch weergegeven zou het te doorlopen proces er ongeveer als volgt uit moeten zien:

Schematische weergave



Figuur 3: Managementmodel van te doorlopen processtappen

6.4 Reflectie

Voor een laatste kritische noot is het verstandig om even terug te gaan naar het doel op de lange termijn. Dit was: actief burgerschap, waarbij burgers zelf initiatieven en ideeën aandragen. Het is een grote uitdaging om met ruimtelijke projecten hier positief aan bij te dragen. Vooral nu het vertrouwen in de overheid niet zo hoog is, mag niet verwacht worden dat een kritische en wantrouwende burger zijn/haar houding zo maar aanpast en constructief probeert bij te dragen of wil kijken naar bredere belangen. Het is belangrijk dat de gemeente nu zorgt dat ze over een paar jaar kan zeggen, constant consistent en betrouwbaar geweest te zijn. Daartoe moet er achter alle gemeentelijke inspanningen een consistente gedachte zitten die getoetst is aan lange termijn doelstellingen. Dit geldt dus ook voor niet-ruimtelijke projecten.

Geïnterviewden denken dat praktijkervaring en aanleg om communicatief vaardig te zijn bepalend zijn. Dit betekent dat aangereikte nieuwe theoretische kennis aan medewerkers niet automatisch van grote waarde wordt geacht. Ik kreeg het gevoel dat medewerkers van de gemeente Zwolle niet onwelwillend staan tegenover meer inbreng (meer verantwoordelijkheid) voor burgers, maar er mist vertrouwen dat zij daarmee tot acceptabele oplossingen komen. Veel geïnterviewden zeiden dat beginspraak een leerproces is, waar ze steeds beter in zullen worden. Als onderzoeker vraag ik mij af of dat op de huidige manier zo zal zijn. De aandachtspunten die ik voorstel kwamen in de interviews namelijk niet uit eigen beweging naar voren. De presentatie van anders denken over beginspraak verdient dus speciale aandacht.

Literatuurlijst

- Alkadry, M.G. (2003). Deliberative Discourse Between Citizens and Administrators if Citizens Talk, Will Administrators Listen? *Administration and Society*, 35(2), 184-209.
- Beierle, T.C. & Konisky, D.M. (2000). Values, Conflict, and Trust in Participatory Environmental Planning. *Journal of Policy Analysis and Management*, 19(4), 587-602.
- Bohman, J. (1996). *Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy*. Cambridge: The MIT Press.
- Cobb, S. (1993). Empowerment and Mediation: A Narrative Perspective. *Negotiation Journal*, 9(3), 245-255.
- Conflict Information Consortium (1997). *Collaborative Learning*. Geraadpleegd op 25 april 2008, op <http://www.colorado.edu/conflict/transform/collrn.htm>.
- Campbell, H. & Marshall, R. (2000). Public Involvement and Planning: Looking beyond the One to the Many. *International Planning Studies*, 5(3), 321-344.
- Edelenbos, J. (2005). Institutional Implications of Interactive Governance: Insights from Dutch Practice. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 18, 111-134.
- Edelenbos, J., Domingo, A., Klok, P.J. & Van Tatenhove, J. (2006). *Burgers als beleidsadviseurs*. Amsterdam. Instituut voor Publiek en Politiek.
- Forester, J. (2006). Making Participation Work When Interests Conflict. Moving from Facilitating Dialogue and Moderating Debate to Mediating Negotiations. *Journal of the American Planning Association*, 72(4), 447-456.
- Gemeente Zwolle. *Ambities, rollen en structuur*. Zwolle: Gemeente Zwolle. April 2005.
- Gemeente Zwolle. *Beginspraak in Zwolle*. Zwolle: Gemeente Zwolle. 09-01-2008.
- Gemeente Zwolle. *Bevoegdheden bij ruimtelijke projecten*. Zwolle: Gemeente Zwolle. 20-07-2007.
- Gemeente Zwolle. *Structuurplan 2020*. Zwolle: Gemeente Zwolle. Augustus 2008.
- Hajer, M.A. (2005). Setting the stage: A Dramaturgy of Policy Deliberation. *Administration & Society*, 36, 624-647.

- Hamilton, J.D. & Wills-Toker, C. (2006). Reconceptualizing Dialogue in Environmental Public Participation. *The Policy Studies Journal*, 34(4), 755-775.
- Harmon, M. (1995). *Responsibility as Paradox: A Critique of Rational discourse on Government*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Healey, P. (1998). Building Institutional Capacity through Collaborative Approaches to Urban Planning. *Environment and Planning A*, 30(9), 1531-1546.
- Hendriks, F. & Tops, P.W. (2001). Interactieve Beleidsvorming en Betekenisverlening, in: *Beleid en Maatschappij*, 2, 106-119.
- Hendriks, F. (2002). *Representatieve politiek in de netwerksamenleving*. Geraadpleegd op 10 juni 2008 op <http://www.bestuurskunde.nl/publicaties/bestuurskunde.php?artikel=2002,11,11,7,1>.
- Innes, J.E. & Booher, D.E. (2004). Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century. *Planning Theory & Practice*, 5(4), 419-436.
- Kathi, P.C. & Cooper, T.L. (2005). Democratizing the Administrative State: Connecting Neighborhood Councils and City Agencies. *Public Administration Review*, 65(5), 559-567.
- Laird, F.N. (1993). Participatory Analysis, Democracy and Technological Decision Making. *Science, Technology and Human Values*, 18(3), 341-361.
- Maitlis, S. (2005). The Social Processes of Organizational Sensemaking. *Academy of Management Journal*, 8(1), 21-49.
- Poorter, M. (2005). *Democratische legitimiteit van governance networks*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Pröpper, I. & Steenbeek, D. (2001). *De Aanpak van Interactief Beleid: Elke Situatie Is Anders*. Bussum: Coutinho.
- Roberts, N.C. (2002). Keeping Public Officials Accountable through Dialogue: Resolving the Accountability Paradox. *Public Administration Review*, 62(6), 658-669.
- Schively, C. (2007). A Quantitative Analysis of Consensus Building in Local Environmental Review. *Journal of Planning Education and Research*, 27(1), 82-98.
- SCP (2005). *Rapport: Sociale staat van Nederland 2005*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

- Sinclair, A.J. & Diduck, A.P. (2001). Public Involvement in EA in Canada: A Transformative Learning Perspective. *Environmental Impact Assessment Review*, 21(2), 113-136.
- Stentor, de (2008). *Kolossale nieuwbouw op Kraenbolwerk*. Geraadpleegd op 14 september 2008 op <http://www.destentor.nl/regio/zwolle/2894652/Kolossale-nieuwbouw-op-Kraenbolwerk.ece>.
- Steyaert, J. & Verheyen, C. (2007). *De participatiestad. Hoofdstuk 8. De burger als partner*. Eindhoven: Trudo.
- Tonkens, E. (2003). *Mondige Burgers, Getemde Professionals: Marktwerving, Vraagsturing en Professionaliteit in de Publieke Sector*. Utrecht: NIZW.
- Van Boven, J. (2006) *De Kloof. Van verzuchting naar wens*. Zwolle.
- Van Schijndel, H.M. (2006) *Leefbare wijken door doeltreffende samenwerking*. Enschede: Universiteit Twente.
- Van Stokkom, B. (2005). Deliberative group dynamics: power, status and affect in interactive policy making. *Policy & Politics*, 33(3), 387-409.
- Van Stokkom, B. (2006). *Rituelen van Beraadslaging: Reflecties Over Burgerberaad en Burgerbestuur*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Van Twist, M.J.W. (2001). De overheid in communicatie met de burger als klant. In dienst van de democratie: het rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, bijlage 4. Ministerie van Algemene Zaken.
- Van Woerkum, C. & Van Meegeren, P. (1999). *Basisboek Communicatie en verandering*. Amsterdam: Boom Uitgeverij.
- Van Woerkum, C. (2001). Overheid en Communicatie. In dienst van de democratie: het rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, bijlage 7. Ministerie van Algemene Zaken.
- Van Woerkum, C. (2002). Orality in Environmental Planning. *European Environment*, 12(3), 160-172.
- Weblog Zwolle (2006). *Discussie rond terrein Hertenstraat*. Geraadpleegd op 4 september 2008 op http://zwolle.web-log.nl/zwolle/2006/07/discussie_rond_.html.
- Weick, K. (1995). *Sensemaking in Organizations*. Thousand oaks, CA, Sage Publications.

Beginspraak

Yang, K. (2005). Public Administrators' Trust in Citizens: A Missing Link in Citizen Involvement Efforts. *Public Administration Review*, 65(3), 283-285.

Yankelovich, D. (1999). *The Magic of Dialogue: Transforming Conflict into Cooperation*. New York: Simon & Schuster.

Bijlage: Het interview

Interview: Meningen en opvattingen over interactieve beleidsontwikkeling in Zwolle: Beginspraak.

1. Wat is volgens u beginspraak, wat is het doel en waarom is het belangrijk?
2. Hoe komt de 'beginspraak'-gedachte in uw alledaagse werk tot uiting?
3. Welke van de plus –en minpunten over interactieve beleidsvorming prikkelen u en kunt u iets over vertellen? (zie bijlage)
4. Wat kunt u zeggen over probleemkenmerken die volgens u sterk van invloed zijn op succes?
5. Wanneer moet je niet aan beginspraak doen? Is onduidelijk hoe verregaand men beginspraak wil doorvoeren?
6. Wat is volgens u de reden dat beginspraak momenteel veel aandacht krijgt?

Neem bij de volgende vragen alstublieft een door u persoonlijk als succesvol en mislukt ervaren project als referentiekader. Beschrijf ze alstublieft kort voor mij.

7. Waren door het bestuur eisen/randvoorwaarden gesteld en was u het eens met de nauwheid/breedte daarvan?
8. Was de gekozen werkwijze volgens u de juiste?
9. Wat kunt u zeggen over de gebruikte argumenten bij de formatie van het betrokkenenveld uit belanghebbenden?
10. Wat werd van u gevraagd aan communicatiefaciliterende kwaliteiten?
11. Wat ging er mis bij het mislukte project?

Algemeen

12. Kies bij de voorgestelde situaties een eigen ervaringsverhaal, dat daar zo goed mogelijk bij aansluit. (zie bijlage)
13. Hoe omschrijft u uw persoonlijke bijdrage in projectbijeenkomsten op communicatief vlak? Concrete positieve of negatieve voorbeelden?
14. Wanneer wordt de waarde van de afdeling Communicatie herkenbaar?
15. Hoe ziet u de rol van de afdeling communicatie en wat vindt u van de huidige communicatieve vaardigheden van ambtenaren die met burgers de interactie aangaan?
16. Moet de gemeente zich verantwoordelijker voelen voor zaken die burgers aangaan?
17. Kunt u een voorbeeld noemen van meningsverschillen binnen de gemeente Zwolle?
18. Op basis waarvan vindt u dat selectie van een betrokkenenveld moet plaatsvinden?
19. Welke rol speelt de verwoording van situaties aan burgers of manipulatie?
20. Wat vindt u van de rolinvulling van raad en college met betrekking tot beginspraak?
21. Waardoor ontstaan volgens u meestal teleurstelling en cynisme bij betrokkenen in een project?
22. Kunt u iets zeggen over de aansluiting tussen het interactieve proces en het bestuurlijke besluitvormingsproces?

23. Wat zijn belangrijke aandachtspunten voor de eerste interactiemomenten tussen belanghebbenden en gemeente? Wat is een logisch doel en hoe streeft u dat na?
24. Moeten eisen en randvoorwaarden vooraf samen zijn opgesteld met betrokkenen om gezamenlijkheid proberen te creëren en alle openingen voor te bieden vrijheid te ontdekken, of moet de gemeente die zelf juist opstellen om zo duidelijk mogelijk te zijn?
25. Waar ligt volgens u eerder een verbeterpunt, bij de communicatie van het ambtelijk apparaat of die van het bestuur?
26. Moet er voor meer kans op succes met projecten, op sociaal-psychologisch vlak naar verbetering worden gezocht?
27. Herkent u zich in een probleem dat ambtenaren onvoldoende feeling hebben met praktijksituaties van communiceren in bijeenkomsten, bijvoorbeeld naar fase?
28. Hoe zit het volgens u met het vertrouwen bij uw collega's voor de interactieve aanpak? Staan ze er voor open om meer op basis van gelijkheid en op informele wijze met belanghebbenden een probleem aan te pakken?

Bijlage

Plus –en minpunten

+

- Locale kennis en praktijkkennis achterhalen
- Sneller door minder langslappende inspraakprocedures
- Sociale cohesieverhogende werking
- Kwalitatief betere plannen
- Creativiteit en innovatie die de padstelling doorbreekt
- Creatie van draagvlak voor de uitkomst
- Ontstaan van 1 identiteit en verantwoordelijkheidsgevoel om te komen tot een oplossing

—

- Burgers hebben weinig oog voor algemene belangen
- Burgers hebben weinig oog voor lange termijnbelangen
- Het zijn altijd dezelfde die inspraak willen, zij zijn vaak niet representatief
- Uitkomsten zijn te vaak een compromis
- De institutionele opbouw van de gemeente is er onvoldoende voor toegerust
- Onvoldoende deskundigheid om om te gaan met de complexiteit van deze aanpak
- Je biedt inzicht in de werkwijze van de gemeente. Het proces is traag en burgers kunnen hierin gemakkelijk argumenten vinden voor een “incapabele gemeente” en de publiciteit die daaruit volgt, maakt dat beginspraak haar doelen voorbij schiet

Voorgestelde situaties

- Gevoel van onvoldoende mandaat om zaken die tijdens een proces opborrelen te heroverwegen
- U was op pad gestuurd met een onmogelijke opgave
- U hielp de betrokkenen nader tot elkaar te komen