

Interactieve beleidsvorming in gemeenten

Een verkenning naar de inzet van internetinstrumenten door gemeenten om burgers op interactieve wijze bij beleidsvorming te betrekken

Afstudeerscriptie

Bas Kortman

Opleiding Bestuurskunde
Faculteit Management en Bestuur
Universiteit Twente
Juni 2009

Afstudeercommissie:
Dr. Veronica Junjan
Dr. Jörgen Svensson

Samenvatting

Dit onderzoek gaat over de ontwikkelingen op het gebied van interactieve beleidsvorming met gebruik van internetinstrumenten en de daadwerkelijke inzet van instrumenten bij beleidsvorming door gemeenten. De probleemstelling is: *'in hoeverre biedt het gebruik van ICT mogelijkheden aan gemeenten voor interactieve beleidsvorming?'* Het onderzoek bestaat uit twee onderdelen. Het eerste deel is een literatuuronderzoek naar de begrippen interactieve beleidsvorming en internet en het tweede deel bestaat uit een vergelijkende casestudy van de gemeenten Enschede en Apeldoorn. Om de probleemstelling te beantwoorden is begonnen met een theoretische uitwerking van de belangrijkste begrippen in de probleemstelling.

De eerste onderzoeksvraag luidt: *'wat is een interactief beleidsvormingsproces?'* Het begrip interactieve beleidsvorming is als volgt gedefinieerd: 'interactieve beleidsvorming houdt in dat burgers in de vormgeving en uitvoering van het beleid worden gekend. Belanghebbende burgers worden in een vroeg stadium bij beleidsvorming betrokken om mee te denken en te praten over problemen en mee te werken aan mogelijke oplossingsrichtingen'. Er zijn vijf treden van interactiviteit beschreven, informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen. Vervolgens is aandacht besteed aan de positie van interactieve beleidsvorming in het beleidsproces. Een beleidsproces bestaat uit de fasen: probleemdefinitie, beleidsvorming, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie. In de loop van de jaren zijn vele instrumenten ontwikkeld die in deze verschillende fasen van het beleidsvormingsproces kunnen worden ingezet om op interactieve wijze burgers bij het beleid te betrekken. Er zijn echter geen specifieke wettelijke kaders voor de inzet van instrumenten in een beleidsproces. Op basis van de beschreven voor- en nadelen voor gemeenten om interactieve beleidsvorming in te zetten, kan het zijn dat in een vergelijkbare situatie bij twee gemeenten, voor een volledig verschillende aanpak wordt besloten, afhankelijk van een subjectieve inschatting van de voor- en nadelen. Het algemene begrip burgerbetrokkenheid en de gangbare opvatting dat burgerbetrokkenheid wenselijk is en vergroot moet worden, lijken een grote rol te spelen bij interactieve beleidsvormingsprocessen.

De tweede onderzoeksvraag luidt: *'welke mogelijkheden biedt ICT in het interactieve beleidsvormingsproces?'* Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden is beschreven hoe een toenemend belang van kennis heeft geleid tot het ontstaan van een netwerkmaatschappij. De opkomst van deze netwerkmaatschappij beïnvloedt de ontwikkelingen op het gebied van ICT en omgekeerd. Vervolgens is aan de hand van overheidsprogramma's een beknopt overzicht gegeven van de betekenis en inzet van ICT bij interactieve beleidsvorming. Dit mondt uit in een beschrijving van het begrip internet en de mogelijkheden die de gemeente heeft om internetinstrumenten in te zetten. Er is op basis van een literatuurverkenning een overzicht opgesteld van mogelijke internetgereedschappen die overheden in kunnen zetten bij interactieve beleidsvorming. De volgende internetinstrumenten zijn geïdentificeerd: chats, digitaal debat / internet discussie / forum, digitaal panel, e-mail, enquête via website / opiniewijzer, game, persoonlijke internetpagina (PIP), stemmingsprocedure / poll videoconferencing, virtual reality, wiki

De derde onderzoeksvraag luidt als volgt: *'welke overeenkomsten en verschillen in het gebruik van internet door gemeenten op het gebied van interactieve beleidsvorming zijn er in de praktijk te constateren?'* Omdat toepassingen van internetinstrumenten in interactieve beleidsvorming en achterliggende redenen centraal staan, is in dit onderzoek gekozen voor casestudies bij de gemeenten Enschede en Apeldoorn. Er is onderzocht welke van de gerubriceerde instrumenten worden toegepast en welke behoefte er op het gebied van

toepassing van internetinstrumenten is. Dit is in kaart gebracht middels een websiteanalyse waarmee de internetinstrumenten zijn geduid, die de gemeenten inzetten ten tijde van dit onderzoeken. Daarnaast is er een expertraadpleging gehouden waarmee de behoefte aan het gebruik van (andere) internetinstrumenten is geduid.

Dit leidde tot de volgende conclusies:

Op basis van de analyse van de website en de gebruikte internetinstrumenten, kan gesteld worden dat de gemeente Enschede voornamelijk bezig is met informeren en raadplegen, maar dat er ook enkele vormen van coproduceren worden toegepast. Het Enschede-panel wordt gebruikt voor het inwinnen van advies, maar wordt vooral gebruikt om de mening van inwoners te raadplegen. Het gaat daarbij om Buurt in Actie of de herinrichting van een woonwijk (de Brinken). Coproductie is een vorm van interactieve beleidsvorming die door de gemeente Enschede op een relatief kleine schaal wordt toegepast. Bij deze gevallen werd geen gebruik gemaakt van internetinstrumenten.

Op basis van de analyse van de website en de gebruikte internetinstrumenten kan worden gesteld dat de gemeente Apeldoorn zich voornamelijk beweegt tussen de treden informeren en raadplegen. Bij de inrichting van een wijk hadden burgers een meer adviserende rol, maar hierbij werd voornamelijk gebruik gemaakt van de oude manier van inspraak en werden geen internetinstrumenten ingezet. Op het gebied van Virtueel Apeldoorn worden burgers voornamelijk geïnformeerd over projecten rondom stedelijke vernieuwing. Via gekoppelde forums en chats kan er door de burgers online input worden geleverd.

Het algemene begrip burgerbetrokkenheid en de gangbare opvatting dat burgerbetrokkenheid wenselijk is en vergroot moet worden, lijken een grote rol te spelen bij interactieve beleidsvormingsprocessen. De resultaten ondersteunen deze opvatting. Uit de uitgebreide inzet van de internetinstrumenten door beide gemeenten blijkt dat burgerbetrokkenheid belangrijk wordt geacht. In enkele gevallen spelen ook motieven als het scoren van punten voor een monitorsite, of het verbeteren van het gemeente imago een rol

Uit de literatuur bleek verder dat er geen eenduidig beeld bestaat over het hoe, wanneer en waarom gemeenten kiezen voor de inzet van interactieve beleidsvorming bij bepaalde projecten. Er lijkt sprake te zijn van willekeur wat betreft het toepassen van interactief beleid. In de praktijk wordt deze opvatting ondersteund. Omdat er geen eenduidige centrale aanpak vanuit de rijksoverheid is, is geen eenduidige centrale aanpak binnen elk van de onderzochte gemeenten geconstateerd.

De volgende aanbevelingen zijn gedaan:

- Richt een overkoepelend programma interactieve beleidsvorming in. Met een overkoepelend programma interactieve beleidsvorming kunnen gestructureerd de mogelijkheden van ICT binnen de organisatie benut worden en zo de inzet van internetinstrumenten bevorderen bij interactieve beleidsvorming.
- Verbeter de afstemming tussen de ICT afdeling en de stakeholders in projecten waarbij interactieve beleidsvorming wenselijk is. Verbeter de afstemming tussen de ICT afdeling en de wijkmanagers of andere stakeholders binnen de gemeentelijke organisatie die betrokken zijn bij interactieve beleidsvorming, om de mogelijkheden die ICT biedt inzichtelijk te maken en daarmee toepasbaar te maken, met als doel om burgers te activeren en te laten participeren.
- Breng de behoefte van burgers aan digitale participatie in interactieve beleidsvormings-trajecten in kaart en peil bij leveranciers welke type applicaties worden ontwikkeld en welke technologische vernieuwingen zij voor gemeenten zien.

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
1 Inleiding.....	9
1.1 Achtergrond onderzoek	9
1.2 Doelstelling en relevantie	10
1.3 Probleemstelling.....	11
1.4 Onderzoeksvragen.....	11
1.5 Onderzoeksmethode.....	12
1.6 Opbouw onderzoeksverslag.....	13
2 Interactieve beleidsvorming	15
2.1 Definitie begrippen	15
2.1.1 <i>Beleid en beleidsvorming</i>	15
2.1.2 <i>Interactiviteit</i>	16
2.1.3 <i>Beleid en interactiviteit</i>	17
2.2 Interactieve beleidsvorming in het beleidsproces	19
2.2.1 <i>Beleidsproces</i>	20
2.2.2 <i>Argumenten voor interactieve beleidsvorming</i>	21
2.2.3 <i>Argumenten tegen interactieve beleidsvorming</i>	23
2.3 Instrumenten voor interactieve beleidsvorming.....	24
2.4 Voorlopige conclusie	25
3 ICT en interactieve beleidsvorming.....	27
3.1 Ontwikkelingen.....	27
3.1.1 <i>Netwerkmaatschappij</i>	28
3.1.2 <i>Beleidsnota's en overheidsprogramma's</i>	29
3.2 ICT	31
3.2.1 <i>Eigenschappen ICT</i>	31
3.2.2 <i>Definitie internet</i>	33
3.3 Internetgereedschappen voor interactieve beleidsvorming.....	34
3.4 Voorlopige conclusie	37
4 Analyse kader voor het praktijkonderzoek	39
4.1 Operationalisering	39
4.2 Selectieprocedure van de cases	40
4.2.1 <i>Monitorsite</i>	41
4.2.2 <i>Expertraadpleging</i>	41
4.2.3 <i>Longlist gemeenten</i>	41
4.2.4 <i>Geselecteerde cases</i>	43
4.3 Methode.....	45
4.3.1 <i>Analyse gemeentewebsite</i>	45
4.3.2 <i>Expertraadpleging</i>	45
5 Praktijkonderzoek.....	47
5.1 Gemeente Enschede	47
5.1.1 <i>Algemeen</i>	47
5.1.2 <i>Website</i>	48
5.1.3 <i>Aangetroffen documenten</i>	49
5.1.4 <i>Aangetroffen instrumenten op de website</i>	52
5.1.5 <i>Behoeftetepeiling</i>	55
5.1.6 <i>Conclusie over gemeente Enschede</i>	60

5.2	Gemeente Apeldoorn	63
5.2.1	<i>Algemeen</i>	63
5.2.2	<i>Website</i>	63
5.2.3	<i>Aangetroffen documenten</i>	64
5.2.4	<i>Aangetroffen instrumenten op de website</i>	65
5.2.5	<i>Behoeftetepeiling</i>	68
5.2.6	<i>Conclusie over gemeente Apeldoorn</i>	71
5.3	Vergelijking Enschede en Apeldoorn	75
6	Conclusie en aanbevelingen	79
6.1	Conclusie	79
6.2	Aanbevelingen	84
	Literatuuroverzicht	87
	Bijlage 1: Instrumenten voor interactieve beleidsvorming	93
	Bijlage 2: Gecontacteerde organisaties en experts	95
	Bijlage 3: Vragenlijst voor gebruik van specifieke internetinstrumenten	97
	Bijlage 4: Organogram gemeente Enschede	99
	Bijlage 5: Organogram gemeente Apeldoorn	101
	Bijlage 6: Informatie Enschede en Apeldoorn	103

Voorwoord

Voor u ligt het eindresultaat van mijn afstudeerscriptie in het kader van de afronding van mijn opleiding Bestuurskunde aan de Universiteit Twente. Het onderzoek gaat over de inzet van internetinstrumenten bij beleidsvorming door gemeenten. Een heel interessant, maar soms ook taai onderwerp.

De afronding van mijn afstudeerproject was niet mogelijk zonder de goede begeleiding van mijn begeleiders, dr. Jörgen Svensson en dr. Veronica Junjan. Mevrouw Junjan stond, als eerste begeleider, altijd klaar om mij van uitstekend advies te voorzien of om mij weer op het juiste pad te leiden, als ik door de spreekwoordelijke bomen even het bos niet meer zag. Ik wil beide begeleiders hartelijk danken.

Verder wil ik graag de niet-aflatende steun en aanmoediging van mijn familie en trouwe vrienden vermelden. Pa en ma, jullie verdienen het in het bijzonder hier nog even genoemd te worden, voor jullie onvoorwaardelijke steun gedurende dit hele studietraject. Iedereen heel erg bedankt!

Ik zie enorm uit naar de nieuwe dingen die komen gaan.

Enschede, juni 2009

Bas Kortman

1 Inleiding

De overheid maakt veel gebruik van informatie- en communicatietechnologie (ICT). ICT is een verzamelnaam voor hardware- en softwareproducten en gerelateerde diensten op het gebied van informatie en communicatie. ICT wordt bijvoorbeeld binnen de overheid ingezet om organisatieprocessen beter op elkaar af te stemmen en landelijk te stroomlijnen. ICT kan tevens worden ingezet om burgers eenvoudiger met de overheid te laten communiceren en transacties af te handelen. Een derde vernieuwende mogelijkheid voor het gebruik van ICT is om burgers rechtstreeks te betrekken in de beleidsvorming. Dit kan bijvoorbeeld door met behulp van internet een virtuele weergave van een nieuwe wijk te geven, waarbij burgers via een digitale stemmingsprocedure bepaalde voorkeuren uit kunnen spreken.

Het betrekken van burgers bij beleidsvorming is een redelijk nieuwe ontwikkeling en zeker niet van alle tijden. Volgens Edelenbos (1998) bepaalden tot in de jaren zestig, regenten van de verschillende zuilen welk beleid de overheid voerde. Het “stemvolk” volgde gedwee de zuil. Vanaf de jaren zestig ontstond langzaamaan het gevoel, nog eerder onder burgers dan onder bestuurders, dat door allerlei ontwikkelingen een afstandelijke manier van regeren en de daarbij passende volgzzaamheid van de burger, niet meer bij de tijd paste. Burgers, bedrijven en belangengroepen eisten steeds meer hun eigen rol op het politieke toneel op. Deze meer rechtstreekse betrokkenheid en bemoeienis vonden plaats via inspraak. Burgers werden door middel van informatieavonden betrokken bij het beleid en kregen een beperkte invloed op de uitkomsten daarvan. Omdat de invloed van burgers in de inspraakpolitiek vrij beperkt was, heeft inspraak zich doorontwikkeld en werden nieuwe vormen van inspraak mogelijk. Dit gebeurde mede door politieke ontwikkelingen en nieuwe mogelijkheden op het gebied van ICT. Burgers kregen steeds meer invloed en werden in een eerder stadium bij beleidsvorming betrokken. Voor deze nieuwe vorm van inspraak wordt de term interactieve beleidsvorming gebruikt.

De afgelopen jaren is het begrip interactieve beleidsvorming niet meer uit de politiek en bestuurskundeliteratuur weg te denken. Het is een verzamelbegrip geworden voor alle vormen van directe inspraak in de beleidsvorming, op verschillende momenten in het beleidsvormingsproces met behulp van een grote hoeveelheid instrumenten. Via internet kan direct de mening van een burger over een bepaald onderwerp worden gepeild. Daar hoeft niet meer, zoals eerder het geval was, een speciale avond voor te worden georganiseerd, waar de burger persoonlijk aanwezig is. Grootschalige stemmingsprocedures via internet over mogelijke oplossingsrichtingen liggen binnen handbereik. Dit onderzoek gaat in op de ontwikkelingen op het gebied van interactieve beleidsvorming met gebruik van internet en het geëmbieerd gebruik hiervan door gemeenten.

1.1 Achtergrond onderzoek

Beleidsvorming op gemeentelijk niveau heeft veel invloed op de directe leefomgeving van burgers. Toch hebben burgers, ondanks de technische mogelijkheden hiervoor, weinig directe

invloed op die beleidsvorming. Dit is inherent aan het systeem. In de Nederlandse representatieve democratie worden vertegenwoordigers gekozen die zich, met het algemeen belang voor ogen, bezighouden met het ontwikkelen van beleid. Toch kan, bijvoorbeeld op wijkniveau, een grotere invloed van burgers, bedrijven of belangenorganisaties gerechtvaardigd worden, juist omdat wordt ingegrepen in hun directe woon- en leefomgeving. Interactieve beleidsvorming zou voor de vergroting van die invloed een probaat middel kunnen zijn.

Er is al veel onderzoek gedaan naar interactieve beleidsvorming (Edelenbos, 1998, 2001; Best, 2005; Wille, 2001). Tevens zijn interactieve beleidsvormingsprojecten opgestart. In Enschede bij de herinrichting van het stadserf. Alle belanghebbende partijen kregen via een vastgelegde procedure een stem in de uiteindelijke herinrichting (Edelenbos, 1998). De ontwikkelingen zijn sinds die tijd verder gegaan. Vooral op het gebied van internet is de afgelopen jaren een grote sprong voorwaarts gemaakt. Dit biedt, bijvoorbeeld door de laagdrempeligheid van de toegang tot internet, allerlei nieuwe mogelijkheden voor interactieve beleidsvorming. Grotere groepen burgers zijn sneller dan ooit te voren te informeren en op meer directe wijze te betrekken bij het beleid. Met behulp van internet kunnen interactieve beleidsvormingsprocessen vereenvoudigd worden. De vraag komt op, of de gemeentelijke overheid de inzet van internet dan ook als serieuze optie ziet voor het betrekken van de burgers bij de beleidsvorming en welke ontwikkelingen op dit gebied gaande zijn.

1.2 Doelstelling en relevantie

Dit onderzoek dient als een verkenning van de mogelijkheden op het gebied van internet in combinatie met het betrekken van burgers bij de beleidsvorming. De doelstelling van dit onderzoek is: inzicht verkrijgen in de wijze waarop internet door gemeenten ingezet wordt om het beleidsvormingsproces samen met burgers vorm te geven en het in kaart brengen van mogelijke succesfactoren van het gebruik van internet door gemeenten in het interactieve beleidsvormingsproces.

De relevantie van dit onderzoek is dat inzicht wordt verkregen in de mogelijkheden die interactieve beleidsvorming met inzet van internet biedt en de achterliggende redenen om wel of niet interactieve beleidsvorming te gebruiken. Verantwoordelijke ambtenaren en bestuurders die zich bezig houden met interactieve beleidsvorming kunnen verbeteringen doorvoeren in het proces van interactieve beleidsvorming binnen hun gemeente. De resultaten van dit onderzoek en de verklaring voor mogelijke verschillen tussen gemeenten kunnen dit proces ondersteunen. Tevens draagt het onderzoek bij aan een beter inzicht in een gemeentelijk beleidsproces en in de mogelijkheden en onmogelijkheden van interactieve beleidsvorming met behulp van internet.

1.3 Probleemstelling

In dit onderzoek wordt de volgende probleemstelling gehanteerd:

In hoeverre biedt het gebruik van ICT mogelijkheden aan gemeenten voor interactieve beleidsvorming?

Om deze probleemstelling te kunnen beantwoorden wordt zij in de volgende paragraaf verder uitgewerkt in onderzoeksvragen.

1.4 Onderzoeksvragen

Er zijn allerlei mogelijkheden om burgers op interactieve wijze bij het beleid te betrekken. Om het begrip interactieve beleidsvorming zoals het in dit onderzoek gebruikt wordt te duiden, luidt de eerste onderzoeksvraag:

- 1) *Wat is een interactief beleidsvormingsproces?*
 - a) Wat wordt in de literatuur onder interactieve beleidsvorming verstaan?
 - b) Hoe verhoudt interactieve beleidsvorming zich tot een standaard beleidsproces?
 - c) Welke algemene instrumenten voor interactieve beleidsvorming zijn op basis van een literatuurverkenning te onderscheiden?

Een belangrijk onderdeel van de probleemstelling is het begrip ICT. In relatie tot interactieve beleidsvorming is een nadere specificatie van dit begrip nodig. Tevens dienen de toepassingsmogelijkheden van internet in het interactieve beleidsvormingsproces te worden verduidelijkt. Dit leidt tot de tweede onderzoeksvraag:

- 2) *Welke mogelijkheden biedt ICT in het interactieve beleidsvormingsproces?*
 - a) Welke ontwikkelingen op het gebied van ICT en overheid hebben hun weerslag op het interactieve beleidsvormingsproces?
 - b) Welke rol speelt het internet in het interactieve beleidsvormingsproces?
 - c) Welke instrumenten zijn er voor interactieve beleidsvorming via internet?

De beantwoording van de tweede onderzoeksvraag levert een theoretisch overzicht op van de mogelijkheden voor interactieve beleidsvorming in samenhang met het gebruik van internet. Om inzicht te verkrijgen in interactieve beleidsvormingsprocessen en de inzet van internet zal een empirisch onderzoek worden uitgevoerd. Dit onderzoek betreft een casestudy van twee gemeenten. De derde onderzoeksvraag luidt dan logischerwijs als volgt:

- 3) *Welke overeenkomsten en verschillen in het gebruik van internet door gemeenten op het gebied van interactieve beleidsvorming zijn er in de praktijk te constateren?*
- a) Welke instrumenten op het gebied van interactieve beleidsvorming met behulp van internet zijn door gemeenten ingezet?
 - b) Welke manifeste behoefte hebben de gemeenten voor de inzet van internet voor interactieve beleidsvorming?

1.5 Onderzoeksmethode

Dit onderzoek bestaat uit twee onderdelen. Het eerste deel is een literatuuronderzoek naar interactieve beleidsvorming en internet. In het literatuuronderzoek wordt antwoord gegeven op de eerste en tweede onderzoeksvraag.

Het tweede deel bestaat uit een praktijkonderzoek, waarmee de derde onderzoeksvraag kan worden beantwoord. Voor de beantwoording van de derde onderzoeksvraag wordt een vergelijkend onderzoek uitgevoerd tussen twee gemeenten. In dit onderzoek wordt alleen gefocust op beleidsvorming waarbij, in het interactieve proces, gebruik wordt gemaakt van nieuwe instrumenten via internet. Omdat praktische toepassingen van internet in interactieve beleidsvorming en ervaringen centraal staan, wordt in dit onderzoek gekozen voor casestudies. Kenmerken van een casestudy zijn volgens Braster (2000) dat er sprake is van één of enkele onderzoekseenheden en er meestal een pragmatische of theoretische selectie van onderzoekseenheden plaatsvindt. Om data te verzamelen wordt gebruik gemaakt van observatie, diepte-interviews en/of het gebruik van bestaande gegevens. Ook zijn er een groot aantal eigenschappen of theoretische concepten en vindt er een kwalitatieve analyse van variabelen plaats. Daarom is het doen van casestudies een adequate manier om antwoorden te verkrijgen op de onderzoeksvraag.

Er zijn twee gemeenten waarbij op een bepaald tijdstip gegevens worden verzameld, op basis van vooraf geselecteerde kenmerken. Deze gemeenten zijn Enschede en Apeldoorn. De verantwoording over de wijze van selectie van deze gemeenten wordt gegeven in paragraaf 4.2.

1.6 Opbouw onderzoeksverslag

Het theoretische deel, betreffende de eerste en tweede onderzoeksvraag, worden respectievelijk behandeld in hoofdstuk twee en drie. In hoofdstuk twee staat het begrip interactieve beleidsvorming centraal, waarbij het begrip interactieve beleidsvorming wordt uitgelegd. Tevens worden de voor- en nadelen van interactieve beleidsvorming, zoals deze uit de literatuur naar voren komen, behandeld. Ten slotte wordt in hoofdstuk twee een beknopt overzicht gegeven van algemene instrumenten die in een interactief beleidsvormingsproces kunnen worden ingezet.

In hoofdstuk drie komen de begrippen ICT, internet en internetinstrumenten voor interactieve beleidsvorming aan bod. Er wordt aandacht besteed aan de achtergronden van de ontwikkelingen op het gebied van ICT, de specifieke betekenis van internet en het gebruik van internet voor interactieve beleidsvorming. Er wordt een overzicht gegeven van beleidsnota's over de rol van internet in het interactieve beleidsvormingsproces binnen gemeenten en worden internetinstrumenten voor interactieve beleidsvorming beschreven.

In hoofdstuk vier wordt het praktijkonderzoek uiteen gezet. In dat hoofdstuk wordt de onderzoeksmethode beschreven, met de bijbehorende verantwoording.

De resultaten van de uitgevoerde analyse, zoals uiteengezet in hoofdstuk vier, zullen worden gepresenteerd in hoofdstuk vijf.

Ten slotte worden in hoofdstuk zes conclusies getrokken over zowel de theorie als de praktijk. Ook wordt in dit laatste hoofdstuk de probleemstelling beantwoord.

2 Interactieve beleidsvorming

In dit hoofdstuk wordt het begrip interactieve beleidsvorming behandeld. De eerste onderzoeksvraag staat centraal: 'wat is een interactief beleidsvormingsproces?'

In paragraaf 2.1 wordt een uitwerking gegeven van het begrip interactieve beleidsvorming en wordt een definitie van het begrip interactieve beleidsvorming, zoals gebruikt in dit onderzoek, gepresenteerd. Onderzoeksvraag 1a, 'wat wordt in de literatuur onder interactieve beleidsvorming verstaan', staat centraal.

Vervolgens staat in paragraaf 2.2 de positie van interactieve beleidsvorming binnen gemeenten centraal, zoals dit in de literatuur beschreven wordt (onderzoeksvraag 1b). Er wordt ingegaan op welke wijze interactieve beleidsvorming in een beleidsproces past en welke argumenten voor en tegen interactieve beleidsvorming in de literatuur worden beschreven.

In paragraaf 2.3 wordt, om onderzoeksvraag 1c te kunnen beantwoorden, een overzicht gegeven van de instrumenten op het gebied van interactieve beleidsvorming en de algemene toepassingen die gemeenten hebben voor inzet van interactieve beleidsvorming.

Ten slotte wordt in paragraaf 2.4 een voorlopige conclusie over de voorgaande paragrafen gegeven en wordt een antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag.

2.1 Definitie begrippen

Het begrip interactieve beleidsvorming is complex. Het is opgebouwd uit woorden die verschillende betekenissen kunnen hebben en in verschillende contexten kunnen worden gebruikt. Om het begrip te verduidelijken, zullen in paragraaf 2.1.1 eerst de afzonderlijke begrippen 'beleid' en 'beleidsvorming' nader worden uitgelegd. Vervolgens komt in paragraaf 2.1.2 het begrip 'interactiviteit' aan bod. In paragraaf 2.1.3 wordt op basis van de literatuur een definitie gegeven van het begrip interactieve beleidsvorming zoals het in dit onderzoek wordt gebruikt.

2.1.1 *Beleid en beleidsvorming*

De term beleid komt in verschillende vormen voor. Zoals van de Graaf en Hoppe (1996) aangeven kan het om de activiteiten van een overheid gaan, worden soms de effecten van die activiteiten bedoeld, maar kan met beleid ook een specifiek plan worden aangeduid. Beleid is volgens Hoogerwerf 'het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en in een bepaalde tijdsvolgorde' (vgl. van de Graaf, 1996: 44).

Van de Graaf en Hoppe verstaan onder *beleidsvorming*: 'de wordingsgeschiedenis of de totstandkoming van een beleid'. Zij geven aan dat het begrip beleid dan 'vrucht van een beleidsvormingsproces' is, of een 'politiek goedgekeurd plan' (van de Graaf, 1996: 88). Beleidsvorming wordt omschreven als 'het deelproces in de beleidscyclus waarin de politieke oordeelsvorming haar maximale omvang *kan* bereiken: van rationele keuze tot en met

technische verificatie' (de Graaf, 1996: 89). Anders gezegd is het de uiteindelijke uitkomst van een proces waarin partijen aangeven welke doeleinden ze willen behalen, met welke middelen en op welke termijn.

Zij geven voor het uiteindelijke beleidsproduct van beleidsvorming drie criteria (de Graaf, 1996: 323):

- de kwaliteit van het beleidsproduct moet zo goed mogelijk zijn
- de consensus, de politieke steun en het maatschappelijk draagvlak voor het beleidsproduct moet voldoende zijn
- de door bestuursrechtelijke procedures of door politieke eisen gedicteerde termijnen moeten worden gehaald

De moeilijkheid met deze criteria is dat ze niet noodzakelijkerwijs onderling consistent zijn. De kwaliteit van een beleidsproduct kan onder tijdsdruk bijvoorbeeld afnemen, of het maatschappelijk draagvlak kan worden beperkt door politiek afgesproken termijnen. Deze aspecten kunnen ook een rol spelen in een interactief beleidsvormingsproces. Om het verschil tussen een interactief beleidsproces en een standaard beleidsproces te verduidelijken, wordt in de volgende paragraaf het begrip interactiviteit uitgelegd.

2.1.2 Interactiviteit

Als naar de betekenis van 'interactiviteit' wordt gekeken, dan heeft interactiviteit te maken met een wederzijdse beïnvloeding van bepaalde partijen. Er is sprake van interactiviteit als een gemeente contact legt met specifieke partijen, partijen kans hebben hun mening te geven en de gemeente vervolgens iets doet met deze reactie. In dit onderzoek is het internet het kanaal waarlangs de interactie, de communicatie over en weer, tussen de verschillende partijen plaatsvindt.

Edelenbos (1998) onderscheidt vijf gradaties van interactiviteit. Het gaat om informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen. Deze volgorde van begrippen staat bekend als de zogenoemde participatieladder. Informeren is de laagste trede op de ladder, meebeslissen de hoogste trede. Hoe hoger op de ladder hoe groter de invloed in het interactieve proces. Bij het informeren heeft de burger nauwelijks invloed, terwijl bij het meebeslissen de invloed van de burger gemaximaliseerd is. 'De scheidslijn tussen wat nog telt als interactieve beleidsvorming en wat niet ligt over het algemeen ongeveer tussen adviseren en coproduceren' (Edelenbos, 2001: 243). Informeren en raadplegen worden daarom in dit onderzoek niet als een vorm van interactieve beleidsvorming gezien. Wel zijn deze treden van belang om een gemeente in te kunnen schalen op een bepaald niveau van participatie. Na informeren en raadplegen, volgen de treden adviseren en coproduceren. Zoals door Edelenbos aangegeven kan op het gebied van adviseren en coproduceren sprake zijn van interactieve beleidsvorming.

De hoogste trede is meebeslissen. In dit stadium bepalen burgers zelf of plannen uiteindelijk uitgevoerd worden. Het daadwerkelijk meebeslissen over verschillende uitkomsten

gebeurt in de praktijk echter zelden. Dit heeft volgens Wille (2001) als reden dat er een bepaalde spanning zit tussen het primaat van de politiek en het beslissen van de gemeenteraad over een voorstel dat tot stand is gekomen door de samenwerking tussen vele partijen. De gemeenteraad beslist over beleidsvoorstellen, maar afkeuring van een dergelijk voorstel zal tot veel onbegrip leiden bij partijen die in het interactieve proces betrokken zijn geweest. De focus zal daarom liggen op adviseren en coproduceren.

In de bovenstaande paragrafen zijn de begrippen beleid en interactiviteit behandeld. In de volgende paragraaf wordt de gecombineerde betekenis van deze begrippen nader uitgelegd en wordt een definitie voor dit onderzoek gegeven.

2.1.3 *Beleid en interactiviteit*

In deze paragraaf zal onderzoeksvraag 1a worden beantwoord: 'wat wordt in de literatuur onder interactieve beleidsvorming verstaan?'. Als de twee begrippen interactiviteit en beleidsvorming worden samengevoegd ontstaat het begrip 'interactieve beleidsvorming'. Edelenbos omschrijft dit begrip als volgt: 'Interactieve beleidsvorming houdt in dat burgers in de vormgeving en uitvoering van het beleid worden gekend. Belanghebbende burgers worden in een vroeg stadium bij beleidsvorming betrokken om mee te denken en te praten over problemen en mee te werken aan mogelijke oplossingsrichtingen (Edelenbos, 1998: 24).

Pröpper hanteert een iets andere definitie voor interactief beleid. Deze definitie is wat betreft belanghebbenden en de verschillende stadia van het beleidsproces genuanceerder in vergelijking met de beschrijving van Edelenbos. Hij noemt interactief beleid 'een wijze van beleid voeren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen' (Pröpper, 1998: 293). In deze definitie worden als partijen in een beleidsproces burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden benoemd.

Cornips (2008) koppelt de beschrijving van Edelenbos en Pröpper en voegt enkele nieuwe elementen toe. In zijn definitie heeft Cornips het over interactief bestuur. Interactief bestuur is volgens hem 'de verzamelnaam voor beleidsprocessen waarin de overheid mogelijkheden creëert voor belanghebbende burgers en/of organisaties om in een relatief vroegtijdig stadium van de besluitvorming op een directe wijze te participeren in de voorbereiding, formulering, vaststelling en/of uitvoering van beleid' (Cornips, 2008: 15). Een kenmerkend punt voor interactief bestuur ten opzichte van andere beleidsprocessen is volgens Cornips dat een overheid bewust mogelijkheden creëert om te participeren.

In de literatuur worden verschillende termen gebruikt voor het betrekken van burgers bij beleid. Doordat auteurs verschillende begrippen gebruiken, ontstaat soms verwarring over de betekenis van bepaalde begrippen. Het onderwerp van dit onderzoek is interactieve beleidsvorming. Dit is een onderdeel van interactief beleid of bestuur. Voor dit onderzoek

volstaat daarom de definitie van het begrip interactief beleidsvorming zoals Pröpper die hanteert: 'een wijze van beleid voeren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betrekt om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen' (Pröpper, 1998: 293).

Er wordt in dit onderzoek, naar analogie van de Graaf en Hoppe, gefocust op de totstandkoming van een beleid, in samenspraak met verschillende partijen, dus op interactieve wijze.

De bovenstaande definities gaan over de gehele overheid, maar in dit onderzoek staan alleen Nederlandse gemeenten centraal. Cornips beschrijft waarom interactief bestuur vooral op lokaal niveau aanslaat: 'In de lokale democratie wordt immers de afstand tussen overheid en burgers het kleinst geacht, en worden beslissingen genomen die vaak meer concreet en tastbaar zijn voor burgers' (Cornips, 2008: 54). Dat is één argument om gemeenten centraal te stellen. Een ander argument is dat op lokaal niveau meer mogelijkheden zijn om internet in te zetten in het interactieve beleidsvormingsproces. Dit komt doordat de complexiteit van het beleidsproces minder groot is dan op rijksniveau.

Om de positie van interactief beleid ten opzichte van inspraak te verduidelijken zullen enkele overeenkomsten en verschillen worden behandeld. Hiermee wordt duidelijk dat interactieve beleidsvorming voortkomt uit een al veel langer gebruik om burgers bij het beleid te betrekken, maar dat het niet hetzelfde is als inspraak.

De overeenkomst tussen inspraak en interactief beleid is dat burgers actief bij de beleidsvorming worden betrokken. Toch geeft Wille aan dat traditionele inspraak neerkomt op reageren op 'kant en klare plannen aan het eind van een beleidstraject' (Wille, 2001: 93). Bij interactieve beleidsvorming zou de invloed op het beleid veel groter moeten zijn. Edelenbos (2001) geeft aan dat bij interactieve beleidsvorming de burgers bij de beleidsvorming worden betrokken, voordat het beleid tot stand is gekomen en de beslissingen zijn gemaakt, en 'daar een grotere invloed op zouden moeten hebben dan bijvoorbeeld bij de traditionele vorm van inspraak (Edelenbos, 2001: 10).

Zowel Edelenbos als Wille zien inspraak als het achteraf instemmen met al gevormd beleid, terwijl bij interactieve beleidsvorming een grotere invloed op de uiteindelijke uitkomst van het beleidsproces mogelijk zou moeten zijn. Ook zou volgens Wille het betrekken bij het beleid op een meer interactieve wijze gebeuren, in de zin dat er daadwerkelijk communicatie over en weer plaatsvindt. Er is bij interactieve beleidsvorming meer mogelijkheid tot discussiëren, terwijl die mogelijkheid bij inspraak ontbreekt.

Het bovenstaande wordt onderstreept door het onderscheid tussen interactieve en niet-interactieve beleidsvorming, zoals dat door van de Peppel wordt gekenschetst (van de Peppel, 2001: 35, 36):

- partijen participeren in een vroeger stadium van het beleidsvormingsproces dan bij niet-interactieve beleidsvormingsprocessen.

- er worden aan deelnemende partijen meer invloedsmogelijkheden gegeven
- er vindt meerzijdige communicatie plaats (werkgroepen, rondetafelbijeenkomsten, klankbordgroepen, tentoonstellingen en interviews)
- deelname vindt plaats op basis van gelijkwaardigheid

Interactieve beleidsvorming geeft meer mogelijkheden om mee te praten over het beleid en invloed uit te oefenen op de uitkomsten dan inspraak. Volgens Duyvendak (2001) zijn er met interactieve beleidsvorming wellicht meer mogelijkheden dan bij traditionele inspraak, maar is interactieve beleidsvorming niet veel meer dan een vernieuwing van oude Nederlandse tradities. Er vindt volgens hem een vernieuwing plaats in de politieke traditie van 'consensusvorming' door opnieuw overdenken van de verhouding tussen bestuur en maatschappij. 'De continuïteit schuilt in het handhaven van de belangrijkste onderliggende principes: de politiek is gericht op consultatie, coöperatie en, uiteindelijk, consensus (de fameuze drie C's)' (Duyvendak, 2001: 19). In die zin kan interactieve beleidsvorming niet als een compleet nieuwe ontwikkeling worden beschouwd.

In de bovenstaande paragraaf is het begrip interactieve beleidsvorming beschreven, is ingegaan op de losse onderdelen van dit samengestelde begrip en is een definitie gepresenteerd voor dit onderzoek. Tevens zijn enkele overeenkomsten en verschillen met inspraak genoemd. In de literatuur en in de hierboven genoemde definities wordt het gebruik van de woorden interactief beleid, bestuur en interactieve beleidsvorming afgewisseld. Interactief beleid is als het ware het overkoepelende begrip, waar interactieve beleidsvorming, maar ook bijvoorbeeld interactieve beleidsevaluatie, een onderdeel van vormen. Interactieve beleidsvorming is geen compleet nieuwe ontwikkeling, maar borduurt voort op de oude manieren van inspraak, waarbij de invloed van de burger in een interactief beleidsvormingsproces groter is dan bij inspraak. Hiermee is een antwoord verkregen op onderzoeksdeelvraag 1a, 'wat wordt in de literatuur onder interactieve beleidsvorming verstaan?' In de volgende paragraaf zal de plaats van interactieve beleidsvorming in het beleidsproces worden beschreven.

2.2 Interactieve beleidsvorming in het beleidsproces

In paragraaf 2.1 is het begrip interactieve beleidsvorming nader uitgewerkt. Nu het begrip is verduidelijkt, komt in deze paragraaf onderzoeksdeelvraag 1b aan bod: Hoe verhoudt interactieve beleidsvorming zich tot een standaard beleidsproces? Er wordt in paragraaf 2.2.1 beschreven welke plaats interactieve beleidsvorming heeft in het beleidsproces en welke argumenten vóór en tegen de inzet van interactieve beleidsvorming in de literatuur te vinden zijn. Dit wordt beschreven in paragraaf 2.2.2 respectievelijk 2.2.3.

2.2.1 Beleidsproces

Er zijn geen wettelijke procedures voor interactieve beleidsvorming. Dit heeft als voordeel dat interactieve beleidsvorming 'ruimte biedt voor maatwerk' (Cornips, 2008: 20). Dit is tegelijkertijd een nadeel. Omdat iedere situatie anders is, is er geen standaard 'beste manier' om een interactief project op te zetten en in elke situatie moet het wiel opnieuw worden uitgevonden. Het zou zelfs kunnen zijn dat 'de inrichting van interactieve processen berust op strategische overwegingen van bestuurders' (Cornips, 2008: 21). Dat is een argument om geen interactieve beleidsvorming in te zetten.

In andere gevallen kan interactieve beleidsvorming juist wel bijdragen aan het beleidsproces. 'Hoewel veel bestuurders politieke betrokkenheid en participatie in theorie wenselijk achten, zien zij participatie in de praktijk vaak als een bedreiging voor het bestuur (Wille, 2001: 92). Wille beschrijft dat er vaak maandenlang overleg wordt gevoerd en langdurig wordt gediscussieerd over nieuwe plannen, zoals de bouw van een muziekcentrum of de aanleg van een nieuwe weg. Als bij het presenteren van de uitkomst van een dergelijk onderhandelingsproces blijkt dat de burgers het totaal niet met deze uitkomst eens zijn, leidt dat vaak tot irritaties bij bestuurders. Door met interactieve beleidsvorming burgers eerder bij het beleid te betrekken, kunnen dit soort irritaties en gevoelens van bedreiging mogelijk verminderd worden.

Een beleidsproces, ook wel beleidscyclus genoemd, kan worden opgedeeld in verschillende fasen. Deze fasen zijn probleemdefinitie, beleidsvorming, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie. Erkens (2004) beschrijft dat interactie in deze beleidscyclus kan bestaan uit meeweten, meedenken en meebeslissen (Erkens, 2004: 6).

Driessen (1997) onderscheidt verschillende fasen in het proces van interactieve beleidsvorming, die meestal opeenvolgend plaatsvinden. Dit zijn van fase 1 tot fase 5: de verkenning, het initiatief, de gemeenschappelijke beeldvorming, de gemeenschappelijke oplossing, de besluitvorming, uitvoering en evaluatie. Volgens Driessen wijken deze fasen niet erg af van gebruikelijke beleidsprocessen, maar de acties die in de verschillende fasen ondernomen dienen te worden juist wel. In een standaard beleidsproces is beleidsvorming een onderdeel van het proces, terwijl in de literatuur met interactieve beleidsvorming vaak het hele beleidsproces, dus een proces inclusief besluitvorming, uitvoering en evaluatie wordt bedoeld. In dit onderzoek gaat het bij een interactief beleidsvormingsproces om het hele proces, zoals door Driessen beschreven.

Uit de literatuur blijkt dat er geen wettelijk procedures zijn voor interactieve beleidsvorming. Gemeenten zijn vrij om te kiezen voor de inzet van interactieve beleidsvorming en de wijze waarop ze dat doen. In de volgende twee subparagrafen volgt een overzicht van mogelijke argumenten voor of tegen de inzet van interactieve beleidsvorming.

2.2.2 Argumenten voor interactieve beleidsvorming

Er zijn verschillende inhoudelijke argumenten in de literatuur beschreven om vanuit overheidsperspectief interactieve beleidsvorming in te zetten of er aan deel te nemen of om dit juist niet te doen. Deze zullen hieronder worden weergegeven. Eerst worden argumenten vóór toepassing van interactieve beleidsvorming worden genoemd, vervolgens wordt hier kritisch op gereageerd. Ten slotte worden motieven beschreven voor deelname aan een interactief beleidsproces die van toepassing zijn op niet-overheidspartijen.

Een van de ontwikkelingen is volgens Wille (2001), dat religieuze en ideologische bindingen steeds minder de politieke mening van burgers bepalen. Dit leidt tot een verandering in de manier waarop burgers tegen de politiek aankijken en dat leidt weer tot een andere vorm van politieke participatie. Dergelijke ontwikkelingen hebben voor zowel de gemeente als deelnemers nieuwe mogelijkheden voor politieke participatie tot gevolg.

Edelenbos (1998) draagt drie hoofdargumenten aan ten gunste van het gebruik van interactieve beleidsvorming. Dit zijn het draagvlakargument, het kwaliteitsargument en het democratieargument.

Het draagvlakargument houdt in dat de steun van burgers voor besluitvorming vergroot wordt, omdat burgers zelf betrokken zijn bij het beleidsvormingsproces. Burgers zullen eerder beleid accepteren als ze weten welke argumenten en overwegingen de gemeente meeneemt in haar besluit. Het draagvlakargument wordt om deze reden als belangrijk argument gezien voor inzet van interactieve beleidsvorming. Een voordeel van een vergroot draagvlak is dat burgers minder snel geneigd zullen zijn om bezwaarschriftprocedures te starten en dit kan veel tijd en geld besparen. Hierbij moet wel een kanttekening worden geplaatst: het is moeilijk aantoonbaar te maken dat een vergroting van het draagvlak een direct gevolg is van een interactief proces: 'Empirisch onderzoek heeft vooralsnog dus geen ondubbelzinnige conclusies opgeleverd over de mate waarin interactief bestuur draagvlak genereert voor beleidsuitkomsten' (Cornips, 2008: 65).

Het kwaliteitsargument heeft betrekking op de kennis die burgers inbrengen in het interactieve proces. Zij kunnen zowel inhoudelijke vakkennis, als kennis over de omgeving waarop het beleid van toepassing is aandragen. Het uiteindelijke beleid zal hierdoor zeer waarschijnlijk van hogere kwaliteit zal zijn. Vanuit de politiek zijn er overigens soms wel twijfels over de inhoudelijke bijdragen die burgers zouden kunnen leveren. Professionals zijn niet altijd te spreken over de inbreng van burgers en zijn soms ronduit sceptisch over de uitkomsten van interactieve beleidsvorming (Cornips, 2008).

Onder het democratieargument verstaat Edelenbos dat interactieve beleidsvorming zou kunnen bijdragen tot het opvoeden en opleiden van burgers tot goede staatsburgers. 'Door hun directe betrokkenheid bij beleidsvorming zouden burgers meer kennis van en ervaring met het politieke bedrijf opdoen, wat hun rol als democratisch staatsburger zou versterken en daarmee de kwaliteit van de democratie' (Edelenbos, 1998: 25). Van de Peppel (2001) schrijft hierover dat 'de mate van betrokkenheid bij de directe leefomgeving' en de 'interesse in de

lokale politiek' samenhangt met de wil om deel te nemen aan interactieve beleidsvorming. Er is slechts een beperkte groep burgers die belangstelling heeft voor deelname aan interactieve beleidsvormingsprocessen. Hoger opgeleide mannen blijven – evenals bij inspraak het geval is – de meest geïnteresseerde doelgroep.

Een vierde argument voor inzet van interactieve beleidsvorming is de snelheid van het beleidsproces. Door een betere afstemming op de wensen van burgers, zou het aantal bezwaarschriftprocedures gereduceerd worden en zou het totale proces bij interactieve beleidsvorming sneller verlopen dan normaal. Toch blijkt uit de literatuur dat, mede afhankelijk van het perspectief dat men inneemt, zowel 'verwacht kan worden dat interactieve beleidsvorming kan leiden tot snellere beleidsprocessen als tot vertragingen' (van de Peppel, 2001: 41). Vertragingen kunnen het gevolg zijn van het betrekken van meerdere partijen in het onderhandelingsproces. Bepaalde partijen zouden van mening kunnen zijn dat hun belangen niet voldoende terug te vinden zijn in de uiteindelijke uitkomst van het proces en zij zouden om die reden het interactieve proces kunnen frustreren.

Ten slotte kan het verbeteren van het gemeente-imago een reden zijn voor inzet van interactieve beleidsvorming. Hiermee wordt bedoeld dat het beeld kan ontstaan van een gemeente die actief en oprecht geïnteresseerd is in de mening van haar burgers en rekening houdt met de wensen van die burgers. Voorwaarde voor een verbetering van het imago is dat burgers een deel van hun input in het proces wel in de uiteindelijke beleidsuitkomst terug moeten zien, want anders zou het juist tot een verslechtering van het imago kunnen leiden.

Geconstateerd kan worden dat er in de literatuur allerlei voordelen worden genoemd voor inzet van interactieve beleidsvorming door de overheid, maar dat bij deze voordelen de nodige kanttekeningen kunnen worden geplaatst. Toch is het aannemelijk dat interactieve beleidsvorming in het geheel genomen positief bijdraagt aan een betere samenwerking tussen overheid en burger.

Er zijn voor de overige partijen die deelnemen aan het proces van interactieve beleidsvorming andere motieven te noemen. In paragraaf 2.1 zijn al enkele partijen genoemd die deelnemen aan een interactief beleidsvormingsproces. Dit zijn burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven of andere overheden. Voor deze partijen zijn de volgende redenen aan te dragen om deel te nemen aan een interactief beleidsvormingsproces (van de Peppel, 2001: 34):

- het beïnvloeden van een beslissing die waarschijnlijk genomen zal worden
- het vervullen van een waakhondfunctie
- persoonlijke interesse in het onderwerp,
- meer betrokken raken bij publieke besluitvorming
- meer invloed in het (lokale) bestuur willen hebben.

De redenen voor andere partijen die betrokken zijn bij interactieve beleidsvorming sluiten nog niet altijd goed aan bij de redenen die vanuit het perspectief van de overheid genoemd

worden. Hoe beter de doelen van de overheid aansluiten op de motieven van de andere partijen, hoe succesvoller het proces wordt.

2.2.3 Argumenten tegen interactieve beleidsvorming

In de onderstaande tekst worden argumenten tegen inzet van interactieve beleidsvorming beschreven. Eerst zal er een tegenargument worden genoemd, waarna het argument kritisch zal worden beschouwd.

Één van de problemen met de inzet van interactieve beleidsvorming betreft de representativiteit van belanghebbenden in het proces. Uit de literatuur blijkt dat de deelnemers aan interactieve processen lang niet altijd een goede afspiegeling vormen van de bevolkingssamenstelling of belanghebbenden in een project. Dit is een eerste argument tegen interactieve beleidsvorming. Opvallend is dat een specifieke groep geïnteresseerd is in interactieve beleidsvorming. Het zijn meestal hoog opgeleide, mondige, blanke volwassen mannen. 'Vrouwen, jongeren, etnische minderheden en lager opgeleiden zijn vaak sterk ondervertegenwoordigd bij interactieve beleidsvorming' (Wille, 2001: 100). In paragraaf 2.2.2 is beschreven dat van de Peppel hetzelfde heeft geconstateerd. Wille merkt wel op dat de gebruikte methoden in het interactieve beleidsvormingsproces gevolgen hebben voor de selectie van participanten en dat het dus mede van de keus van de methoden afhangt welke groep er deelneemt aan de interactieve beleidsvorming. Ook Cornips (2008) wijst op het probleem van representativiteit van participanten. Als mogelijke oplossing draagt hij een evenwichtige institutionele inrichting van het interactieproces aan, waarbij het proces zo wordt ingericht dat alle groepen in de samenleving gerepresenteerd worden in het interactieve proces.

Cornips (2008) constateert verder dat interactieve processen zich slecht lenen om invloed op de uitkomsten van het proces te structureren. 'Interactieve beleidsprocessen hebben hierdoor vaak het karakter van een machtsspel waarin de regels van het spel onduidelijk zijn en voortdurend blijven veranderen' (Cornips, 2008: 214). Dit kan voor partijen in het proces erg frustrerend werken.

Iets wat hiermee samenhangt, is de mate van macht die de deelnemende partijen op het proces uit kunnen oefenen. Machtsongelijkheid van partijen vormt een tweede argument tegen interactieve beleidsvorming. Één aspect hiervan is bijvoorbeeld 'dat niet iedere deelnemer aan interactieve processen in gelijke mate in staat is om zijn of haar standpunten te formuleren of argumenten aan te dragen die deze standpunten ondersteunen' (Cornips, 2006: 12). Hierdoor is de macht van die deelnemers minder groot dan partijen, die hier wel toe in staan zijn.

Een derde en tevens veelgehoord argument tegen interactieve beleidsvorming is het democratisch tekort van interactieve processen. In theorie ligt het primaat van besluitvorming bij de gemeenteraad, maar in de praktijk ligt de besluitvorming vaak in handen van het college van B&W. Ook stellen raadsleden zich vaak afzijdig op, waardoor zij minder invloed

hebben in het proces. Omdat volgens Cornips 'interactieve processen worden gekenmerkt door grilligheid, ongelijkheid en beperkte representativiteit, schreeuwen ze juist om een strakke democratische controle door gekozen volksvertegenwoordigers' (Cornips, 2008: 219). Dit is nu niet het geval.

Tevens vergt het interactieve beleidsproces een andere manier van werken door ambtenaren. Zij komen als het ware in een spagaat terecht doordat zij in het interactieve beleidsproces de rol van kennisexpert hebben en naast dienstbaar aan het bestuur, ook dienstbaar worden aan de burger. De traditionele rol van ambtenaren vervaagt hierdoor. Toch blijven zij voor bepaalde beslissingen afhankelijk van hun politieke bazen. Daardoor kunnen zij niet al te veel toezeggingen doen tijdens het interactieve proces. Het ontstaan van de nieuwe en veel meer complexe rol voor de ambtenaar vormt het vierde tegenargument.

Andere nadelen zijn dat een interactieve aanpak duur is en dat de complexiteit van het proces wordt vergroot, omdat er bij interactieve beleidsvorming meer partijen aan het proces deelnemen, dan bij een standaard beleidsproces.

In deze paragraaf is onderzoeksvraag 1b behandeld, waarin de plaats van interactieve beleidsvorming centraal staat. Geconstateerd is dat er geen bindende wettelijke procedures zijn voor interactieve beleidsvorming en dat met het begrip interactieve beleidsvorming in de literatuur meestal een hele beleidscyclus wordt bedoeld. Er zijn zowel argumenten voor als tegen interactieve beleidsvorming aan te dragen. Een gemeente kan hierbij door de inrichting van het proces tegemoetkomen aan enkele argumenten tegen interactieve beleidsvorming.

Verder is in deze paragraaf de plaats van interactieve beleidsvorming beschreven en is aan de hand van de voor- en nadelen van de inzet van interactieve beleidsvorming inzicht verkregen in waarom dit wel of niet wordt toegepast. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de instrumenten die een gemeente ter beschikking staan voor interactieve beleidsvorming.

2.3 Instrumenten voor interactieve beleidsvorming

In deze paragraaf volgt een overzicht van instrumenten die ingezet kunnen worden door gemeenten in het interactieve beleidsvormingsproces. Erkens (2004: 20) beschrijft verschillende instrumenten voor toepassing in een interactief beleidsproces. De instrumenten worden ingedeeld op basis van het inventariseren van belangen en meningen, instrumenten voor meningsvorming in beperkte en brede zin en instrumenten voor gezamenlijke beleidsontwikkeling. Erkens gebruikt andere woorden met eenzelfde betekenis als de participatieladder van Edelenbos, die hiervoor de al eerder genoemde termen: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen gebruikt. De instrumenten, gebaseerd op Erkens, worden in de volgende tabel weergegeven, waarbij de eerstgenoemde instrumenten ook van toepassing zijn in de volgende kolommen, maar niet andersom:

inventariseren van meningen en belangen	meningsvorming in beperkte zin	meningsvorming in brede zin	voor gezamenlijke beleidsontwikkeling
actoren- en krachtenveld analyse	delphi	digitaal debat	infraplan of dialoogmethode
bijeenkomsten	excursie	stadsgesprek	tijdelijk samenwerkings verband
bureauonderzoek	werkatelier	symposium	werkconferenties
expertbijeenkomst	werkconferentie		consensusconferenties
groepsdiscussie	burgerplatform		opinionijzers
enquête	try-out groepen		debatbijeenkomsten
digitaal debat	schouw		
interview			
panel			
poll			
hoorzitting			
werkgroep			

Tabel 2.1: instrumenten interactieve beleidsvorming

In de bovenstaande tabel staan de mogelijkheden opgesomd die gemeenten hebben om burgers bij de beleidsvorming te betrekken. In het volgende hoofdstuk zal de inzet van ICT worden beschreven, waarbij de bovengenoemde instrumenten op basis van het gebruik van ICT verder worden uitgewerkt.

2.4 Voorlopige conclusie

In dit hoofdstuk is de eerste onderzoeksvraag behandeld: 'wat is een interactief beleidsvormingsproces'? Hiervoor is als eerste stap het begrip interactieve beleidsvorming uitgewerkt, waarbij de begrippen beleid en interactiviteit nader zijn beschreven.

Op basis van andere definities uit de literatuur is voor dit onderzoek de volgende definitie van het begrip interactieve beleidsvorming geformuleerd:

'een wijze van beleid voeren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen' (Pröpper, 1998: 293). Ook is aandacht besteed aan de positie van interactieve beleidsvorming in het beleidsproces. Een beleidsproces bestaat uit de fasen: probleemdefinitie, beleidsvorming, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie. In de loop van de jaren zijn vele instrumenten ontwikkeld die in deze verschillende fasen van het beleidsvormingsproces kunnen worden ingezet. Er zijn echter geen specifieke wettelijke kaders voor de inzet van instrumenten in een beleidsproces.

Opvallend is dat uit de gebruikte literatuur, waarin interactieve beleidsvorming centraal staat, geen eenduidig beeld ontstaat over het hoe, wanneer en waarom gemeenten kiezen

voor de inzet van interactieve beleidsvorming bij bepaalde projecten. Er lijkt sprake te zijn van willekeur wat betreft het toepassen van interactief beleid. Op basis van de beschreven voor- en nadelen in paragraaf 2.2.2 en 2.2.3, kan het zijn dat, in een vergelijkbare situatie bij twee gemeenten, voor een volledig verschillende aanpak wordt besloten, afhankelijk van een subjectieve inschatting van de voor- en nadelen.

Het algemene begrip burgerbetrokkenheid en de gangbare opvatting dat burgerbetrokkenheid wenselijk is en vergroot moet worden, lijken een grote rol te spelen bij interactieve beleidsvormingsprocessen.

3 ICT en interactieve beleidsvorming

Uit de literatuur in hoofdstuk 2 is gebleken dat er geen voorgeschreven richtlijnen zijn waaraan interactieve beleidsvormingsprocessen moeten voldoen. Wel blijkt uit de literatuur dat er op het gebied van interactieve beleidsvorming veel mogelijkheden zijn om burgers bij het beleid te betrekken. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de mogelijke instrumenten die een gemeente ter beschikking staan in een interactief beleidsvormingsproces. Hierbij wordt gefocust op instrumenten waarbij internet een centrale rol speelt. In dit hoofdstuk staat de tweede onderzoeksvraag centraal en deze luidt: 'welke mogelijkheden biedt ICT in het interactieve beleidsvormingsproces'? Deze hoofdvraag is uitgesplitst in meerdere deelvragen.

In paragraaf 3.1 wordt onderzoeksvraag 2a behandeld: welke ontwikkelingen op het gebied van ICT en overheid hebben hun weerslag op het interactieve beleidsvormingsproces? Al zijn er dan geen voorgeschreven richtlijnen, de mogelijkheden die ICT biedt ter ondersteuning van interactieve processen worden steeds groter. Om deze vraag te beantwoorden wordt daarom een korte achtergrond geschetst van recente ontwikkelingen op het gebied van ICT en internet.

In paragraaf 3.2 komt onderzoeksvraag 2b aan bod: welke rol speelt het internet in het interactieve beleidsvormingsproces? Het begrip ICT en de eigenschappen van ICT zullen in deze paragraaf nader worden uitgelegd, waarna op basis daarvan het begrip internet wordt uitgewerkt, met betrekking tot de rol die het speelt binnen interactieve beleidsvorming.

Onderzoeksvraag 2c 'welke instrumenten zijn er voor interactieve beleidsvorming via internet', staat centraal in paragraaf 3.3. Er wordt in deze paragraaf een koppeling gemaakt met het begrip interactieve beleidsvorming zoals beschreven in hoofdstuk 2.

Ten slotte zal in paragraaf 3.4 het hoofdstuk worden afgesloten met een kort overzicht van de behandelde literatuur en wordt een voorlopige conclusie getrokken.

3.1 Ontwikkelingen

Om het belang van ICT in de samenleving en de ontwikkelingen op dit gebied te kunnen duiden wordt hierover in deze paragraaf een kort beeld geschetst. Er wordt in paragraaf 3.1.1 beschreven hoe een toenemend belang van kennis heeft geleid tot het ontstaan van een netwerkmaatschappij. De opkomst van deze netwerkmaatschappij beïnvloedt de ontwikkelingen op het gebied van ICT en omgekeerd.

De keuzes die de overheid op het gebied van ICT en interactieve beleidsvorming maakt, worden mede beïnvloed door deze netwerkmaatschappij. In paragraaf 3.1.2 wordt aan de hand van een beschrijving van overheidsprogramma's en beleidsnota's inzicht gegeven in de ideeën en plannen die er op het gebied van ICT en interactieve beleidsvorming binnen de overheid heersen. Deze ideeën zijn zowel richtinggevend voor de ontwikkeling van ICT, als het toepassen van interactieve beleidsvorming en tevens voor het gebruik van internet bij interactieve beleidsvorming.

3.1.1 Netwerkmaatschappij

De maatschappij is voortdurend aan verandering onderhevig. Na een tijdperk van industrialisatie hebben grote veranderingen plaatsgevonden in de structuur van de economie, na een tijdperk van industrialisatie. Volgens Bell (1973) zijn informatie, kennis en creativiteit de nieuwe kernbegrippen in de economie. In de postindustriële samenleving staat theoretische kennis centraal en rond die kennis ontspringen zich nieuwe technologieën en economische groei.

Weehuizen (2005) geeft aan dat de daadwerkelijke revolutie die ICT heeft teweeg gebracht, de ontwikkeling, verspreiding en toepassing van kennis betreft. Informatie en communicatie vormen de twee pijlers van kennisontwikkeling en gebruik van deze kennis. Dat vormt vervolgens weer de basis van nieuwe technologische ontwikkeling, die uiteindelijk 'de motor van economische groei is' (Weehuizen, 2005: 105). Daarmee raakt ICT de kern van alle andere technologische revoluties.

Castells (2000) beschrijft de veranderingen die zijn ontstaan door het toenemend belang van kennis en koppelt deze ook aan ontwikkelingen op informatie en communicatie technologisch gebied. Door telecommunicatie- en computernetwerktechnologie is het mogelijk geworden om via een netwerk informatie (kennis) uit te wisselen. Er heeft 'een verschuiving plaatsgevonden van gecentraliseerde data opslag en verwerking naar het interactief delen van computerkracht via het netwerk' (Castells, 2000: 43). In de jaren negentig zorgde de ontwikkeling van het internet vervolgens voor een andere grote technologische verandering: 'in plaats van het gebruik van gedecentraliseerde desktopcomputers en mainframes worden systemen gebruikt waarin computerkracht wordt gedistribueerd in een netwerk dat rond web-servers is opgebouwd en dat gebruik maakt van internetprotocollen, die geschikt zijn voor toegang tot megacomputer servers' (Castells, 2000: 51,52).

In de samenleving zijn tevens andere effecten van nieuwe technologische toepassingen te signaleren. Het is mogelijk geworden om via e-mail contact te onderhouden met mensen, ongeacht de plaats waar zij zich bevinden. Via sms, mms en internetblogs is men in korte tijd op de hoogte van de meest recente gebeurtenissen in de wereld. De fysieke wereld wordt door deze ontwikkelingen grondig beïnvloed.

Castells beweert dat de nieuwe economie informationeel is omdat de concurrentiekracht van de voornaamste spelers (bedrijven, regio's of landen) afhankelijk is van hun vermogen om elektronische informatie te creëren en te verwerken. Het ontstaan van deze nieuwe economie is alleen mogelijk dankzij de revolutie die heeft plaatsgevonden in de informatietechnologie. Hij introduceert hiervoor het begrip netwerkmaatschappij.

Op basis van de bovenstaande paragraaf kan worden geconstateerd dat informatie en communicatie de twee pijlers van kennisontwikkeling en kennisgebruik vormen. Dit zorgt vervolgens voor nieuwe technologische toepassingen en deze vormen weer een bron voor economische groei. Op basis hiervan is het interessant te bekijken of en hoe de Nederlandse

overheid haar visie op ICT heeft verwoord in overheidsprogramma's of beleidsnota's vanaf de jaren negentig. Er zal hierbij gefocust worden op de inzet van ICT in samenhang met het thema interactieve beleidsvorming. Dit geeft inzicht in de ideeën die er op dit gebied binnen de overheid leven en kan verklaren waarom er belang gehecht wordt aan inzet van ICT ten behoeve van interactieve beleidsvorming. In de volgende paragraaf volgt een overzicht van beleidsnota's en overheidsprogramma's over kennis en ICT. Zo kan een beeld worden geschetst over de ontwikkelingen op dit gebied en de richting die de overheid heeft gekozen voor de inzet van ICT en de samenhang hiervan met het thema interactieve beleidsvorming.

3.1.2 Beleidsnota's en overheidsprogramma's

Bekkers e.a. (2005) geven aan dat, omdat kennis van vitaal economisch belang is en een 'belangrijke concurrentiebron' is geworden, 'het logisch is dat er veel aandacht is voor vraagstukken die te maken hebben met ontwikkeling van een kennisinfrastructuur' (Bekkers, 2005: 27). Dat er veel aandacht is vanuit de overheid blijkt wel uit de hoeveelheid overheidsprogramma's en beleidsnota's die betrekking hebben op ICT. Er zal een beknopt overzicht worden gegeven aan de hand van overheidsprogramma's en nota's, waarbij vooral die informatie van belang is waarbij er aandacht is voor ICT en de inzet van deze ICT bij interactieve beleidsvorming.

Het Nationaal Actieprogramma Elektronische Snelwegen uit 1994 was één van de eerste programma's waarin de Nederlandse overheid zich tot doel stelde goede randvoorwaarden te creëren voor nieuwe elektronische toepassingen. Er werden zes hoofdpunten geformuleerd die tot liberalisering, het wegnemen van juridisch knelpunten en een verduidelijking van de rol van de overheid op ICT-gebied moesten leiden. Het was een eerste aanzet om van Nederland een koploper te maken op ICT-gebied, maar er werd in dit programma nog geen aandacht besteed aan daadwerkelijke elektronische toepassingen.

In 1995 werd een derde Beleidsnota Informatiebeleid Openbare Sector, of BIOS-3 met de titel 'Terug naar de toekomst' gepresenteerd. In deze nota stond de verbetering van de dienstverlening van de overheid aan de burgers centraal. Dit zou mede moeten gebeuren door betere inzet van ICT. In de nota wordt specifiek aandacht besteed aan het feit dat de ontwikkelingen op ICT-gebied kunnen zorgen voor een meer rechtstreeks contact tussen overheid en burger en dat wellicht hiermee het draagvlak voor besluitvorming kan worden vergroot.

Het actieprogramma Elektronische Overheid uit 1998 was een vervolg op het Nationaal Actieprogramma Elektronische Snelwegen van 1994. In het actieprogramma uit 1998 ligt de nadruk vooral op interactieve, digitale diensten. Het gaat om het aanbieden en toegankelijk maken van informatie en de wijze waarop burgers kunnen communiceren met de overheid. In het Contract met de Toekomst uit 2000 wordt beschreven dat in Nederland een netwerkmaatschappij ontstaat, waarover in paragraaf 3.1.1 is geschreven. Er wordt gesteld dat de overheid deel uit maakt van een netwerk en dat steeds meer rekening dient te worden

gehouden met de behoeften van andere partijen in het netwerk. Er is een apart hoofdstuk gewijd aan participatie. Hierin is aandacht voor de verschuiving van politieke participatie naar sociale participatie, waarbij de rol van internet wordt benadrukt. In de nota wordt aandacht besteed aan het netwerkkarakter van internet en de gevolgen die dit heeft. 'Geconstateerd kan worden dat op het Internet zich in wezen nieuwe vormen van interactie en communicatie ontwikkelen, die een andere manier van omgaan met formele relaties weerspiegelen en het aangaan van en de betrokkenheid bij nieuwe verbanden lijken te vergemakkelijken' (Contract met de toekomst, 2000: 30). Er wordt voorzichtig gerept over interactieve beleidsvorming met inzet van internet, maar er wordt nadruk gelegd op de gevolgen die deze inzet heeft voor de democratie. Er moet meer aandacht komen voor 'het ICT-ondersteund innoveren van besluitvormingsprocessen, zodat burgers op een transparante en democratische gelegitimeerde manier meer invloed kunnen krijgen' (Nota Contract met de Toekomst, 2000: 31).

Er werd in het actieprogramma besloten tot het oprichten van een expertisebureau dat de relatie tussen innovatieve besluitvorming en democratische legitimatie nader zou uitwerken. Dit expertisebureau innovatieve besluitvorming (XPIN) was actief van 2001 tot juli 2005. Het XPIN noemde zich een kenniscentrum voor de publieke sector en had als doel kennis over innovatieve beleidsvorming te bundelen en verder te verspreiden. Het bureau is daar succesvol in geweest.

Het programma B4 (Beter Beleid voor Burger en Bedrijf) werd door de val van het kabinet in 2003 opgevolgd door het programma Andere Overheid. In dit programma is er minimale aandacht voor interactieve beleidsvorming. In dit actieprogramma wordt verduidelijkt op welke wijze interactie tussen burgers, bedrijven, instellingen en de overheid kan worden geprofessionaliseerd. In het programma wordt dat doel als volgt verwoord: 'Door kansrijke innovaties binnen de overheid ruimte te bieden zullen succesvolle voorstellen op het gebied van betere dienstverlening, effectiever handelen en een sterkere rol voor de civil society ondersteund kunnen worden' (Actieprogramma Andere Overheid, 2003: 10). Er wordt melding gemaakt van een actieprogramma interactieve beleidsvorming. Het actieprogramma is bedoeld om 'een kwalitatief goede interactie tussen burger en bestuur in alle fasen van de beleidscyclus te bevorderen' (Actieprogramma Andere Overheid, 2003: 12).

In 2004 volgde: 'Op weg naar de elektronische overheid'. Hierin werd een perspectief geschetst van een overheid die in staat is om interactieve beleidsvorming in te zetten, door de interne organisatie aan te passen. Hiervoor is het nodig om overheidsinformatie en -diensten beschikbaar te maken voor burgers.

In 2005 kwam er een vervolgnota op Rijksbrede ICT-agenda, getiteld 'Beter presteren met ICT'. In deze nota wordt uitgelegd dat Europa in 2010 de meest dynamische kenniseconomie wil zijn en Nederland in Europa en de wereld koploper wil zijn wat betreft de inzet en het gebruik van ICT.

Het meest recente overheidsprogramma is het Actieprogramma Lokaal bestuur. Dit is een deelproject binnen het thema Sterk lokaal bestuur. Het programma Lokaal bestuur is gestart

in 2007 en heeft een looptijd tot 2010. Het programma heeft als doel de kwaliteit van het lokaal bestuur te versterken. Een van de thema's is de relatie tussen burger en bestuur. Er is een apart aandachtsveld voor interactieve beleidsvorming en participatie.

Er is hierboven een kort overzicht geschetst van de ontwikkelingen op het gebied van ICT en interactieve beleidsvorming gebaseerd op overheidsprogramma's van 1994 tot heden. Er kan worden vastgesteld dat de rijksoverheid hoge ambities heeft wat betreft het gebruik van ICT en interactieve beleidsvorming. Voor gemeenten zijn er dan ook genoeg aanknopingspunten om actief te zijn op het gebied van interactieve beleidsvorming.

Na het bovenstaande globale overzicht van ontwikkeling van de netwerkmaatschappij en ICT, wordt in de volgende paragraaf een meer precieze invulling van de begrippen ICT en internet voor dit onderzoek gegeven.

3.2 ICT

In de vorige paragraaf is een korte achtergrond geschetst over een veranderende samenleving en is een overzicht gegeven van overheidsprogramma's, waarbij gekeken is naar de plannen voor de inzet van ICT en interactieve beleidsvorming. In deze paragraaf zullen de eigenschappen van ICT die relevant zijn voor het functioneren van het openbaar bestuur nader beschreven worden. Dit geeft een algemeen inzicht in de mogelijkheden van ICT voor het openbaar bestuur. Vervolgens zal specifiek worden ingegaan op de rol en mogelijkheden van internet en de inzet van internet in interactieve beleidsvorming.

3.2.1 Eigenschappen ICT

Zoals beschreven in paragraaf 3.1 vindt er in de publieke sector een transformatie plaats onder invloed van ICT. Bekkers en Zuurmond (2005) noemen de volgende eigenschappen van ICT:

- calculatie
- transactie
- controle en disciplineren
- transparantie
- communicatie
- virtual reality

Deze eigenschappen kunnen als volgt kort beschreven worden. Calculatie betreft de klassieke eigenschap van ICT. Te denken valt aan het doorrekenen van financiële gevolgen van maatregelen. 'Het calculerende vermogen van ICT wordt doorgaans aangewend om de rationaliteit van de beleidsvorming en besluitvorming te vergroten' (Bekkers, 2005: 61).

ICT kan ook worden ingezet voor transacties. Bekkers en Zuurmond geven aan dat ICT voor grootschalige verwerking en bewerking van gegevens ingezet kan worden, denk bijvoorbeeld aan de Belastingdienst. Controle en disciplineren als eigenschap van ICT hangt

hiermee samen. Dankzij de inzet van ICT kunnen door een bepaalde vaste vraagvorm antwoorden afgedwongen worden (disciplineren) en tegelijkertijd kunnen gemeenten gedwongen worden om werkprocessen te 'standaardiseren' of 'formaliseren' (Bekkers, 2005: 62). Transparantie houdt volgens Bekkers en Zuurmond in dat door de inzet van ICT veel meer gegevens bekend zijn en dat daardoor het gedrag van overheidsorganisaties doorzichtiger wordt.

De voor dit onderzoek meest relevante eigenschappen van ICT zijn communicatie en virtual reality. Volgens Bekkers heeft ICT een communicatief vermogen. In principe spreekt deze term voor zich: 'mensen kunnen ongeacht plaats en tijdstip real-time met elkaar communiceren' (Bekkers, 2005: 63). De meest gebruikte functies hiervoor zijn internet en e-mail. Virtual reality houdt in dat 'door de combinatie van multimedia, grafische presentaties, grootschalige databestanden en eventueel ook andere toepassingen, levensechte werkelijkheden gesimuleerd kunnen worden' (Bekkers, 2005: 63). Deze virtual reality zou uitstekend kunnen worden ingezet ter ondersteuning van interactieve beleidsvorming.

Linden e.a. (2001) beschrijven de transformatie onder invloed van ICT. Zij maken dit duidelijk aan de hand van het volgende model (Linden e.a., 2001: 12):

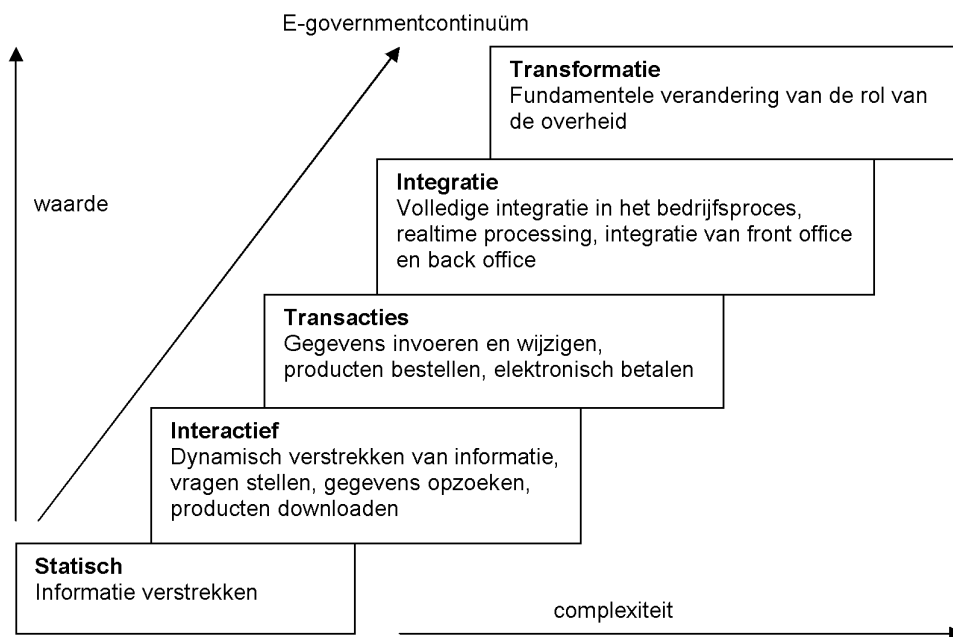


Fig. 3.1: e-governmentcontinuüm

In dit model wordt de verandering weergegeven die de overheid ondergaat onder invloed van ICT. Het blijkt dat zowel de waarde als de complexiteit van de informatievoorziening toeneemt, naarmate een overheidsorganisatie een hoger niveau bereikt. Linden constateert dat veel overheidsorganisatie zich nog in de eerste en tweede fase bevinden. De verschillende ontwikkelfases hangen mede af van de voorwaarden in dit proces. Voor

transacties is het bijvoorbeeld van belang met 100% zekerheid vast te stellen met wie de overheid te maken heeft en de infrastructuur voor het doen van veilige betalingen dient hiervoor gereed te zijn.

In de bovenstaande paragraaf zijn enkele algemene eigenschappen van ICT en specifiek instrumenten beschreven. In dit onderzoek draait het voornamelijk om de communicatieve rol van ICT. Voor de communicatieve rol van ICT is gekozen voor één specifieke toepassing: internet. Het internet kan worden beschouwd als een onderdeel van ICT. Zonder ontwikkelingen op het gebied van computers, netwerken, dataopslag, zou het internet in de huidige vorm niet kunnen bestaan. Wat onder internet wordt verstaan in dit onderzoek wordt in de volgende paragraaf uitgelegd.

3.2.2 Definitie internet

Voor dit onderzoek is het noodzakelijk om een eenduidige betekenis van het woord internet vast te stellen. Een mogelijke definitie is die van Franken e.a.: 'Het Internet is een wereldwijd netwerk (van onderling verbonden lokale en internationale netwerken), waarbinnen computers op basis van het TCP/IP protocol en met behulp van routers onderlinge verbindingen tot stand kunnen brengen' (Franken, 1997: XVI). Het is dus een netwerk van computernetwerken, dat vanuit de hele wereld toegankelijk is. Naast het internet zijn er andere typen computernetwerken. Als een netwerk afgeschermd is voor de buitenwereld, bijvoorbeeld een computernetwerk binnen een overheidsorganisatie, dan spreekt men over een intranet. Tegenwoordig is een intranet van buitenaf via een beveiligde verbinding te benaderen voor werknemers, men spreekt dan over een extranet.

In de bovenstaande definitie wordt het begrip TCP/IP protocol genoemd. Dit protocol is in 1974 geïntroduceerd en het staat voor 'Transmission Control Protocol/Internet Protocol.' 'TCP dient om (grote) berichten in stukjes te verdelen. Deze delen worden vervolgens verpakt in IP enveloppen waarop het adres staat van de plaats van bestemming' (Wees, 2000: 20). Met behulp van het TCP/IP protocol is het dus mogelijk informatie (in bits) van de ene computer naar de andere computer te verzenden. Routers zorgen voor de verbindingen tussen de verschillende netwerken en voor het naar het correcte adres versturen van de informatiepakketten.

Het internet is de infrastructuur waarop veel toepassingen worden gebruikt en het World Wide Web is hiervan de bekendste' (Wees, 2000: 47). Met een webbrowser kunnen webpagina's worden bekeken en deze webpagina's zijn via hyperlinks onderling met elkaar verbonden. Dit geheel van webpagina's wordt het World Wide Web genoemd. De webpagina's konden aanvankelijk alleen tekst bevatten, maar nu zijn afbeeldingen, films of muziek gemeengoed geworden.

Internet en het World Wide Web worden over het algemeen als elkaars synoniem gebruikt. In dit onderzoek gebeurt dit ook. Met internet wordt het geheel van de infrastructuur en tevens de toepassing World Wide Web bedoeld. Interactieve beleidsvorming via internet

houdt dus in alle vormen waarbij een overheid probeert burgers op interactieve wijze bij het beleid te betrekken, met gebruikmaking van websites en alle toepassingen daarvan. Te denken valt aan videoconferencing, virtual reality, digitale vergaderingen en stemmingsprocedures via internet. Het criterium is dat er sprake moet zijn van interactie (zie ook paragraaf 2.1.2), waarbij over en weer invloed kan worden uitgeoefend op de uiteindelijke vorming van een beleid.

In deze paragraaf stond onderzoeksvraag 2b centraal. In de volgende paragraaf 3.3 zal worden ingegaan op specifieke internetgereedschappen voor interactieve beleidsvorming.

3.3 Internetgereedschappen voor interactieve beleidsvorming

In deze paragraaf staat onderzoeksvraag 3c centraal: welke instrumenten zijn er voor interactieve beleidsvorming via internet? In de vorige paragraaf zijn eigenschappen van ICT beschreven en is uitgelegd wat in dit onderzoek met internet wordt bedoeld. In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de specifieke instrumenten die overheden ter beschikking staan om burgers via internet bij beleidsvorming te betrekken.

Driessen (2002) beschrijft dat vooral grotere gemeenten internet gebruiken voor experimenten op het gebied van interactieve beleidsvorming. De financiële speelruimte is daarvoor groter in zulke gemeenten, hoewel er ook enkele kleine gemeenten zijn die met interactieve beleidsvorming experimenteren. Driessen (2002: 21) constateert de volgende effecten bij inzet van internet voor interactieve beleidsvorming:

- de participatie van de burger is hoger
- door internet is de informatievoorziening uitgebreider en sneller
- burgers beschouwen de gemeente als moderner
- interactieve beleidsvorming via internet stimuleert internetgebruik door en in de gemeente
- burgers en bestuurders hebben op internet geen andere rollen
- van ambtenaren wordt een grotere inspanning gevraagd

Er zitten enkele voordelen aan de inzet van internet voor interactieve beleidsvorming. Driessen geeft enkele kritische succesfactoren aan voor de inzet van internet voor interactieve beleidsvorming (Driessen, 2002: 21,22):

- Inbedding in de organisatie: steun van de ambtelijke en bestuurlijke top is onmisbaar.
- Participatie door bestuurders: bestuurders die een echte interactieve discussie willen voeren zullen actief moeten participeren in de discussie.

- Aandacht voor communicatie: over de bedoeling van de discussie op internet, de status van de reacties en de bevoegdheden van de deelnemers moet duidelijkheid bestaan. Internet dient te worden ingezet naast de andere communicatiekanalen.
- Geschikt thema dat dicht bij de burgers staat: een thema moet niet alleen aanslaan, maar zich ook lenen voor discussie via internet.
- Goede vormgeving en techniek van de site. Het ontwerp van een aantrekkelijke en gemakkelijk te bedienen site is een vak apart. Ook op maat gesneden werkprocessen achter de site, die ervoor zorgen dat reacties snel en adequaat verwerkt kunnen worden, zijn van groot belang, onder andere om gewekte verwachtingen te kunnen waarmaken.

Bongers (2005: 219) noemt ook een aantal ICT-hulpmiddelen die ingezet kunnen worden door overheden ter ondersteuning van interactieve beleidsvorming zoals 'overheidsportals, e-maillijsten, online discussiefora, chatsessies, audiovisuele systemen ter ondersteuning van discussies of computerondersteuning bij traditionele face-to-face consultaties.'

Er kan worden vastgesteld dat de inzet van internet voor interactieve beleidsvorming kansen biedt, mits het goed is ingebed in de organisatie. Hieronder wordt beschreven welke instrumenten een gemeente tot haar beschikking staan om internet te gebruiken voor interactieve beleidsvorming.

Van Dijk (1999) geeft het volgende overzicht van mogelijkheden van gebruik van media voor interactieve beleidsvorming:

	Zelfde tijd	Andere tijd
Zelfde plaats	Face-to-face G.D.S.S. Electronic discussion / board room	Electronic discussion / board room
Andere plaats	Televergadering (audio, video, computer)	Elektronische post Internetdiscussie Gestructureerde keuze-enquête

Tabel 3.2: media voor interactieve beleids- en besluitvorming (van Dijk, 1999: 200)

Als uitgangspunt in dit onderzoek geldt bij de inzet van internet dat gemeente en burgers niet op dezelfde plaats zijn. In dat geval dient de inzet van internet voornamelijk als ondersteuning van andere manieren van interactieve beleidsvorming, terwijl in dit onderzoek de inzet van internet als zelfstandig medium voor interactieve beleidsvorming centraal staat. De mogelijkheden tot inzet van internet worden op basis van bovenstaande tabel beperkt tot televergadering (audio, video, computer), elektronische post (e-mail), internetdiscussie en de gestructureerde keuze-enquête.

Lenos en Buurman (2000) onderscheiden specifieke internetgereedschappen voor interactieve beleidsvorming. Dit zijn discussies en chats, visualisaties en meningpeilende gereedschappen.

Discussies en chats spreken redelijk voor zich. Een discussie kan op een website gestart worden door een stelling te poneren waar vervolgens mensen via internet op kunnen reageren. Een nadeel van zulke discussies is dat ze chaotisch kunnen verlopen als er geen goede moderator aanwezig is die de discussies structureert en niet nuttige bijdragen verwijdt. Vaak wordt een discussie gevoerd via een forum op een (interactieve) website.

Via chats kunnen deelnemers aan een interactief proces rechtstreeks contact hebben met elkaar, waarbij rechtstreeks gediscussieerd kan worden over beleidsvoorstellen. Deelnemers hoeven hiervoor niet op dezelfde plaats aanwezig te zijn.

Er worden tevens nieuwe gereedschappen ontwikkeld die voortborduren op bovenstaande vormen van communicatie. Een mogelijke commerciële toepassing is bijvoorbeeld Synmind. 'Synmind is een webapplicatie waarmee verschillende belanghebbenden en deskundigen een productieve dialoog kunnen voeren'.¹ De webapplicatie zou op transparante wijze inzichten en meningen van deelnemers kunnen weergeven.

Onder meningpeilende gereedschappen kunnen bijvoorbeeld enquêteprogramma's worden verstaan. Een nadeel van enquêteprogramma's is vaak dat de interactiviteit nogal te wensen over laat en het voor burgers vaak niet duidelijk is wat de overheid met de uitkomsten van de enquêtes doet.

Met visualisaties (virtual reality) kunnen plannen van een overheid zichtbaar worden gepresenteerd. Als burgers een wijziging zouden willen doorvoeren in die plannen, dan zouden de resultaten gelijk kunnen worden doorberekend en virtueel getoond. 'Door virtuele manipulaties van de plannen mogelijk te maken, kunnen visualisaties bijdragen aan interactieve beleidsvorming (Lenos, 2000: 5).

De game is nog een voorbeeld van een applicatie die veel mogelijkheden biedt, omdat het complexe zaken inzichtelijk kan maken door deze in een spelvorm te gieten. Een game wordt bij de overheid nog niet veel gebruikt. Wanneer een game wordt ingezet bij gemeenten of provincies is dit vaak met voorlichtingsdoeleinden.

In hoofdstuk 2 is in tabel 2.1 een overzicht gegeven van de mogelijkheden die gemeenten hebben om interactieve beleidsvorming toe te passen. Uit bovenstaande informatie kunnen andere, specifieke, internetinstrumenten worden toegevoegd. Dit levert een tabel op van mogelijke instrumenten voor interactieve beleidsvorming. Deze tabel, gebaseerd op de gegevens van Erkens (2004: 20), is te vinden in bijlage 1.

Bijlage 1 geeft een overzicht van mogelijkheden die gemeenten hebben om burgers bij het beleid te betrekken. Het is vervolgens de vraag of en hoe deze internetinstrumenten worden ingezet voor interactieve beleidsvorming. In de literatuur zijn weinig voorbeelden gevonden

¹ <http://www.synmind.com/>

van gemeenten die daadwerkelijk internetinstrumenten toepassen in hun interactieve processen met burgers. Voor dit onderzoek zal een selectie worden gebruikt van de beschikbare internetinstrumenten, zoals vermeld in bijlage 1. Deze selectie wordt uitgewerkt in hoofdstuk 4.

3.4 Voorlopige conclusie

In dit hoofdstuk zijn de ontwikkelingen op het gebied van ICT behandeld. De tweede onderzoeksvraag stond hierbij centraal. Er is een beknopt overzicht gegeven van ontwikkelingen die gezorgd hebben voor het ontstaan van de netwerkmaatschappij en de centrale rol van kennis daarin. De Nederlandse overheid probeert hierop in te spelen door de ontwikkelingen op het gebied van ICT op alle mogelijke manieren te stroomlijnen en te ondersteunen. Zoals uit overheidsprogramma's en nota's is gebleken richt de aandacht zich hierbij vooral op de ICT-infrastructuur. De laatste jaren worden als uitvloeisel hiervan daadwerkelijk toepassingen, zoals DigiD of de Persoonlijke Internet Pagina, ontwikkeld. Vervolgens zijn, met behulp van de theorie, de eigenschappen van ICT nader uitgelicht. De eigenschappen van ICT geven inzicht in de wisselwerking tussen ICT en interactieve beleidsvorming. Vervolgens is een overzicht gegeven van mogelijke internetgereedschappen die overheden in kunnen zetten bij interactieve beleidsvorming. Het blijkt dat er verschillende internetinstrumenten zijn ontwikkeld

Als de beschikbare literatuur over de inzet van internet voor interactieve beleidsvorming wordt geanalyseerd, dan blijken er wel internetgereedschappen te zijn voor interactieve beleidsvorming, maar het blijkt dat deze niet zo vaak door gemeenten worden toegepast. Dit kan aan de technische ontwikkeling van dit soort producten liggen, maar het kan ook zijn dat er weinig vraag is naar dit soort internetgereedschappen. Een reden hiervoor zou kunnen zijn dat er te veel nadelen (zie paragraaf 2.2.3) zitten aan de toepassing van interactieve beleidsvorming door gemeenten.

Dat er geen algemene internetgereedschappen zijn ontwikkeld ligt voornamelijk aan het feit dat elk interactief beleidsvormingsproces een andere opzet en andere doelen heeft. Voor commerciële partijen is het daarom moeilijk om een geschikt gereedschap te ontwikkelen dat breed inzetbaar is. In het volgende hoofdstuk zal worden gekeken naar de daadwerkelijke toepassingen van internetinstrumenten binnen gemeenten.

4 Analysekader voor het praktijkonderzoek

In de hoofdstukken twee en drie zijn de centrale begrippen interactieve beleidsvorming en internet uitgewerkt. Dit heeft een overzicht opgeleverd van de betekenis van interactieve beleidsvorming in dit onderzoek en relevante internetgereedschappen die voor interactieve beleidsvorming kunnen worden ingezet door gemeenten. In dit hoofdstuk staat onderzoeksvraag 3 centraal: 'welke overeenkomsten en verschillen in het gebruik van internet door gemeenten op het gebied van interactieve beleidsvorming zijn er in de praktijk te constateren?'

De onderzoeksvraag is opgesplitst in twee deelvragen. Onderzoeksvraag 3a luidt: 'Welke instrumenten op het gebied van interactieve beleidsvorming met behulp van internet zijn door gemeenten ingezet?' en onderzoeksvraag 3b: 'welke manifeste behoefte hebben de gemeenten voor de inzet van internet voor interactieve beleidsvorming?'

Het praktijkonderzoek bestaat uit een casestudy (zie ook paragraaf 1.5). De casestudy is opgebouwd uit een analyse van de gemeentelijke websites en een expertraadpleging. In dit hoofdstuk worden de op basis van de literatuur geïdentificeerde internetinstrumenten en internetgereedschappen geoperationaliseerd ten behoeve van het praktijkonderzoek (paragraaf 4.1.). In het praktijkonderzoek wordt getoetst of deze toepassingen worden gebruikt en wat de redenen voor de verschillende gemeenten zijn deze instrumenten in te zetten. Tevens wordt de wijze waarop de cases zijn geselecteerd beschreven (paragraaf 4.2 en 4.3) en wordt de gebruikte onderzoeksmethode toegelicht (paragraaf 4.4).

4.1 Operationalisering

Gemeenten hebben allerlei mogelijkheden om burgers bij beleidsvorming te betrekken. Voorbeelden daarvan zijn inspraakavonden of forums. Één van de wijzen waarop interactieve beleidsvorming kan worden vormgegeven is door middel van de inzet van internet. Omdat internet grootschalig kan worden ingezet voor interactieve beleidsvorming, zou internet een grote rol kunnen spelen in de interactieve beleidsvormingsprocessen van een gemeente. In hoofdstuk drie staat beschreven, welke verschillende internetinstrumenten een gemeente kan gebruiken om burgers op interactieve wijze bij het beleid te betrekken en de voor- en nadelen van de inzet hiervan.

Op basis van het literatuuronderzoek zijn verschillende instrumenten en internetgereedschappen voor interactieve beleidsvorming geduid, zie ook paragraaf 2.3 en paragraaf 3.3. Deze worden in de onderstaande tabel 4.1 weergegeven.

krachtenveldanalyse	email	opinionwizer	videoconferencing
chats	enquête	pip	virtual reality
digitaal debat	forum	poll	website
digitaal panel	game	stemmingsprocedure	wiki
discussies	internetdiscussie	televergadering	

Tabel 4.1: Geïdentificeerde instrumenten

Om te focussen op specifieke instrumenten die kunnen worden ingezet met behulp van internet, wordt de oorspronkelijke lijst van 19 instrumenten en internetgereedschappen voor het praktijkonderzoek teruggebracht tot 11. De reden van het samenvoegen is dat er sprake is van deels overlappende instrumenten, zoals digitaal debat en discussies. Voor een duidelijk onderscheid, mede voor de respondenten, zijn deze samengevoegd. Er zijn enkele andere instrumenten, die gebaseerd zijn op de oudere vorm van inspraak, verwijderd, waaronder krachtenveldanalyse. Dit resulteert in de volgende lijst, weergegeven in tabel 4.2:

chats	enquête via website / opinionwizer	videoconferencing
digitaal debat / internet discussie / forum	game	virtual reality
digitaal panel	persoonlijke internetpagina (PIP)	wiki
e-mail	stemmingsprocedure / poll	

Tabel 4.2: Gerubriceerde instrumenten ten behoeve van het praktijkonderzoek

Deze 11 internetinstrumenten staan centraal in het praktijkonderzoek. In de cases wordt getoetst of deze internetinstrumenten worden ingezet en waarom dat wel of niet gebeurt. Dit wordt gedaan middels een analyse van de website van de gemeenten en een expertraadpleging. Bij elk instrument wordt het toepassingsmotief in kaart gebracht. De motieven van gemeenten kunnen vervolgens met elkaar en met de theorie worden vergeleken. Daarnaast kunnen de motieven worden gekoppeld aan de voor- en nadelen zoals deze gezien worden binnen gemeenten en zoals deze voor- en nadelen uit de literatuur naar voren komen.

4.2 Selectieprocedure van de cases

De selectie van de cases in dit onderzoek is gebaseerd op twee informatiebronnen. Deze informatiebronnen zijn een door de overheid geïnitieerde monitorwebsite, een expertraadpleging. Op basis van de monitorsite en de expertraadpleging is een longlist samengesteld van gemeenten die actief zijn met interactieve beleidsvorming en instrumenten via internet. Deze longlist is vervolgens afgezet tegen een lijst van voorhoedegemeenten van de website Egem. Uit deze longlist en voorhoedelijst zijn, qua bevolkingsgrootte, twee vergelijkbare gemeenten geselecteerd voor het kwalitatieve onderzoek. Deze selectieprocedure is gebruikt, om te waarborgen dat er cases worden geselecteerd die bekend staan om hun vooruitstrevendheid op het gebied van interactieve beleidsvorming. Er

wordt gekozen voor vergelijkbare gemeenten, om zo andere variabelen, die van invloed zijn op mogelijk verschillen in aanpak tussen gemeenten, uit te sluiten. Dit betekent een verzwakking van het onderzoeksdesign, omdat de uitkomsten niet gegeneraliseerd kunnen worden naar andere gemeenten.

In de volgende paragraaf wordt de selectie van de gemeente op basis van de monitorsite en expertraadpleging nader verklaard. Tevens worden de longlist en de uiteindelijk geselecteerde cases beschreven.

4.2.1 Monitorsite

Voor een selectie van mogelijke cases voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de onafhankelijke monitorsite: monitor.overheid.nl. Op deze site wordt een vragenlijst gehanteerd waarop gemeenten punten, uitgedrukt in percentages, scoren o.a. op het gebied van burgerbetrokkenheid en participatie. Deze score is een indicatie voor de aandacht die het thema interactieve beleidsvorming en participatie van burgers in beleid krijgt binnen de gemeenten. Deze lijst heeft een vastgestelde norm en is voor dit kwalitatief onderzoek als indicatie-instrument gebruikt om een vooranalyse te maken van het gebruik van internetinstrumenten door gemeenten ten behoeve van interactieve beleidsvorming. De volgende gemeenten scoren 100%: Almere, Dordrecht, Eindhoven, Enschede, Rotterdam. Deze score wil zeggen dat de gemeenten voldoen aan de checklist zoals opgesteld op monitor.overheid.nl. De vijf gemeenten zijn om deze reden opgenomen in de longlist

4.2.2 Expertraadpleging

Er is contact opgenomen met een aantal experts, die actief zijn op het gebied van interactieve beleidsvorming en internet (zie bijlage 2). De experts zijn werkzaam binnen de volgende organisaties: Ministerie van Binnenlandse Zaken, VNG, United Knowledge, ZENC, Publiek-politiek en OnzeWijk.nl. Aan de experts is de vraag voorgelegd welke gemeenten zich bezighouden met interactieve beleidsvorming en als geschikte case voor dit onderzoek zouden kunnen dienen.

Tevens is deelgenomen aan een seminar met als thema 'Burgers aan zet met internet' waarbij experts op het gebied van participatie aanwezig waren en hun visie over dit onderwerp gaven.

Ten slotte is een verdiepingsgesprek over het onderwerp gehouden met een beleidsmedewerker van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Op deze wijze is input verkregen voor de longlist van mogelijke cases op het gebied van interactieve beleidsvorming en internet.

4.2.3 Longlist gemeenten

De selectie van gemeenten voor de longlist vindt plaats op basis van bovenstaande informatiebronnen. De longlist van gemeenten die als resultaat hieruit naar voren komt is opgenomen in tabel 4.3.

Longlist gemeenten
Almere
Amersfoort
Andijk
Apeldoorn
Boskoop
Dantumadeel
Dordrecht
Eindhoven
Enkhuisen
Enschede
Groningen
Heerhugowaard
Medemblik
Noorder-Koggenland
Rotterdam
Smallingerland
Wervershoof

Tabel 4.3: Longlist t.b.v. de selectie van case studies

Uit contacten met experts (zie bijlage 2) blijkt dat er verschillende gemeenten zijn die gebruik maken van een e-spraak tool. Met dit internetgereedschap² kunnen met behulp van internet discussies worden gevoerd over gevaarlijke plaatsen in een wijk. Door het klikken op punaises wordt een forum bereikt, waarop een discussie kan worden gevoerd over de bewuste gevaarlijke plaats. De gemeente Amersfoort is actief op dit gebied.

De gemeenten Almere en Groningen worden genoemd als gemeenten die een experiment doen via petitie.nl. Via deze website kunnen burgers een petitie indienen over gemeentelijk beleid waarmee zij het oneens zijn en kunnen zij hun mening of zorgen uiten. Via de website kunnen burgers de behandeling van de petitie door de gemeente volgen.

De gemeenten Andijk, Enkhuisen, Medemblik, Noorder-Koggenland en Wervershoof hebben in 2003 deelgenomen aan het project 'elektronische burgerparticipatie op internet'. In deze gemeenten zijn vijftien experimenten met interactieve beleidsvorming gerealiseerd. Doel van deze experimenten was om interactieve beleidsvorming met de specifieke succes- en faalfactoren in de praktijk te ervaren.

Door de gemeente Apeldoorn is een virtuele landkaart van de gemeente ontwikkeld. Op deze kaart wordt een mogelijke herinrichting van nieuwe straten weergegeven. Bewoners en andere belanghebbenden kunnen hun mening geven over de inrichting, bouwontwerpen en het straatmeubilair. Tevens kan men informatie opvragen, chatten, of een forumvraag stellen.

Een andere gemeente die wordt genoemd is de gemeente Boskoop. In deze gemeente wordt een wiki-experiment uitgevoerd, waarbij bewoners en betrokkenen via een wiki rechtstreeks meeschrijven aan een WMO-beleidsnota.

² <http://www.e-spraak.nl/>

De gemeente Dantumadeel is leidende deelnemer in het door Europa gesubsidieerde project 'E-voice'. Tijdens de looptijd van het project (2004-2008) zullen verschillende oude en nieuwe media ingezet worden om interactieve burgerparticipatie te vergroten.

In de gemeente Dordrecht vindt participatie plaats bij de inrichting van het Mauveplein. De bewoners van de buurt waar het heringerichte plein ligt, hadden een keuze uit verschillende opties voor de herinrichting van het plein. Er kon hierbij via internet worden gestemd.

De gemeente Enschede wordt genoemd als voorloper op het gebied van digitale dienstverlening aan de burger, met een goed ontwikkeld digitaal loket als uitvloeisel van het project 'Overheidsloket 2000'. Er hebben tevens proeven met interactieve beleidsvorming plaatsgevonden.

De gemeente Heerhugowaard heeft in 2003 een 'Stappenplan interactieve beleidsvorming' opgesteld. Dit stappenplan vormt een hulpmiddel bij de beslissing of beleid interactief moet worden aangepakt en op welke wijze dat kan geschieden.

De gemeente Smallingerland ten slotte, wordt door experts genoemd als gemeente met actieve plannen voor interactieve beleidsvorming via internet. In de gemeente is een plan ontwikkeld voor het realiseren van een vernieuwende wijk in de plaats Opeinde. Belanghebbenden zullen hierbij rechtstreeks worden betrokken op een Web 2.0³ manier.

4.2.4 Geselecteerde cases

Voor het selecteren van de cases vormt de longlist het uitgangspunt. Er is vervolgens gekeken naar de website www.egem-iteams.nl. Op deze website worden zogenaamde voorhoedegemeenten genoemd. Voorhoedegemeenten zijn voorlopers op één of meer onderdelen van de e-overheid en spelen een actieve rol bij de standaardisering van voorzieningen en werkwijzen. Onder de voorhoedegemeenten zijn zowel kleine, middelgrote en grote gemeenten vertegenwoordigd. De voorhoedegemeenten zijn: Alkmaar, Amstelveen, Amsterdam, Apeldoorn, Arnhem, Assen, Beverwijk, Delft, Den Bosch, Den Haag, Dordrecht, Eindhoven, Enschede, Groningen, Helmond, Hoorn, Lansingerland, Middelsee gemeenten, Nieuwegein, Ridderkerk, Rotterdam, Twenterand, Utrecht, Voorst en Zoetermeer.

Op basis van de longlist van gemeenten die is opgesteld in paragraaf 4.2.3 en de lijst van voorhoedegemeenten, zijn de gemeenten Apeldoorn en Enschede als cases voor dit kwalitatieve onderzoek gekozen. Het voordeel van voorhoedegemeenten is dat er veel nieuwe projecten worden gestart. Lang niet alle projecten zullen succesvol aflopen, omdat het om nieuwe ontwikkelingen gaat. Een voorhoedegemeente leent zich daarom uitstekend voor nader vergelijkend onderzoek. De essentie van voorhoedegemeenten is het (samen) ontwikkelen, toetsen en gebruiken van voorzieningen voor de elektronische overheid. Hierbij bieden de voorhoedegemeenten algemeen toepasbare voorbeelden en bouwstenen aan,

³ Met Web 2.0 wordt de tweede fase in de ontwikkeling van het internet bedoeld. De eerste fase was het eenvoudig weergeven van informatie op websites, terwijl in de 2.0 fase interactieve toepassingen via internet centraal staan. Te denken valt aan een nieuwe manier van het beheren van informatie, het delen van bestanden of bloggen.

waar ook andere gemeenten mee aan de slag kunnen. Voor Apeldoorn houdt dit het volgende in (www.egem-iteams.nl):

Apeldoorn is zeer innovatief in de volle breedte en opereert daarbij erg vraag-respectievelijk klantgericht. De gemeente heeft goed besef van impact van veranderende dienstverlening en betreft hierin ook organisatie en processen. Apeldoorn loopt voorop in diverse vernieuwende ontwikkelingen.

In het juryrapport⁴ over toekenning van de voorhoedestatus aan Apeldoorn wordt tevens vermeld:

Apeldoorn bewijst over een groot innovatievermogen te beschikken: nu al wordt in meerdere landelijke pilotes geparticipeerd en uit de plannen voor de toekomst blijkt dat deze lijn zal worden doorgetrokken.

Op basis van de bovenstaande beschrijving is de verwachting dat de gemeente Apeldoorn in vergelijking met andere gemeenten meer technische mogelijkheden heeft om interactieve beleidsvorming via internet toe te passen. Het project over de virtuele weergave van de stad, waarbij de bewoners kunnen discussiëren via internet en invloed uit kunnen oefenen op de mogelijke inrichting van hun straat of wijk, benadert het meest het binnen dit onderzoek centraal staande thema 'interactieve beleidsvorming met behulp van internet'.

Om een goede vergelijking te kunnen maken met Apeldoorn is gezocht naar een gemeente met eenzelfde bevolkingsgrootte, die actief is op het gebied van interactieve beleidsvorming of participatie. Hiervoor is de gemeente Enschede gekozen. Enschede is, net als Apeldoorn, een voorhoedegemeente:

Enschede heeft als superpilotgemeente een voortrekkersrol vervuld in het realiseren van de Elektronische Overheid en voldoet aan de basale voorwaarden die zijn gesteld aan deelname aan Voorhoedegemeenten. Gelet op de bestuurlijke toezegging die aan de superpilotgemeenten is gedaan, is dit voldoende grond de gemeente te selecteren⁵

⁴ http://cms.dordrecht.nl/Dordrecht/up/ZsptdhoHcaE_juryrapport.pdf

⁵ http://cms.dordrecht.nl/Dordrecht/up/ZsptdhoHcaE_juryrapport.pdf

4.3 Methode

De casestudy bestaat uit het analyseren van de gemeentewebsite en het houden van een expertraadpleging. In de onderstaande paragrafen wordt hierop een toelichting gegeven.

4.3.1 Analyse gemeentewebsite

De analyse van de gemeentewebsite bestaat uit twee onderdelen. Eerst wordt, met het zoekstelsel dat geïmplementeerd is op de site, gezocht naar documenten over participatie, met behulp van de volgende zoektermen: 'interactief', 'interactieve beleidsvorming', 'internet interactieve beleidsvorming', 'participatie' en 'e-participatie'. Van de gevonden zoekresultaten die inhoudelijk ingaan op interactieve participatie mogelijkheden, wordt de informatie en documenten geanalyseerd. Er wordt een beschrijving gegeven welke (beleids)documenten inhoudelijk ingaan op participatie en er wordt beknopt weergegeven wat de inhoudelijke strekking is van de documenten in relatie tot interactieve beleidsvorming. Ten tweede wordt de website geanalyseerd op de aanwezigheid van de in tabel 4.2 beschreven instrumenten.

De analyse geeft inzicht in de toepassing van internetinstrumenten bij interactieve beleidsvorming, zoals deze op het moment van het onderzoek door de gemeenten toegepast wordt. Er zal op basis hiervan een vergelijking worden gemaakt tussen de geselecteerde gemeenten en daarnaast dient de analyse van de website als input voor de interviews bij de expertraadpleging.

4.3.2 Expertraadpleging

Naast de analyse van de website worden experts binnen de gemeente geraadpleegd om het gebruik van participatie-instrumenten in de gemeente in kaart te brengen. De experts zijn geselecteerd op basis van hun betrokkenheid bij participatieprojecten in de gemeente, hun verwachte kennis aangaande het onderwerp en hun functie binnen de gemeente. De mate van gebruik van instrumenten in de gemeente staat hierbij centraal. Tevens wordt er onderzocht wat de motieven zijn van de gemeente, om wel of niet bepaalde instrumenten toe te passen in het beleid. Er is een semigestructureerde vragenlijst opgesteld die aan de respondenten is voorgelegd. Het voordeel van een semigestructureerde vragenlijst ten opzichte van een enquête is dat doorgevraagd kan worden op de antwoorden die de respondent geeft en zo meer inhoudelijke informatie kan worden verkregen.

De respondenten zullen bij de presentatie van de bevindingen niet expliciet bij naam genoemd worden, maar uit hoofde van hun functie. Dit zijn:

Gemeente Enschede

- Stadsdeelmanager
- Adviseur ontwikkeling dienstverlening
- Adviseur burgerparticipatie

Gemeente Apeldoorn

- Hoofd afdeling wijkbeheer
- Contentmanager internet / intranet

5 Praktijkonderzoek

In dit hoofdstuk worden de resultaten gepresenteerd en geanalyseerd van het uitgevoerde praktijkonderzoek zoals beschreven in hoofdstuk 4. Hierbij staat de beantwoording van de derde onderzoeksvraag centraal: 'welke overeenkomsten en verschillen in het gebruik van internet door gemeenten op het gebied van interactieve beleidsvorming zijn er in de praktijk te constateren?'

In paragraaf 5.1 wordt de casestudy over de gemeente Enschede beschreven. Er wordt gestart met een beknopte algemene introductie van de gemeente Enschede. Daarna worden de resultaten van de websiteanalyse weergegeven. Het gebruik van de instrumenten, zoals naar voren komt uit de interviews, wordt beschreven en er wordt een voorlopige conclusie getrokken over de participatiemogelijkheden binnen de gemeente Enschede.

In paragraaf 5.2 zal de casestudy over de gemeente Apeldoorn worden beschreven. Hier wordt dezelfde indeling aangehouden als in paragraaf 5.1, er volgt een algemene introductie van de gemeente Apeldoorn, daarna worden de resultaten van de websiteanalyse gepresenteerd. Vervolgens zal het gebruik van de instrumenten worden beschreven en er wordt een voorlopige conclusie getrokken over de participatiemogelijkheden binnen de gemeente Apeldoorn.

In paragraaf 5.3 worden de overeenkomsten en verschillen tussen Enschede en Apeldoorn tegen elkaar afgezet. Welke instrumenten gebruiken de gemeenten wel of niet en welke redenen worden hiervoor gegeven?

In paragraaf 5.4 wordt een voorlopige conclusie getrokken over de gevonden resultaten van het praktijkonderzoek. In hoofdstuk 6 wordt dit teruggekoppeld naar de theorie en zullen eindconclusies worden getrokken en aanbevelingen worden gedaan.

5.1 Gemeente Enschede

5.1.1 Algemeen

De gemeente Enschede telt 156.089 inwoners⁶. De gemeentelijke organisatie bestaat uit vijf verschillende diensten, die via de concernstaf en het concernmanagementteam, aangestuurd worden door het college van burgemeester en wethouders. De gemeenteraad staat daar, met haar volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol, boven. In bijlage 4 staat het organogram van de gemeente Enschede.

In de gemeente Enschede staat stadsdeelgericht werken centraal. Er zijn vijf stadsdelen, elk met een eigen stadsdeelmanager. De thema's in de stadsdelen zijn 'service aan de burger', 'leefbaarheid', 'veiligheid en participatie' en 'politiek in de wijken'. Een

⁶ Per 01-01-2009, www.enschede.nl

stadsdeelwethouder vertegenwoordigt het stadsdeel en zorgt voor de aansturing van de stadsdeelmanager. Daarnaast heeft de gemeenteraad in ieder stadsdeel een stadsdeelcommissie ingesteld, die zich bezighoudt met de bestuurlijke aspecten van het stadsdeelgewijs werken⁷.

Enschede is al jaren voorhoedegemeente wat betreft ontwikkeling en toepassing van ICT in de dienstverlening. Één van de doelen is burgers een grotere invloed te geven in beleidsvorming en -uitvoering. De gemeente biedt kansen aan, stimuleert en verleidt om te participeren en richt zich daarbij ook op de moeilijker doelgroepen.

In de volgende paragraaf wordt gestart met een beschrijving van de internetsite van de gemeente Enschede en interactieve mogelijkheden daarvan.

5.1.2 Website

Op de website van de gemeente Enschede is een indeling gemaakt in de volgende onderdelen: 'actueel', 'loketten', 'gemeente', 'ondernemen', 'stad Enschede', 'vrije tijd en toerisme', 'werken, onderwijs en zorg' en 'wonen, verkeer en veiligheid'.



Figuur 5.1: Schermafbbeelding website gemeente Enschede

⁷ Stadsdeelgewijs werken in Enschede, Gemeente Enschede, Dienst voor publiek en gemeentelijke organisatie, November 2006, blz. 8.

Op de linkerkant van de pagina staat, onder de bovengenoemde links, een kolom met het 'laatste nieuws' en daarnaast staat een kolom met internetlinks van de gemeente die het 'meest bezocht' worden. Bovenaan rechts op de pagina zit een duidelijk zoekvenster, waarin zoekwoorden kunnen worden getypt. Rechtsonder op de pagina staan pictogrammen voor snelle toegang tot de 'hoofdpagina', de 'sitemap', 'informatie', 'contact' en 'mijn loket'. Onderaan de pagina staan nog enkele reclamebuttons die betrekking hebben op gemeentelijke zaken (vacatures) of organisaties (gemeentelijk belastingkantoor Twente). De startpagina van de gemeente Enschede is overzichtelijk en toegankelijk vormgegeven, waardoor snel navigeren naar de gewenste subpagina mogelijk is.

Tot zover een eerste indruk van de algemene opbouw van de website van de gemeente Enschede. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op aangetroffen documenten over interactieve beleidsvorming.

5.1.3 Aangetroffen documenten

De volgende stap, in navolging van het analysekader, is op de website zoeken naar specifieke documenten met de zoektermen 'interactief', 'interactieve beleidsvorming', 'internet interactieve beleidsvorming', 'participatie' en 'e-participatie'. Op basis van de titel van de gevonden resultaten wordt een inschatting gemaakt van de inhoud van de link. Van de resultaten die inhoudelijk ingaan op interactieve beleidsvorming wordt de betreffende informatie bekeken.

Op het trefwoord 'interactief' worden 70 resultaten gevonden. Hierbij is 'Buurt in actie' (BiA) één van de terugkerende onderwerpen. Buurt in actie is bedoeld om de bewoners in wijken te betrekken bij de buurt en bij het bestuur van de stad. Voor de toegewezen BiA buurten is een budget beschikbaar dat door de bewoners wordt beheerd en uitgegeven. Bewoners kunnen via een webformulier ideeën aandragen (deze ideeën dienen aan bepaalde voorwaarden te voldoen), maar er wordt ook verwacht dat de bewoners zelf meehelpen bij de uitvoering daarvan. Via de subpagina Buurt in Actie is het mogelijk voor burgers om een digitaal ideeënformulier in te sturen.

De trefwoorden 'interactieve beleidsvorming' leveren via de zoekmachine 32 resultaten op. Er worden uiteindelijk 13 resultaten weergegeven. Als naar de inhoudelijke tekst van de links wordt gekeken, dan is één link van belang voor dit onderzoek, die gaat over 'het hoe en waarom van burgerparticipatie'. Het document maakt een onderscheid in drie generaties van participatie. De eerste generatie is de klassieke inspraak, de tweede generatie de interactieve beleidsvorming en de derde generatie wordt het burgerinitiatief genoemd. In het document wordt verwoord dat het burgerinitiatief de huidige fase is.

Op de trefwoorden 'internet interactieve beleidsvorming' worden 24 resultaten gevonden. Het merendeel van de links verwijst naar 'interne zaken'. Er blijkt een Enschede internetpanel te zijn. De mensen die deelnemen aan een dergelijk panel kunnen hun mening geven over gemeentelijke zaken. De looptijd van het panel is onlangs verlengd en de gemeente is van plan om in de toekomst advies aan de panelleden te vragen en niet alleen een mening. Hierin is een verschuiving te zien van de mate van participatie, hoewel het voorlopig bij plannen blijft.

Verder komt uit de zoekresultaten naar voren dat de vergaderingen van de gemeenteraad live te volgen zijn via internet. Ten slotte is via een laatste link met deze zoekterm een 'kookschrift burgerparticipatie' gevonden, waarin praktische recepten voor burgerparticipatie worden beschreven.

Met de zoekterm 'participatie' worden 524 resultaten gevonden. Hierbij wordt een link gevonden uit begin 2008, waarbij ingegaan wordt op 'Burgerparticipatie, nu en in de toekomst'.⁸ In dit stuk wordt een update gegeven over de stand van zaken van burgerparticipatie. Binnen de programmalijn 'Ons Enschede' wordt vooral ingezet op 'Buurt in actie' en wordt de wens uitgesproken de bewoners het initiatief te geven bij ontwikkelingen in de wijk. Middelen die bijvoorbeeld ingezet kunnen worden, zijn het betrekken van de burger bij zijn wijk in de rol van opdrachtgever en het stimuleren van buurtinitiatieven.

Er staat een link met de titel 'digitale participatie'. Uit die link blijkt dat de gemeente Enschede aan het experimenteren is met digitale participatie. Van september 2007 tot mei 2008 heeft een deelproject gelopen. Het doel van dit project is te inventariseren welke bestaande vormen van digitale participatie binnen en buiten de gemeente Enschede gebruikt worden. Doel ervan is om te komen tot aanbevelingen om instrumenten mogelijk te integreren binnen de werkwijze van de gemeente. Te denken valt daarbij aan: 'experimenten met interactieve projectwebsites, digitale burgerpanels, e-mailgroepen voor 'second opinion' en vraagbaakfuncties om contact tussen individuele ambtenaren en ervaringsdeskundige burgers te vergroten en het 'outreaching' gebruik maken van private en semipublieke websites uit de Enschedese samenleving om gemeentelijke informatie beschikbaar te stellen'.⁹

Er worden documenten over 'Buurt in actie' gevonden en documenten over participatie in werkgelegenheid. Dit laatste is niet relevant voor dit onderzoek. Tevens wordt een verwijzing gevonden over een website, 'tel mee tot tien', waarin participatieprojecten centraal staan. Dit is een project uit 2002 en de website blijkt niet meer actief.

⁸ <http://www.enschede.nl/appls/stuk/stukken/02781>, bezocht maart 2009

⁹ http://cms3.enschede.nl/webs/stadsdeelzuid/plannenprojecten/Digitale_Participatie.pdf

Er wordt een motie over interactieve participatie gevonden van de PvdA¹⁰, gedateerd november 2008, waarbij de gemeenteraad besluit 'dat de raadsleden een actieve rol willen spelen in de interactie met burgers en gesprekken wil aangaan over concrete ideeën en de mogelijke eigen bijdrage aan de strategische opgaven van het gemeentelijk beleid.' Het college wordt opgedragen om een proces van interactieve participatie te organiseren, dat 'gericht is op sociale binding en betrokkenheid, met gebruikmaking van multimedia, waarbij de raad met de inwoners in wijken en buurten het gesprek aangaat over het beleid inzake de strategische opgaven in het bijzonder de vraagstukken op het terrein van duurzaamheid, integratie en welzijn en zorg.'

Over de wijk Wesselerbrink worden meerdere documenten en verwijzingen gevonden. In die wijk loopt een project met de naam De Unieke Brink, waarbij de bewoners de gelegenheid hebben hun eigen brinken (hofjes) vorm te geven. De wijk bestaat uit 56 brinken die erg op elkaar lijken. Het doel van het project is om alle brinken een unieke uitstraling te geven. Verder wil de gemeente de sociale samenhang en zelfwerkzaamheid te vergroten en trotsheid op de woonomgeving bevorderen¹¹.

In het jaarplan van stadsdeel Oost worden plannen gevonden voor meer onderzoek naar in hoeverre digitale instrumenten kunnen bijdragen aan meer participatie. Het implementatietraject wordt verzorgd door stadsdeelmanagement en De Andere Overheid Enschede en bestaat uit de drie deelprojecten: De Participatie Pluim, Huiselijke Recepten, en Digitale Participatie & Nieuwe Doelgroepen.¹²

Verder wordt er een initiatiefvoorstel van de gemeenteraad gevonden (gemeente Enschede, 2004: Kadernotitie buurtinitiatieven), waarin de opzet van de burgerinitiatieven beschreven wordt. Bewoners kunnen zelf het initiatief nemen om hun buurt of straat te verbeteren. De stadsdeelmanager bepaalt of een idee uitgevoerd kan worden. Voor buurtinitiatieven geldt dat een traject wordt ingezet voor een hele wijk. Het budget wordt aan het begin van het traject "overgedragen" aan bewoners en samen met bewoners worden afspraken gemaakt over het traject dat ingezet wordt (criteria voor projecten, de in te zetten promotiecampagne, beslissingsbevoegdheid over het budget, snelheid waarmee op relatief kleine initiatieven kan worden gereageerd enz.).

Een groot deel van de gevonden resultaten gaat over de participatie van burgers in werk, sport of in andere activiteiten. Dit soort resultaten van het begrip participatie zijn niet relevant voor dit onderzoek en worden niet gebruikt in de analyse.

Met de zoekterm 'e-participatie' worden drie resultaten gevonden, waaronder voor dit onderzoek geen relevante documenten, het gaat bijvoorbeeld over participatie van burgers in het arbeidsproces.

¹⁰ <http://www.enschede.nl/appls/stuk/stukken/04397>

¹¹ <http://www.enschede.nl/webs/stadsdeelzuid/00002/00011/00006/>

¹² http://www.enschede.nl/webs/stadsdeelooost/plannenprojecten/00005/Jaarplan_2008.pdf

5.1.4 Aangetroffen instrumenten op de website

In de vorige paragraaf is een overzicht gegeven van resultaten van, voor dit onderzoek, relevante zoektermen. In deze paragraaf wordt een beschrijving gegeven van de aangetroffen instrumenten op de gemeentewebsite. De gerubriceerde instrumenten zoals beschreven in paragraaf 4.1 worden daarbij als uitgangspunt genomen. Indien er eventueel andere instrumenten aangetroffen worden dan zullen deze apart worden benoemd en beschreven.

Als de gemeente internetinstrumenten inzet, dan kan dat via de digitale loketten van de gemeente. Via de digitale loketten is het mogelijk om gericht informatie te verschaffen over projecten en daarbij participatie toe te passen. In Enschede zijn momenteel drie loketten, te weten het 'Digitaal Locket', 'Het Ondernemersloket' en 'Mijn Locket'. 'Het Ondernemersloket' biedt ondernemers mogelijkheden voor het aanvragen van vergunningen en informatie. In het 'Digitaal Locket' is informatie te vinden die voor burgers van belang kan zijn. Het gaat over zaken waarbij een burger de gemeente nodig heeft en de gemeente via deze weg kan bereiken. 'Mijn Locket' is een gepersonaliseerde vorm van het Digitaal Locket. Hier staan die zaken die van belang zijn voor de burger in kwestie. Uit de website blijkt dat 'Mijn Locket' momenteel in een ontwikkelfase zit. Er zijn enkele diensten waar wel gebruik van kan worden gemaakt. Het betreft dan het aanvragen van producten uit het digitaal loket en het is mogelijk om informatie te ontvangen op persoonsgerelateerde zaken, zoals het verlopen van een identiteitsbewijs.¹³

Via 'Mijn Locket' worden verder geen interactieve participatie mogelijkheden door de gemeente worden aangeboden. 'Mijn Locket' zal in de toekomst worden uitgebreid, bijvoorbeeld door alle correspondentie met de gemeente overzichtelijke weer te geven, het inzetten van sms voor het verstrekken van informatie en het aanbieden van andere informatie.¹⁴

Chats

Ten tijde van de uitvoering van het onderzoek is er geen mogelijkheid aangetroffen voor het voeren van chats via de website van de gemeente Enschede.

Digitaal debat/internet discussie/forum

De gemeente Enschede heeft een online forum waar burgers hun mening kunnen geven over uiteenlopende zaken.¹⁵ De aangetroffen onderwerpen op het moment van het onderzoek in maart 2009 zijn:

- 1) De nieuwe Alphatoren is een aanwinst voor Enschede
- 2) Enschedeërs zijn trots op hun stad maar zeggen het niet
- 3) Het Muziekkwartier is een verrijking voor de stad Enschede

¹³ <https://eloket.enschede.nl/?contenttype=product&schermid=26314> , bezocht maart 2009

¹⁴ <https://eloket.enschede.nl/?contenttype=product&schermid=26315> , bezocht maart 2009

¹⁵ <http://www.enschede.nl/appls/forum/00001/>

De laatste berichten bij deze onderwerpen dateren respectievelijk van:

- 1) 17-12-2008
- 2) 18-05-2008
- 3) 25-01-2007

Digitaal panel

Naast het forum is er de mogelijkheid om te participeren in een digitaal panel: het EnschedePanel. "Het EnschedePanel is een online panel waarmee Enschedeërs van 16 jaar en ouder hun mening kunnen geven over allerlei onderwerpen die in de gemeente spelen. Deze onderwerpen variëren van de waardering voor de bereikbaarheid van de binnenstad tot uw mening over de afvalinzameling in Enschede. Bovendien wordt aan het panel regelmatig om ideeën gevraagd. Met deze antwoorden en ideeën krijgt de gemeente een goed inzicht in wat er in de gemeente speelt en kunnen maatregelen worden genomen, zodat Enschede een nog fijnere stad wordt om in te wonen, werken, winkelen en om uit te gaan."¹⁶ Het laatste panelonderzoek naar de citymarketingcampagne dateert van januari 2009.

E-mail

Via de website van de gemeente Enschede is het mogelijk om via email contact op te nemen met medewerkers van de gemeente. Zo staan van alle stadsdelen de namen en email adressen van het betreffende stadsdeelmanagement op de site¹⁷. De thema's waarmee het stadsdeelmanagement zich bezighoudt zijn:

- service aan de burger
- veiligheid
- leefbaarheid
- participatie en politiek in de wijken

Hierbij staan de volgende doelen centraal:

- samenhang verzorgen tussen wat gemeente en anderen doen in de stadsdelen
- grotere inbreng van bewoners realiseren (activering en participatie).

Enquête via website / opiniewijzer

De gemeente Enschede zet enquêtes in om de mening van de burgers over specifieke onderwerpen te peilen. Zo heeft de gemeente Enschede in het verleden bijvoorbeeld een online vragenlijst via de website toegankelijk gemaakt waar burgers werd gevraagd naar hun mening over het thema openingstijden van publieke voorzieningen, winkels en maatschappelijke instellingen. Ten tijde van dit onderzoek is er geen directe mogelijkheid aangetroffen om aan een online enquête deel te nemen.

¹⁶ <http://www.io-research.nl/enschedepanel/>

¹⁷ <http://www.enschede.nl/webs/stadsdeelcentrum/wiewatwaar/management/>

Game

Ten tijde van het onderzoek is er geen 'game' aangetroffen op de website van de gemeente Enschede.

Stemmingsprocedure / Poll

Ten tijde van het onderzoek zijn er op de webpagina geen mogelijkheden gevonden waarbij burgers kunnen stemmen of via een poll hun mening kenbaar kunnen maken.

Persoonlijke Internetpagina (PIP)

De persoonlijke internetpagina van burgers heet bij de gemeente Enschede 'Mijn loket'. Er wordt vermeld dat 'mijn loket' in ontwikkeling is, waarbij voor inwoners de volgende mogelijkheden tot beschikking staan¹⁸:

- inzien van vergunningsaanvragen van uzelf of van anderen;
- het aanvragen van producten en diensten uit het Digitaal Loket;
- het ontvangen van informatie over het verlopen van uw identiteitsbewijs;
- het ontvangen van informatie over verkiezingen (alleen in verkiezingstijden);
- het inzien/ontvangen van evenementen uit stad en/of regio.

In de toekomst staan de volgende ontwikkelingen gepland van 'mijn loket'¹⁹:

- het gebruik van Mijn Loket door bedrijven en instellingen
- het inzien van uw correspondentie met de gemeente Enschede
- het attenderen op relevante informatie door middel van SMS
- de mogelijkheid om gedurende het proces informatie op te slaan, om daar later weer mee verder te gaan
- het attenderen op informatie over de gemeente Enschede zelf

Videoconferencing

Over de inzet van videoconferencing voor het betrekken van burgers bij beleid kan niets gevonden worden via de website. Er worden bijvoorbeeld geen voorbeelden gevonden van raadsvergaderingen waarbij burgers mede inspraak hebben en de richting of uitkomsten van bepaalde debatten kunnen bepalen.

Virtual reality

Er zijn geen virtual reality applicaties gevonden via de website, of via een onderdeel van de website, het digitale loket. Wel heeft de gemeente een portal in het leven geroepen, waarbij het virtuele leven centraal staat. Dit portal is bedoeld als 'centrale plek op internet, waar

¹⁸ <https://www.loket.enschede.nl/griffieren/p2/schermen.asp?productId=15&schermId=12&soort=S>

¹⁹ <https://www.loket.enschede.nl/griffieren/p2/schermen.asp?productId=15&schermId=13&soort=S>

ouders, kinderen en professionals nieuws kunnen lezen, informatie kunnen vinden, ideeën en ervaringen uitwisselen, tips geven of lezen, of praten en discussiëren over interessante onderwerpen.^{1 20}

Wiki

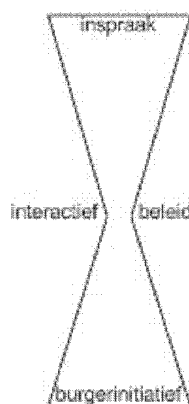
Ten tijde van het onderzoek is er geen wiki op de website van de gemeente Enschede aangetroffen.

5.1.5 Behoefteteiling

Op basis van de gehouden interviews en het documentenonderzoek zijn de volgende bevindingen gedaan. Eerst wordt een algemene beschrijving gegeven met betrekking tot de ontwikkelingen rondom het thema interactieve besluitvorming binnen de gemeente Enschede. Vervolgens volgt er een beschrijving van de manifeste behoefte betreffende de inzet van de internetinstrumenten ter bevordering van participatie. Hiervoor worden de gerubriceerde instrumenten als uitgangspunt genomen. Mochten er andere instrumenten worden ingezet dan zullen deze apart worden benoemd en beschreven.

Algemeen

De stadsdeelmanager geeft aan, dat de gemeente Enschede het stadsdeelgewijs werken, zoals beschreven in paragraaf 5.1.1 in de praktijk heeft geïmplementeerd. De gemeente Enschede is volgens hem actief op het gebied van het betrekken van burgers bij beleid. De adviseur ontwikkeling dienstverlening en de adviseur burgerparticipatie benadrukken beide ook het belang van het stadsdeelgewijs werken binnen de gemeente Enschede. De respondenten verwijzen alle drie naar een zogenaamde zandloper (zie figuur 5.1), die de basis vormt voor de benadering van participatie in de gemeente. In die zandloper zijn drie vormen van inspraak gevat, waarbij in de top de 'oude' vorm van inspraak en communicatie zit: de gemeente beslist, maar communiceert en geeft inspraak over het beleid. In het midden zit interactieve beleidsvorming. Volgens de stadsdeelmanager is dat het lastige gebied waar de rolverwarring optreedt. In de onderste driehoek zit het burgerinitiatief. Dit burgerinitiatief wordt vanuit de gemeente gestimuleerd, waarbij de gemeente optreedt als faciliterende partij.



Figuur 5.2: zandloper

De stadsdeelmanager vertelt dat het thema participatie en inzet van digitale middelen een belangrijke rol speelt. Op verschillende gebieden is men hier mee bezig, zowel gemeentebreed als in de stadsdeelcommissies. Als voorbeeld van het belang van interactief beleid geeft de stadsdeelmanager het project de Unieke Brink. In de wijk Wesselerbrink bevinden zich afzonderlijke Brinken. De bewoners van de Brinken kunnen in overleg met de

²⁰ <http://www.virtueellenenschede.nl/>

gemeente het centrumgedeelte van deze Brink zelf inrichten. De stadsdeelmanager geeft aan dat het uitgangspunt hierbij is dat de bewoners opdrachtgever zijn en dat vervolgens in overleg met de gemeente de Brink wordt vernieuwd. Volgens de stadsdeelmanager treedt de gemeente in dit proces alleen sturend op, waarbij de uiteindelijke keus voor de inrichting van de Brink verbonden is aan het beheer.

De adviseur burgerparticipatie geeft aan dat in de vijf stadsdelen die de gemeente Enschede kent, de vijf stadsdeelmanagers verantwoordelijk zijn voor de toepassing van e-participatie. Binnen de gemeente wordt veel gewerkt in projectvorm, waarbij in sommige projecten wel gebruik wordt gemaakt van e-participatie, in ander projecten weer niet. Volgens de adviseur ontwikkeling dienstverlening bestaat er binnen de gemeente geen duidelijk beeld van het precieze aantal projecten, waarbij interactieve beleidsvorming wordt ingezet. Er is geen overkoepelend centraal programma voor interactief beleid. Hij geeft aan dat er verschillende projecten lopen binnen de gemeente, bijvoorbeeld 'Ons Project'. Ook noemt hij, net als de stadsdeelmanager, de 'Unieke Brink' als een project dat succesvol is. Tevens zit Enschede in de kopgroep 'Vertrouwen in de buurt', samen met Hogeveen, Groningen en Drenthe. Volgens de adviseur burgerparticipatie is, naast het gebruik van interactieve beleidsvorming, de macht van de verplichte formele inspraakprocedures nog steeds erg groot.

Wat betreft mogelijke redenen voor het wel of niet inzetten van interactieve beleidsvorming is volgens de stadsdeelmanager geld en attitude van belang. Initiatieven hebben volgens hem gevolgen voor de interne organisatie. Wat mail betreft is er bijvoorbeeld binnen de gemeente nog geen formele structuur, terwijl deze er voor briefpost wel is (CORSa). De gemeentelijke organisatie dient dus klaar te zijn voor een andere manier van werken en dit is nog niet met alle afdelingen het geval. De inrichting van het back-office is een van de grotere uitdagingen. Het back-office moet ingericht worden op de nieuwe manier van werken en dit vergt nogal wat organisatorische aanpassingen.

Hij geeft daarbij aan dat het een van de gevaren is, dat de gemeente veel nieuwe vormen van interactiviteit probeert, maar daarbij goede communicatie richting de burger vergeet. De gemeente moet er voor zorgen dat mensen terugzien wat er met hun inbreng gebeurt. Voor de rest experimenteert de gemeente vooral en worden van te voren niet alle mogelijke problemen in kaart gebracht, dat blijkt wel in de praktijk. Volgens de stadsdeelmanager is het devies: begint, eer ge bezint. Volgens de stadsdeelmanager wordt geprobeerd hierbij rekening te houden met digitale voorlopers (kopgroep), de grote massa (het peloton) en de mensen die bijna niet actief zijn met digitale participatie (de bezemwagen), bijvoorbeeld ouderen of allochtonen. Deze laatste groep wordt extra in de gaten gehouden en er wordt actief geprobeerd deze groep er bij te betrekken.

De adviseur burgerparticipatie geeft ook aan dat het één van de problemen is, dat de gehele gemeentelijke organisatie klaar moet zijn voor de inzet van interactieve beleidsvorming. Volgens haar is dit nu nog niet het geval.

Andere redenen voor inzet van interactieve beleidsvorming, die genoemd worden door de adviseur ontwikkeling dienstverlening, zijn dat het een afgedwongen proces is door de gemeenteraad, het is een ingezette beleidsontwikkeling en dat het soms een bezuinigingsmiddel is, het initiatief ligt bij de wijkrazen

De adviseur ontwikkeling dienstverlening geeft aan dat het doel is om meer groepen binnen de gemeente Enschede bij het beleid te betrekken. Dat gebeurt in de praktijk zelden. Het idee is verder meer richting een community van burgers te gaan. De rol van zender en ontvanger verandert langzaam, er dient gericht gevraagd te worden door burgers en de gemeente wordt 'minder zender, meer ontvanger'. De stadsdeelmanager onderschrijft dit. Hij geeft hierbij als kanttekening dat extra betrokkenheid van burgers mooi is, maar dat het uiteindelijke doel wel is, dat de toename van de betrokkenheid zich vertaalt in extra nut.

Chats

Volgens de adviseur burgerparticipatie zijn wel chats toegepast, maar voornamelijk voor tijdelijke toepassingen, bijvoorbeeld voor een gesprek met een politicus. Ze geeft aan dat zoiets leuk is, maar niet zo levendig als een real-life debat.

De adviseur ontwikkeling dienstverlening is van mening dat er aan het gebruik van chats op de gemeentewebsite veel haken en ogen zitten, bijvoorbeeld met het oog op de privacy van deelnemers. In de praktijk komt het er op neer, dat chats om die reden bijna niet toegepast zijn.

Digitaal debat / Internet discussie / Forum

De stadsdeelmanager meldt dat de gemeente bezig is met het aanbieden van informatie voor gerichte doelgroepen. De gemeente wil gerichte informatie, zoals subsidies, verordeningen of vrijwilligersbeleid, rechtstreeks plaatsen op de website van de betreffende organisatie. Op deze site kan dan discussie plaatsvinden. De uitkomst van de discussie kan vervolgens worden teruggekoppeld naar de gemeente, waarna de gemeente uiteindelijk weer teruggekoppeld naar de betreffende website, wat de gemeente met deze input doet. De voordelen om dit digitaal te doen zijn volgens hem, dat het eenvoudiger en sneller is dan discussie via andere methoden.

De adviseur ontwikkeling dienstverlening geeft aan dat een digitaal debat wel eens is toegepast bij een gemeenteraadsvergadering van de gemeente. Hij geeft aan dat hier veel lastige kanten aan zitten, bijvoorbeeld in verband met het spreekrecht. Technisch is het mogelijk, maar de raad moet dit alles wel willen.

Digitaal panel

De stadsdeelmanager geeft aan dat dit wordt gebruikt in de gemeente. In Enschede heet dat het 'Enschede panel'. Hij legt uit dat het een internetpanel is, waar burgers zitting in hebben en waar zij hun mening over bepaalde aspecten van beleid kunnen geven. Het plan is om in navolging hiervan een open digitaal panel op te starten, waar willekeurige burgers hun zegje kunnen doen. Dit onderwerpen van dit panel gelden niet voor één specifiek terrein, maar voor

alle beleidsterreinen. De stadsdeelmanager geeft aan dat het panel niet echt interactief is, maar dat het puur gaat om het geven van een mening of een advies via internet.

De adviseur burgerparticipatie geeft ook aan dat de gemeente Enschede gebruik maakt van een digitaal burgerpanel. De respons is volgens haar heel aardig, maar qua deelname aan het panel betreft het toch vooral van taal- en internetvaardige mensen

E-mail

De stadsdeelmanager geeft aan dat de gemeente plannen heeft voor het opstellen van e-maildistributie groepen. Het idee is om op een specifiek onderwerp een soort digitale klankbordgroep/e-mailgroep in te richten, waarbij informatie snel via e-mail kan worden verspreid en hier feedback op wordt gegeven door de mensen in de e-mailgroep. Deze mensen zijn geselecteerd op basis van hun expertise of ervaring in de praktijk, dit kunnen dus ook best (juist) burgers zijn. Volgens hem biedt dit aan de individuele ambtenaar nieuwe manieren om informatie te vergaren en geeft dat meer mogelijkheden. Er wordt volgens de stadsdeelmanager nog nagedacht over een variant waarbij de leden in de e-mailgroep elkaar wel kennen, maar voorlopig wordt alleen geëxperimenteerd met een e-mailgroep, waarbij het contact alleen digitaal verloopt, zonder dat de verschillende leden elkaar kennen.

De stadsdeelmanager geeft aan dat er nog enkele andere experimenten plaatsvinden. Een van de experimenten is bijvoorbeeld de inzet van twitter door de raadsleden. Hierbij worden via korte sms berichten die gepubliceerd worden op een openbaar toegankelijke website, mensen op de hoogte gesteld van de bezigheden van de raadsleden. De stadsdeelmanager verwacht dat dit de raadsleden wellicht nieuwe contacten oplevert en mogelijk nieuwe inzichten.

De adviseur burgerparticipatie en de adviseur ontwikkeling dienstverlening melden beide geen specifieke inzet van e-mail voor participatiedoelinden, anders dan het algemeen gebruik van e-mail voor communicatie

Enquête via website / opiniewijzer

Zowel de stadsdeelmanager als de adviseur burgerparticipatie geven aan dat enquêtes meestal via het Enschede panel lopen en dat daar de opinie van mensen wordt gevraagd. Op ad hoc basis kunnen er eventueel vragenlijsten online worden geplaatst. Beide respondenten gaven aan dat zij op dit moment geen concrete projecten kennen waarvoor dit wordt gedaan.

Game

Volgens de adviseur ontwikkeling dienstverlening is een game wel eens toegepast, maar niet vaak. Een voorbeeld is 'sprekend Enschede' waarbij er een enquête werd gehouden over de wijkwaardering. Het was de bedoeling om de wijk te beoordelen via een game. Voor de gemeente was het doel vooral inzicht te krijgen in het gevoel dat mensen bij de wijk hebben.

De adviseur burgerparticipatie geeft aan dat het nog niet geprobeerd is binnen de gemeente

Persoonlijke Internetpagina (PIP)

De adviseur ontwikkeling dienstverlening geeft aan dat er grote plannen zijn binnen de gemeente wat betreft de inrichting van de persoonlijke internet pagina. De gemeente wil de dienstverlening persoonlijker maken, en PIP kan daarbij uitstekend helpen. Volgens hem kan de gemeentegids er op gezet worden, waardoor burgers specifiek geïnformeerd kunnen worden. Tevens kunnen mensen direct aan elkaar gelinkt worden. Ook web 2.0 toepassingen wil de gemeente in de persoonlijke internetpagina implementeren.

De adviseur burgerparticipatie geeft aan dat de persoonlijke internetpagina in de gemeente bestaat en gebruikt wordt. Binnen de gemeente Enschede heet dat 'Mijn loket'. Het gebruik van 'Mijn loket' bevalt goed volgens haar.

Stemmingsprocedure / Poll

Zowel de adviseur burgerparticipatie, als de adviseur ontwikkeling dienstverlening geven aan dat men momenteel niet bezig is met specifieke toepassingen voor stemmingsprocedures via internet. Hiervoor wordt in principe het Enschede panel voor gebruikt.

Videoconferencing

De stadsdeelmanager geeft aan dat de gemeente gaat experimenteren met een website met videofragmenten, waarbij specifieke zaken in beeld uitgelegd worden. Dit is volgens hem deels ook dienstverlenend, maar het is ook de bedoeling om hiermee te experimenteren en de participatie te vergroten. Hieraan gekoppeld is een platform voor inspirerende ideeën uit en voor de samenleving, maar ook voor de gemeente. Hij noemt het een 'loket spontane zaken'. Er komen op een website via videobeelden mensen in beeld en deze mensen hebben een bepaald idee. Je wordt uitgedaagd om dit idee te bekritisieren of te ondersteunen, waarbij er aan deze ideeën een rankingsysteem wordt gekoppeld. De goede ideeën krijgen hierdoor medestanders en kunnen vervolgens uitgevoerd worden.

Virtual reality

De adviseur ontwikkeling dienstverlening geeft aan dat virtual reality binnen de gemeente is toegepast, maar er worden geen specifieke projecten genoemd.

De adviseur burgerparticipatie meldt dat de gemeente Second Life Enschede bijvoorbeeld heeft geprobeerd, maar dat dit over het hoogtepunt heen is.

Volgens de stadsdeelmanager zijn er ook nog wat andere ontwikkelingen, bijvoorbeeld op het gebied van QR-codes. Dit zijn tweedimensionale barcodes en als van een dergelijk code met een mobieltje een foto wordt gemaakt, dan kun je op basis van de code rechtstreeks doorverwezen worden naar een website. Er vindt dus een koppeling plaats tussen de fysieke wereld en digitale informatie. Voor de gemeente een handige manier een specifieke doelgroep te betrekken, bijvoorbeeld jongeren.

Wiki

De adviseur ontwikkeling dienstverlening geeft aan dat wiki's worden toegepast, maar alleen voor intern gebruik. Een van de voordelen hiervan is dat snel informatie beschikbaar kan worden gesteld.

Volgens de stadsdeelmanager is er een plan voor OnsEnschede.nl. Dit moet een internetsite worden met community-achtige kenmerken. Volgens hem wordt dat nog een hele strijd, waarbij het project actief gepromoot moet worden. De stadsdeelmanager geeft aan dat het doel is dat de burger meer input levert in een dergelijke community.

5.1.6 Conclusie over gemeente Enschede

De analyse naar de aanwezigheid van documenten op de website van de gemeente Enschede over het thema interactieve beleidsvorming leverde relatief weinig op. Toch werden er diverse instrumenten aangetroffen op de website en kan er op basis van de expertraadpleging geconcludeerd worden dat een manifeste behoefte is voor de inzet van internetinstrumenten voor de bevordering van burgerparticipatie.

In onderstaande tabel 5.1 staan de resultaten weergegeven van het praktijkonderzoek binnen de gemeente Enschede.

Internetinstrumenten	Aangetroffen op website?			Inzet internetinstrument in de praktijk Manifeste behoefte gemeente Enschede		
	Ja	Nee	Toelichting	Ja	Nee	Toelichting
Chats		X	geen mogelijkheid gevonden	X		-tijdelijke openstelling met bepaald doel: uurtje chatten met een politicus bijvoorbeeld. -vanwege privacy probleem niet vaak toegepast via gemeente -in de praktijk komt het er op neer dat het relatief weinig wordt toegepast maar dat er wel af en toe de behoefte is
Digitaal debat / discussies / Forum	X		forum gevonden, maar inactief	X		-even leuk, maar niet zo levendig als een real life debat -levert punten op voor ranking op de monitorsite. -gebruikt om ideeën te kunnen opdoen -de fora worden nauwelijks gemonitord en er is ook geen feedback -gebruik lastig vanwege beveiliging en privacy van de deelnemers
Digitaal panel	X		Enschede-panel	X		-puur over het geven van een mening of advies via internet -respons heel aardig, maar toch vooral van taal- en internetvaardige mensen
E-mail	X		e-mail adres, algemeen	X		- bezig met het opzetten van e-maildistributie groepen
enquête via website / opiniewijzer		X	geen mogelijkheden aangetroffen		X	-loopt via Enschede-panel (zie Digitaal panel)
Game		X	geen game aangetroffen		X	-in het verleden toegepast om inzicht krijgen in het gevoel dat mensen bij de wijk hebben. Momenteel geen concrete plannen.
Persoonlijke Internetpagina (PIP)	X		mijn loket	X		-burgers specifiek informeren -mensen direct aan elkaar linken -dienstverlening persoonlijker maken

Stemmingsprocedure / Poll		X	geen mogelijkheden aangetroffen	X	-loopt via Enschede-panel (zie Digitaal panel) -op ad hoc basis kunnen hier eventueel online vragenlijsten gepubliceerd worden.
Video conferencing met burgers/bedrijven		X	geen mogelijkheden aangetroffen		X -voorkeur voor de real-life conferenties
Virtual reality		X	geen projecten gevonden		X -Second Life Enschede wel geprobeerd, maar over hoogtepunt heen -momenteel geen concrete projecten
Wiki		X	geen wiki's aangetroffen	X	-nog niet extern toegepast, lijkt wel het proberen waard -toegepast, maar alleen intern -voordeel dat snel informatie beschikbaar kan worden gesteld

Tabel 5.1: internetinstrumenten Enschede

Mogelijkheden om te chatten werden tijdens de analyse van de website niet aangetroffen. Het blijkt dat chats in de gemeente Enschede volgens de respondenten alleen bij uitzondering gebruikt worden. Ondanks de uitdagingen rondom privacy is er wel een manifeste behoefte om dit instrument te gebruiken en wordt dit instrument ook ad hoc in de praktijk ingezet, bijvoorbeeld om via chat een gesprek te voeren met een wethouder.

De interviews met respondenten wezen uit dat het idee achter het forum leuk is, maar dat er weinig mee wordt gedaan. Dit komt overeen met de constatering tijdens de analyse van de website, waar een relatief inactief forum werd aangetroffen. Er is een manifeste behoefte om het forum online te houden om gebruikt te kunnen worden en ideeën op te doen, maar het heeft momenteel voornamelijk de functie om punten op te leveren voor de ranking op de monitorsite.

De gemeente Enschede heeft de manifeste behoefte voor een digitaal panel. Dit instrument wordt in de praktijk toegepast in de vorm van het Enschede panel. Dit instrument werd tijdens de website analyse aangetroffen en de gemeente Enschede gebruikt het panel om de mening of advies van mensen via internet te vragen.

Ten aanzien van het gebruik van 'e-mail' werd tijdens de websiteanalyse de e-mailadressen gevonden van de medewerkers van het stadsdeelmanagement van de verschillende stadsdelen. Het stadsdeelmanagement heeft mede als doel de participatie van burgers te vergroten. Uit de interviews kwam de manifeste behoefte naar voren van het opstellen van e-maildistributiegroepen rondom bepaalde thema's. Hier is de gemeente Enschede momenteel concreet mee bezig.

Er zijn tijdens de analyse van de website geen 'enquêtes via de website / opiniewijzer' gevonden. Dit komt overeen met wat de respondenten in de interviews hebben aangegeven. In principe wordt daar het Enschede panel voor gebruikt.

Ondanks dat in het verleden wel een 'game' is gebruikt voor het betrekken van burgers bij wijkontwikkeling is er ten tijde van dit onderzoek geen manifeste behoefte aan het inzetten van een 'game'. Dit komt overeen met de websiteanalyse waar geen 'game' werd aangetroffen.

Tijdens de website analyse zijn de verschillende digitale loketten aangetroffen, waaronder 'Mijn Locket' waar burgers kunnen inloggen via DigiD. 'Mijn Locket' is een vorm van een Persoonlijke Internetpagina. Er is een manifeste behoefte om de PIP verder door te ontwikkelen en om burgers specifiek te informeren en de dienstverlening daarmee persoonlijker te maken.

Een instrument voor een 'stemmingsprocedure of poll' werd tijdens de website analyse niet aangetroffen. Er is echter wel een manifeste behoefte om deze op ad hoc basis in te zetten. Veelal loopt dit via het Enschede-panel.

Voor zowel 'videoconferencing' als 'virtual reality' werden geen mogelijkheden aangetroffen tijdens de websiteanalyse. In het verleden is er wel wat geprobeerd, maar momenteel is er geen manifeste behoefte om hierin concrete projecten op te starten.

Ten slotte werden er geen 'wiki's' aangetroffen tijdens de websiteanalyse. Er is echter wel een manifeste behoefte daar in de toekomst wat mee te gaan doen. Intern wordt dit instrument al gebruikt. Naast de gerubriceerde internetinstrumenten werd tijdens het praktijkonderzoek ook een manifeste behoefte aangegeven met betrekking tot de inzet van Twitter.

5.2 Gemeente Apeldoorn

5.2.1 Algemeen

In deze paragraaf vindt een korte beschrijving plaats van de gemeente Apeldoorn. De gemeente Apeldoorn telt 155.329 inwoners²¹. In bijlage 5 staat het organogram van de gemeente Apeldoorn. De gemeente Apeldoorn is opgedeeld in zes stadsdelen. In de zes stadsdelen participeren 23 dorps- en wijkraden. Deze dorps- en wijkraden behartigen de belangen van de bewoners. Elk stadsdeel heeft een stadsdeelmanager. De stadsdeelmanager is voorzitter van het stadsdeelplatform en hij voert structureel overleg met de dorps- en wijkraden. Tevens zorgt de stadsdeelmanager, als procesmanager, voor goede samenwerking tussen de verschillende partijen in het stadsdeel.²² In de volgende paragraaf komt de internetsite van de gemeente Apeldoorn aan bod.

5.2.2 Website

De website van de gemeente Apeldoorn is www.apeldoorn.nl. De hoofdbestanddelen van de site zijn 'leven in Apeldoorn', 'bezoek Apeldoorn', 'ondernemen', 'politiek en organisatie', 'digitaal loket' en 'actueel'.



Figuur 5.3: schermafbeelding website gemeente Apeldoorn

²¹ Per 01-01-2009, <http://www.apeldoorn.nl/smartsite.dws?ch=TER&id=130397>

²² <http://www.apeldoorn.nl/smartsite.dws?id=108493>

Onder deze links staat een duidelijk zichtbaar zoekvenster, waarmee op de pagina kan worden gezocht. De rest van de pagina is opgebouwd uit tien blokken, waarin relevante informatie te vinden is voor burgers over de gemeente of over zaken waar een burger bij de overheid moet zijn. Er staat daarnaast wat overheidsreclame, vacatures en wat korte nuttige informatie over openingstijden en telefoonnummers. De hoofdpagina is door de hoeveelheid tekst onoverzichtelijk. De website is tevens in verkorte vorm in het Engels te lezen en er zijn ook mogelijkheden de website te laten voorlezen. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op documenten en nieuws over interactieve beleidsvorming.

5.2.3 Aangetroffen documenten

Bij de gemeente Apeldoorn is gebruik gemaakt van het zoekstelsel op de hoofdpagina. De zoektermen zijn hetzelfde als bij de website van de gemeente Enschede, te weten 'interactief', 'interactieve beleidsvorming', 'internet interactieve beleidsvorming', 'participatie' en 'e-participatie'.

Met de zoekterm 'interactief' worden zeven resultaten gevonden. De herinrichting van het Mheenpark in de wijk Zevenhuizen is een voorbeeld van bewonersparticipatie, waarbij de bewoners nauw bij de herinrichting van het park zijn betrokken. Nadat de gemeente zich geconfronteerd zag met ontevreden burgers over de herinrichting van het park, is besloten om burgers meer inspraak te geven over de inrichting van het park. De vernieuwing van het park heeft vervolgens plaatsgevonden in goed overleg met de buurt. Er zijn hierbij echter geen vernieuwende internetinstrumenten ingezet.

Via de zoekterm 'interactief' wordt een document gevonden met de veelbelovende titel 'Interactief besturen'²³. In dit stuk, met daarin de beleidsplannen voor 2009-2012, gaat het voornamelijk over de verschillende doelstellingen wat betreft de elektronische dienstverlening. Het gaat in dit stuk over interactief bestuur, dus de mate waarin het bestuur op transparante wijze van plan is te communiceren met de burgers van Apeldoorn. Het gedachtegoed van de commissie Jorritsma en het landelijke programma 'gemeente heeft antwoord' worden hierbij als uitgangspunt genomen in de gemeente Apeldoorn. Participatie wordt in het document niet gezien als een mogelijkheid om burgers meer invloed te geven op beleid.

Met de zoekterm 'interactieve beleidsvorming' worden geen resultaten gevonden. Hetzelfde geldt als hierbij 'internet' als zoekterm wordt toegevoegd. Met de zoekterm 'participatie' worden 32 resultaten gevonden. Een resultaat is het project virtueel Apeldoorn, waarbij bewoners virtueel door een toekomstige wijk kunnen lopen. De hele wijk is virtueel opgebouwd en toegankelijk via internet. Dit project kreeg internationale aandacht.

Verder blijkt dat bij het opknappen van de wijk Zuid, burgers kunnen deelnemen in een jaarlijkse klankbordsessie, waarin men wensen kenbaar kan maken.

²³ http://www.apeldoorn.nl/data/TER/docs/politiek/mpb/mpb_2009/programma_1.pdf

Met de laatste zoekterm 'e-participatie' wordt één resultaat gevonden, over participatie van volwassenen in een opleiding. Dit is geen relevant resultaat voor dit onderzoek.

5.2.4 Aangetroffen instrumenten op de website

In de vorige paragraaf is een overzicht gegeven van resultaten op, voor dit onderzoek, relevante specifieke zoektermen. In deze paragraaf wordt een beschrijving gegeven van de aangetroffen internetinstrumenten op de website van de gemeente Apeldoorn. De ordening vindt plaats op basis van de lijst internetinstrumenten zoals in paragraaf 4.1 staat beschreven. Indien er andere internetinstrumenten worden aangetroffen dan zullen deze worden benoemd en beschreven.

Chats

De gemeente Apeldoorn biedt via de site Virtueel Apeldoorn de mogelijkheid om te chatten (zie ook toelichting bij 'virtual reality' hieronder). Op het moment van het onderzoek waren er geen actieve thema's waarover gechat kon worden. Wel is er informatie aangetroffen over onderwerpen waarover in het verleden gechat kon worden via Virtueel Apeldoorn. Zo zijn er in het verleden in virtueel Apeldoorn kraampjes neergezet op het Raadhuisplein. Achter de kraampjes stonden digitale Apeldoornse kandidaten voor de Provinciale Statenverkiezingen. In werkelijkheid zaten deze kandidaten achter computers in het stadhuis te chatten met mensen in de digitale wereld. Op de kraampjes waren de partijprogramma's en andere verkiezingsinformatie te vinden.²⁴

Digitaal debat/internet discussie/forum

De gemeente Apeldoorn heeft een relatief actief e-forum²⁵. Het forum is ingedeeld met de volgende onderwerpen:

- Bouwen en wonen
- Dorpen en wijken
- Financieel
- Jeugd en onderwijs
- Milieu en natuur
- Ondernemen
- Politiek
- Recreatie
- Sport en cultuur
- Verkeer en vervoer
- Werk en inkomen
- Zorg en welzijn

²⁴ <http://www.apeldoorn.nl/smartsite.dws?id=104494>

²⁵ <http://www.apeldoorn.nl/sites/e-forum/default.asp>

Op het e-forum kunnen, na registratie, topics aangemaakt worden, waar vervolgens op kan worden gereageerd. Enkele onderwerpen, zoals verkeer en vervoer, worden regelmatig bezocht en daar wordt actief op gereageerd.

Digitaal panel

Ten tijde van de uitvoering van het onderzoek is er geen digitaal panel aangetroffen op de website van de gemeente Apeldoorn..

E-mail

De website van de gemeente Apeldoorn biedt de mogelijkheid aan mensen om vragen via email aan de gemeente te stellen. Dit kan men doen via gemeente@apeldoorn.nl. Er zijn geen e-mailadressen aangetroffen waar het gaat om het bieden van concrete participatiemogelijkheden rondom specifieke thema's.

Enquête / opiniewijzer

De gemeente Apeldoorn biedt burgers de mogelijkheid om onderwerpen te agenderen middels de dRaad.²⁶ Geselecteerde onderwerpen (uitgaande van maximaal 5) worden gepubliceerd in het Stadsblad en op de website. Mensen kunnen gedurende een aantal dagen via een bon of per e-mail/internet hun voorkeur uitspreken. Het onderwerp met de meeste stemmen wordt geagendeerd en besproken. Het verslag van de vergadering wordt vervolgens op de website geplaatst.

Game

Op de site virtueelapeldoorn.nl worden concepten voor nieuwe wijken virtueel weergegeven. Deze site biedt tevens mogelijkheden om te chatten met andere bezoekers en er is een forum beschikbaar. Bezoekers van de site worden via kleine spelletjes getraind in het bedienen van de virtuele persoon, waarmee door de virtuele wijken gelopen kan worden (zie ook virtual reality).

PIP

Een andere plaats voor mogelijke informatie over interactief beleid is het digitaal loket van de gemeente Apeldoorn. Het digitaal loket geeft toegang tot informatie. In het digitaal loket kan op drie verschillende manieren naar informatie worden gezocht. Op alfabet, op thema en met behulp van DigiD. Bij thema's kan gekozen worden uit verschillende productthema's. Het blijkt dat op deze pagina's, net als op de hoofdpagina, alleen informatie wordt weergegeven. Bij sommige onderdelen is het mogelijk om formulieren te downloaden, of om online afspraken te maken. Het is in combinatie met DigiD mogelijk om producten aan te vragen. Over

²⁶ <http://www.apeldoorn.nl/smartsite.dws?id=108545>

interactieve mogelijkheden om direct met de gemeente nieuw beleid te bepalen is niets te vinden via het digitale loket.

Stemmingsprocedure / poll

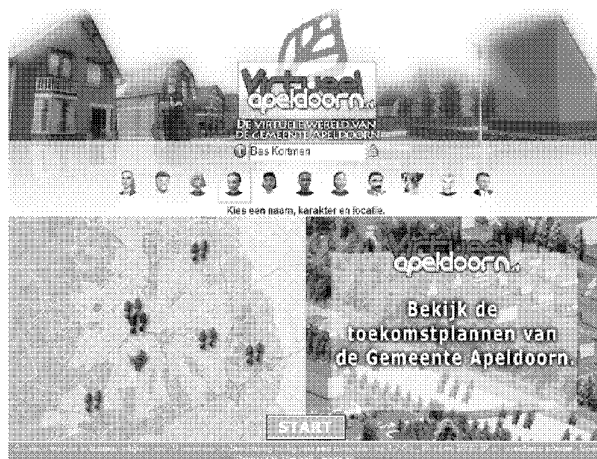
Via het menu 'Denk en Doe mee' op de website kan men doorklikken naar een Internetpoll. Op de pagina staat vermeld dat er regelmatig een internetpoll wordt geplaatst. De uitslagen van deze polls worden naar de gemeenteraadsleden gestuurd. Ten tijde van dit onderzoek was er geen poll actief.²⁷

Videoconferencing

Ten tijde van de uitvoering van het onderzoek is er geen mogelijkheid voor videoconferencing aangetroffen op de website van de gemeente Apeldoorn.

Virtual reality

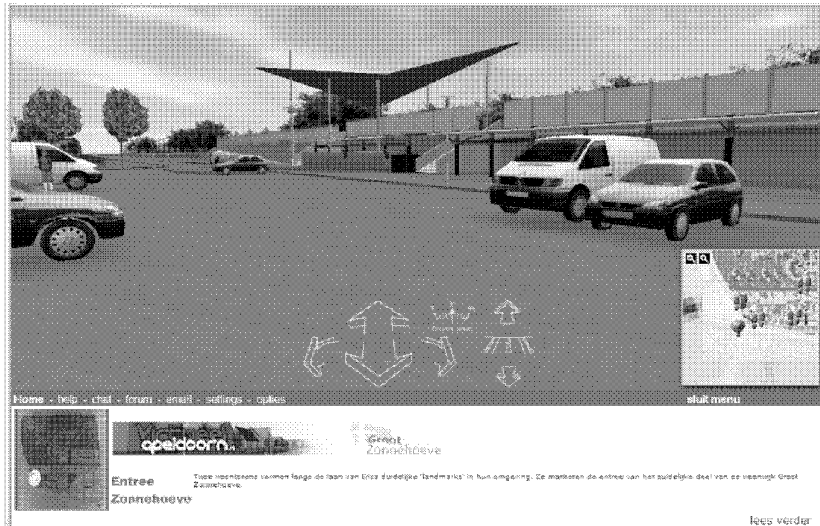
De gemeente Apeldoorn biedt de mogelijkheid om via www.virtueelapeldoorn.nl het centrum en wijken te bekijken. Zo is de wijk Groot Zonnehoeve virtueel te bekijken. Dit is een gebied waar de komende jaren woningen gebouwd gaan worden en waar onlangs al het treinstation is geopend.



Figuur 5.4: Virtueel Apeldoorn

De plannen op papier gaan leven in Virtueel Groot Zonnehoeve. De driedimensionale beelden geven een duidelijk beeld en is een aanvulling op de maquettes en 'platte' bouwtekeningen. In de virtuele wereld krijgt men een beeld van wat komen gaat.

²⁷ <http://www.apeldoorn.nl/smartsite.dws?id=38367#>



Figuur 5.5: Station in de wijk Groot Zonnehoeve

Het is in virtueel Apeldoorn tevens mogelijk te chatten met andere aanwezigen en er is de mogelijkheid op een forum berichten te plaatsen.

Wiki

Ten tijde van de uitvoering van het onderzoek is er geen wiki aangetroffen op de website van de gemeente Apeldoorn

5.2.5 Behoeftetepeiling

Op basis van het documentenonderzoek en de gegevens van de respondenten zijn de onderstaande bevindingen gedaan.

Algemeen

Het hoofd van de afdeling wijkzaken geeft aan dat de gemeente Apeldoorn een stadsdeelaanpak hanteert. Apeldoorn is hierbij opgesplitst in 6 stadsdelen. Elk stadsdeel heeft een stadsdeelmanager en deze stadsdeelmanagers leggen de verbindingen met de kernpartners en met degene die in een stadsdeel actief zijn.

In de binnenstad is er een stadsdeelplatform dat voorgezeten wordt door de stadsdeelmanager. Aan dat platform nemen bewonersorganisaties, ondernemersverenigingen, de markt en de kernpartners (politie en welzijnsinstellingen) deel. Het hoofd afdeling wijkzaken geeft aan dat deze samenwerking ook in de andere stadsdelen te zien is, waar bij in elk stadsdeel afzonderlijk maatwerk wordt verricht. In het ene stadsdeel doen bijvoorbeeld heel grote scholengemeenschappen mee en in een ander stadsdeel zijn kerken of ouderverenigingen belangrijke betrokkenen.

In de jaren negentig is Apeldoorn begonnen met experimenten op het gebied van interactief beleid. Er werd een procesbegeleider aangesteld en er is toen een veiligheidsplan voor de binnenstad ontwikkeld. Dat is gepaard gegaan met een proces, waarbij iedereen

werd betrokken die met veiligheid te maken had. Niet alleen inwoners, maar ook andere doelgroepen zoals taxichauffeurs. Via een beleidsgroep hebben al die mensen hun wensen kenbaar gemaakt, er zijn interviews gehouden, focusgroepen gehouden en dat heeft uiteindelijk geleid tot een veiligheidsplan binnenstad. Het bleek dat, in Apeldoorn, vooral raadsleden het lastig vonden om een rol in het proces te hebben, omdat de raad niet op het eind van het proces kon zeggen: nee dit willen we niet. De gemeenteraad was volgens het hoofd wijkzaken erg lastig mee te nemen in dat proces. De oplossing hiervoor was de gemeenteraad als een soort focusgroep mee te nemen in het proces. Daardoor zag de raad de stappen die in het interactieve proces gezet werden, zodat de raad niet op het laatst moment geconfronteerd wordt met de uitkomsten.

Het hoofd wijkzaken geeft aan dat eind jaren negentig van de vorige eeuw het hele fenomeen interactieve beleidsvorming een beetje op de achtergrond terecht is gekomen en dat bewonersparticipatie als zodanig weer sterker naar voren is gekomen. Wat Apeldoorn volgens hem daarin uniek maakt ten opzichte van andere gemeenten, is dat de gemeente al een hele lange traditie heeft met het fenomeen dorpen en wijkraden.

Het hoofd afdeling wijkzaken geeft ten slotte aan dat er geen overkoepelend programma is voor interactieve beleidsvorming. Er wordt wel geprobeerd om de aanpak meer te structureren. Hij geeft ook aan dat er wel eens gevraagd wordt door de gemeenteraad of ambtenaren bepaalde instrumenten meer willen inzetten, ook in het kader van de stadsdeelaanpak.

Chats

Het hoofd afdeling wijkbeheer is niet bekend met het inzetten van online chats binnen de gemeente Apeldoorn. Hij geeft aan dat men momenteel nog de voorkeur heeft om direct in overleg met bewoners te gaan. Zo gaat men wel face to face gesprekken aan met bewoners: 'we hebben bij mensen echt tot op de keukentafel zitten schetsen, hoe ze het wilden hebben met hun burens en dat zijn wel hele moeilijke processen.' De contentmanager meldt dat chats geïntegreerd in de website gebruikt worden. Dit kan bijvoorbeeld bij 'virtueel Apeldoorn' waar het mogelijk is te chatten met andere bezoekers of medewerkers.

Digitaal debat / Internet discussie / Forum

Het hoofd afdeling wijkbeheer geeft aan dat ook de dorps- en wijkraden internetportals hebben. Burgers kunnen via die portals in contact treden met de dorps- en wijkraden. In deze portals zijn tevens forums aanwezig, waarop de burgers kunnen discussiëren. Deze discussies worden volgens het hoofd afdeling wijkbeheer vervolgens teruggekoppeld aan de gemeenteraad. De contentmanager geeft aan dat er een forum (e-forum) wordt ingezet binnen de website van de gemeente Apeldoorn. Bewoners kunnen hun mening via het e-forum geven en discussies voeren over bepaalde thema's.

Digitaal panel

Het hoofd afdeling wijkbeheer geeft aan dat de gemeente actief naar buiten treedt en verschillende doelgroepen benaderd. Als er een nieuwe skatebaan moet worden aangelegd, dan wordt er een jongerenpanel opgericht. Of dat ook alleen via digitale instrumenten gebeurt is niet bekend. De gemeente gebruikt, volgens de contentmanager, een digitaal panel. Zo kan de mening van burgers worden gepeild en wordt de betrokkenheid van burgers tegelijkertijd vergroot.

E-mail

E-mail wordt door de gemeente ingezet. Het hoofd afdeling wijkbeheer geeft ook aan dat e-mail een belangrijk communicatie middel is maar dat wel een centraal e-mail adres wordt gebruikt van de gemeente Apeldoorn. Hij geeft ook aan dat de gemeente Apeldoorn een pilotgemeente is wat betreft de invoering van een eenvoudig gestandaardiseerd telefoonnummer (14 055) van de gemeente. Met dat nummer kunnen burgers eenvoudig contact zoeken met de gemeente. De contentmanager vermeldt aan dat het gebruikt wordt om de burgerbetrokkenheid te vergroten en tevens om het gemeente-imago te verbeteren.

Enquête via website / opiniewijzer

Het hoofd afdeling wijkbeheer meldt verder dat de dorps- en wijkraden allemaal eigen portals hebben. De dorps- en wijkraden staan op die manier in contact met hun directe achterban. De contentmanager geeft aan dat de gemeente enquêtes inzet, een van de redenen hierbij is het verbeteren van de kwaliteit van de gemeentelijke besluitvorming

Game

Het hoofd afdeling wijkbeheer kent ook geen game toepassingen binnen de gemeente en geeft aan dat men hier ook niet mee bezig is. De contentmanager geeft aan dat een game binnen de gemeente Apeldoorn niet wordt gebruikt. Voornamelijk omdat de organisatie er niet op is ingericht om een game te maken.

Persoonlijke Internetpagina (PIP)

Het hoofd afdeling wijkbeheer geeft aan dat naar verwachting nog in 2009 een PIP voor burgers beschikbaar wordt gesteld. Dit wordt bevestigd in het Programmaplan Interactief Besturen waarin het verbeteren van de elektronische dienstverlening en informatieverstrekking als doelstelling wordt vermeld. Als een van de prestaties hiertoe wordt genoemd dat in 2009 alle inwoners over een Persoonlijke Internet Pagina moeten beschikken (programmaplan Interactief Besturen, 2008:13). De contentmanager geeft aan dat er nu nog geen persoonlijke internetpagina is op de website van de gemeente Apeldoorn. Voor wethouders wordt geprobeerd een persoonlijke pagina af te ronden

Stemmingsprocedure / Poll

Het hoofd afdeling wijkbeheer geeft aan dat het via de verschillende portals mogelijk is om als burger je mening te geven. Het hoofd afdeling wijkbeheer geeft ook aan dat er via de website polls worden gehouden. Ook de contentmanager geeft aan dat een poll gebruikt wordt op de site. Het wordt voornamelijk gebruikt om op een eenvoudige manier een overzicht te krijgen van de mening van burgers over een bepaald onderwerp. De resultaten kunnen vervolgens meegenomen worden in het beleidsproces.

Videoconferencing

Zowel het hoofd afdeling wijkzaken als de contentmanager geven aan dat dit gebruikt wordt. Maar dan alleen bij raadsvergaderingen en vergaderingen van de politieke markt. Heel incidenteel wordt videoconferencing toegepast bij andere bijeenkomsten. Er wordt daarnaast volgens het hoofd afdeling wijkzaken een video-instrument ingezet onder de naam 'GemeentepRAADt'. Dit zijn video's waarin eerst politici hun mening over een bepaald thema geven en vervolgens komen inwoners aan het woord om hun mening over hetzelfde thema te geven.

Virtual reality

Het hoofd afdeling wijkbeheer geeft aan dat eigen mensen van de gemeente werken aan virtueel Apeldoorn. Dat wordt als instrument ingezet. Via dat soort instrumenten kunnen mensen volgens hem kijken hoe hun wijk eruit komt te zien en of ze daar nog invloed op uit kunnen oefenen. De contentmanager geeft aan dat virtual reality wordt ingezet door de gemeente Apeldoorn, met virtueel Apeldoorn als voorbeeld. Hij geeft aan dat inwoners via Virtueel Apeldoorn vooraf al een beeld krijgen van bepaalde plannen en dat dit er toe bijdraagt dat bewoners sneller inzicht krijgen in de beoogde uitwerking van plannen.

Wiki

Het hoofd afdeling wijkbeheer kent het toepassen van wiki's niet en weet niet of dit binnen de gemeente Apeldoorn wordt toegepast. De contentmanager geeft aan dat binnen de gemeente Apeldoorn wiki's worden gebruikt, maar dan alleen voor intern gebruik.

5.2.6 Conclusie over gemeente Apeldoorn

De analyse naar de aanwezigheid van documenten op de website van de gemeente Apeldoorn over het thema interactieve beleidsvorming leverde, net als bij de gemeente Enschede, relatief weinig op. Toch werden er diverse instrumenten aangetroffen op de website en kan op basis van de expertraadpleging geconcludeerd worden dat er een manifeste behoefte is voor de inzet van internetinstrumenten voor de bevordering van burgerparticipatie. In tabel 5.2 op de volgende bladzijde staan de resultaten weergegeven van het praktijkonderzoek binnen de gemeente Apeldoorn.

Internetinstrumenten	Aangetroffen op website?			Inzet internetinstrument in de praktijk manifeste behoefte gemeente Apeldoorn		
	Ja	Nee	Uitleg	Ja	Nee	Toelichting
Chats	X		virtueel Apeldoorn	X		-vergroten draagvlak - voorkeur voor face to face contact met inwoners -verhogen kwaliteit gemeentelijke besluiten
Digitaal debat / discussies / Forum	X		e-forum	X		-inzet van e-forum -discussies voeren met bewoners -terugkoppeling vindt plaats richting gemeenteraad
Digitaal panel		X	niet aangetroffen	X		-burgerbetrokkenheid vergroten -verbeteren van het gemeentemago
E-mail	X		algemeen e-mail adres	X		-burgerbetrokkenheid vergroten -om het gemeente-imago te verbeteren. -met tijd mee gaan
enquête via website / opiniewijzer	X		mogelijk via de dRaad	X		-wordt af en toe ingezet om de burgerbetrokkenheid te vergroten
Game	X		als onderdeel van virtueel Apeldoorn		X	-organisatie niet voor ingericht -geen plannen voor
Persoonlijke Internetpagina (PIP)		X	niet aangetroffen	X		-nog niet, is in voorbereiding - verwacht in 2009 -beperkte weblogs van wethouders
Stemmingsprocedure / Poll	X		deze functionaliteit is aanwezig	X		-wordt ingezet en is eenvoudige manier om de mening van bezoekers via website te peilen
Video conferencing met burgers/bedrijven		X	niet aangetroffen	X		-alleen bij raadsvergaderingen en vergaderingen van de politieke markt. -incidenteel andere bijeenkomsten. -nieuw video instrument GemeentepRAADt
Virtual reality	X		virtueel Apeldoorn	X		-kijken hoe wijk eruit komt te zien -invloed op inrichting wijk uitoefenen
Wiki		X	geen wiki's aangetroffen	X		-alleen intern gebruik, niet voor burgers -kwaliteit besluitvorming vergroten

Tabel 5.2: instrumenten Apeldoorn

Er werden tijdens de analyse van de website mogelijkheden aangetroffen om te chatten. Dit wordt niet via de hoofdsite van de gemeente Apeldoorn aangeboden, maar via virtueel Apeldoorn. Men geeft aan dat er in het beleid af en toe chats worden toegepast, mede om burgers meer bij het beleid te betrekken.

Uit de websiteanalyse blijkt dat de gemeente Apeldoorn een redelijk actief forum heeft. Op bepaalde onderwerpen, zoals verkeer en vervoer, wordt actief gereageerd. De respondenten geven ook aan dat het forum gebruikt wordt door de gemeente Apeldoorn. Discussies vinden daarnaast plaats via de portals van de dorps- en wijkraden.

Er zijn binnen de gemeente Apeldoorn geen mogelijkheden aangetroffen om deel te nemen aan een digitaal panel. Deze bevinding komt niet overeen met wat de respondenten aangeven. De contentmanager geeft aan dat er gebruik wordt gemaakt van een digitaal panel, om de mening van de burgers over bepaalde onderwerpen te achterhalen en burgers zo meer te betrekken bij het beleid.

Wat betreft e-mail kan vastgesteld worden dat er verschillende mogelijkheden tot communicatie via e-mail met de gemeente Apeldoorn zijn. De respondenten onderschrijven dat er actief gebruik wordt gemaakt van de inzet van e-mail om de burgerbetrokkenheid te vergroten en om het gemeente-imago te verbeteren.

Wat betreft 'enquêtes via website, opiniewijzer' is het voor burgers via een programma 'voor de (d)Raad ermee' mogelijk om zaken te agenderen, die vervolgens worden behandeld in de gemeenteraad. Op deze wijze kunnen burgers hun opinie kenbaar maken. Het aandragen van te behandelen zaken kan door middel van een digitaal formulier dat via internet beschikbaar is. Beide respondenten gaven aan dat er af en toe enquêtes via de website worden gehouden.

'Game' mogelijkheden zijn aangetroffen op de website van de gemeente, maar dan als onderdeel van virtueel Apeldoorn. Met dit soort games wordt de werking van het virtuele programma uitgelegd. De respondenten geven aan dat een game verder niet in de gemeenteorganisatie wordt toegepast.

Een 'persoonlijke internet pagina' is niet aangetroffen ten tijde van de websiteanalyse. De respondenten geven aan dat de persoonlijke internetpagina nu nog niet gebruikt wordt, maar dat er in de toekomst wel plannen zijn dit te gaan toepassen. Er is een manifeste behoefte om hier in de toekomst meer mee te gaan doen. Dit blijkt ook uit het Programmaplan Interactief Besturen waarin staat dat dit in 2009 wordt ingevoerd.

Op de website van de gemeente werden mogelijkheden tot het geven van je mening gevonden via een 'stemmingsprocedure of poll'. Uit de antwoorden van de respondenten blijkt dat er een manifeste behoefte is om dit instrument te gebruiken en dat deze functionaliteit aanwezig is op de website om meningen te peilen.

Wat betreft 'videoconferencing' kan gesteld worden dat er geen directe mogelijkheden op de website zijn aangetroffen. Er is wel een video-instrument gevonden waarbij in een videoboodschap politici en burgers hun mening geven over een specifiek thema. In elke video staat één actueel thema centraal. Het betreffende thema is nog niet in de raad behandeld, maar zal wel in de Politieke Markt Apeldoorn aandacht krijgen. De respondenten geven aan dat 'videoconferencing' wel wordt gebruikt, maar alleen bij raadsvergaderingen en vergaderingen van de politieke markt. Incidenteel wordt het gebruikt bij andere bijeenkomsten.

Tijdens de websiteanalyse werden uitgebreide mogelijkheden gevonden op het gebied van 'virtual reality'. De gemeente Apeldoorn geeft via 'virtueel Apeldoorn' burgers de mogelijkheid om alvast een kijkje te nemen in toekomstige wijken. Ook de respondenten geven aan dat 'virtual reality' een goede manier is om burgers op een leuke manier bij de plannen van de gemeente te betrekken. De verwachting is dat dit instrument uitgebreid zal worden in de toekomst.

Ten slotte zijn er geen 'wiki's' aangetroffen tijdens de websiteanalyse. Er zijn geen toekomstige ontwikkelingen bekend bij de respondenten wat betreft het inzetten van 'wiki's' om meer burgers bij het beleid te betrekken. Het wordt alleen intern gebruikt.

5.3 Vergelijking Enschede en Apeldoorn

Internetinstrumenten	Enschede			Apeldoorn		
	J a	N e e	Toelichting	J a	N e e	Toelichting
Chats	X		-tijdelijke openstelling met bepaald doel: uurtje chatten met een politicus bijvoorbeeld. -Vanwege privacy probleem niet vaak toegepast via gemeente -In de praktijk komt het er op neer dat het relatief weinig wordt toegepast maar dat er wel af en toe de behoefte is	X		-organisatie voor ingericht - wel voorkeur voor face to face contact met inwoners -verhogen kwaliteit gemeentelijke besluiten
Digitaal debat / discussies / Forum	X		-even leuk, maar niet zo levendig als een real life debat -levert punten op voor ranking op de monitorsite. -gebruikt om ideeën te kunnen opdoen -de fora worden nauwelijks gemonitord en er is ook geen feedback -gebruik lastig vanwege beveiliging en privacy van de deelnemers	X		-inzet van E-forum -discussies voeren met bewoners -terugkoppeling vindt plaats richting gemeenteraad -verbeteren gemeente-imago
Digitaal panel	X		-puur over het geven van een mening of advies via internet -respons heel aardig, maar toch vooral van taal- en internetvaardige mensen	X		-burgerbetrokkenheid vergroten -verbeteren van het gemeentemag
E-mail	X		-bezigt met het opzetten van e-maildistributie groepen	X		-burgerbetrokkenheid vergroten -om het gemeente-imago te verbeteren. - met tijd mee gaan
enquête via website / opiniewijzer	X		-loopt via Enschede-panel (zie Digitaal panel)	X		-wordt af en toe ingezet om de burgerbetrokkenheid te vergroten
Game	X		-in het verleden toegepast om inzicht krijgen in het gevoel dat mensen bij de wijk hebben. -momenteel geen concrete plannen.		X	-organisatie niet voor ingericht -geen plannen voor
Persoonlijke Internetpagina (PIP)	X		-burgers specifiek informeren -mensen direct aan elkaar linken -dienstverlening persoonlijker maken	X		-nog niet, is in voorbereiding -verwacht in 2009 -beperkte weblogs van wethouders
Stemmingsprocedure / Poll	X		-loopt via Enschede-panel (zie digitaal panel) -op ad hoc basis kunnen hier eventueel online vragenlijsten gepubliceerd worden.	X		-wordt ingezet en is eenvoudige manier om de mening van bezoekers via website te peilen
Video conferencing met burgers/bedrijven	X		-voorkeur voor real-life conferenties	X		-alleen bij raadsvergaderingen en vergaderingen van de politieke markt -incidenteel andere bijeenkomsten -nieuw video instrument GemeentepRAADt
Virtual reality	X		-Second Life Enschede wel geprobeerd, maar over hoogtepunt heen -momenteel geen concrete projecten	X		-kijken hoe wijk eruit komt te zien -invloed op inrichting wijk uitoefenen
Wiki	X		-nog niet extern toegepast, lijkt wel het proberen waard -toegepast, maar alleen intern -oordeel dat snel informatie beschikbaar kan worden gesteld	X		-alleen intern gebruik, niet voor burgers -kwaliteit besluitvorming vergroten

Tabel 5.3: vergelijking instrumenten

Op de vorige bladzijde staat in tabel 5.3 de vergelijking tussen Enschede en Apeldoorn weergegeven.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de respondenten van de gemeente Enschede en Apeldoorn de manifeste behoefte onderkennen voor het inzetten van de volgende internetinstrumenten:

- chats
- digitaal debat / discussies / forum
- digitaal panel
- e-mail
- persoonlijke internet pagina
- stemmingsprocedure / poll
- wiki

Hierbij moet worden opgemerkt dat gemeente Enschede het forum niet actief onderhoudt en op dit moment meer als instrument inzet om hoger te scoren op de monitor site (monitor.overheid.nl) site van overheid.nl. Het vormt ten tijde van dit onderzoek geen actief instrument voor interactieve beleidsvorming. De gemeente Enschede heeft via 'Mijn Lokaal' al een vorm van de Persoonlijke Internet Pagina (PIP) actief. De gemeente Apeldoorn heeft nog geen actieve PIP maar heeft zich als doel gesteld om deze in 2009 actief te hebben. Wiki's worden door beide gemeenten alleen intern toegepast.

Naast deze instrumenten werd ook Twitter genoemd als instrument dat wordt ingezet door de gemeente Enschede. Wat betreft het gebruik van chat voor interactieve beleidsvorming kan gesteld worden dat het geen structureel onderdeel uitmaakt binnen de interactieve beleidsprocessen van de gemeente, omdat het instrument af en toe ingezet wordt. Het digitaal panel (Enschede- panel) wordt gebruikt om thema's voor te leggen en om de meningen te peilen van de inwoners, maar het wordt niet structureel gebruikt bij interactieve besluitvormingsprocessen. Ten aanzien van Wiki als instrument komt uit het onderzoek naar voren dat er behoefte is om hier wat mee te gaan doen voor klanten. Intern wordt dit instrument al toegepast binnen de gemeente Enschede.

Uit het onderzoek is verder naar voren gekomen dat de respondenten van de gemeente Apeldoorn in tegenstelling tot de respondenten uit de gemeente Enschede de manifeste behoefte hebben aan het inzetten van de volgende internetinstrumenten:

- enquête via website / opiniewijzer
- video conferencing met burgers/bedrijven
- virtual reality

Ten aanzien van het de inzet van videomogelijkheden komt uit het onderzoek naar voren dat de gemeente Apeldoorn een instrument (gemeentepRAADt) inzet in de vorm van een online

video waarin politici en burgers hun mening geven over een politiek thema. De video wordt op de website geplaatst en daarna volgt een sessie over het thema tijdens de Politieke Markt, waarbij inwoners in debat kunnen gaan met de gemeente.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de respondenten van de gemeente Enschede en van de gemeente Apeldoorn het volgende internetinstrument niet inzetten:

- game

Zowel bij de gemeente Enschede als bij de gemeente Apeldoorn geven de respondenten aan dat er geen overkoepelend programma is voor interactieve beleidsvorming. De stadsdeelmanagers kunnen zelf bepalen of en hoe een instrument ingezet wordt. Ten aanzien van de gemeente Apeldoorn is het opvallend dat de respondenten aangeven dat er geen overkoepelend programma is voor interactieve beleidsvorming. Er is namelijk een document aangetroffen waarin het programmaplan interactief besturen wordt beschreven (programmaplan interactief besturen; 2008). In dit document staan de doelstellingen en te leveren prestaties beschreven.

Bij beide gemeenten zijn in het verleden diverse instrumenten toegepast en ook richting de toekomst zullen de gemeenten volgens de respondenten dit soort instrumenten inzetten ter ondersteuning van interactieve beleidsvormingsprocessen.

6 Conclusie en aanbevelingen

In dit afsluitende hoofdstuk wordt de centrale probleemstelling van dit onderzoek beantwoord. De centrale probleemstelling van dit onderzoek is: *‘in hoeverre biedt het gebruik van ICT mogelijkheden aan gemeenten voor interactieve beleidsvorming?’*

Bij dit kwalitatief onderzoek is een casestudy uitgevoerd bij de gemeente Enschede en de gemeente Apeldoorn. De generaliseerbaarheid van de conclusies uit het onderzoek naar vergelijkbare situaties is beperkt, omdat het bij bestuderen van enkele cases vaak moeilijk is om de bevindingen te generaliseren. De conclusies met betrekking tot het uitgevoerde casusonderzoek hebben niet meer dan een hypothetische status.

In paragraaf 6.1 wordt de conclusie beschreven en in paragraaf 6.2 de aanbevelingen.

6.1 Conclusie

Om de probleemstelling te beantwoorden is eerst op basis van literatuuronderzoek een beschrijving gegeven van wat in de literatuur wordt verstaan onder interactieve beleidsvorming. Vervolgens is in kaart gebracht welke instrumenten er in de literatuur worden onderkend en is er in de praktijk getoetst of gemeenten deze instrumenten in de praktijk toepassen.

Op basis van de literatuur is voor dit onderzoek de volgende definitie van het begrip interactieve beleidsvorming geformuleerd:

‘een wijze van beleid voeren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen’ (Pröpper, 1998: 293).

Er is in kaart gebracht welke internetinstrumenten er mogelijkwijs door de gemeenten ingezet kunnen worden (zie tabel 6.1) en aan de hand van deze lijst is onderzocht of dit in de praktijk het geval is.

chats	enquête via website / opiniewijzer	videoconferencing
digitaal debat / internet discussie / forum	game	virtual reality
digitaal panel	persoonlijke internetpagina (PIP)	wiki
e-mail	stemmingsprocedure / poll	

Tabel 6.1: Gerubriceerde instrumenten ten behoeve van het praktijkonderzoek

Op basis van een analyse van de website en expertraadpleging binnen de gemeenten is onderzocht op welke wijze de geselecteerde gemeenten het internet gebruiken om burgers,

op interactieve wijze, bij beleidsvorming te betrekken. Er is onderzocht welke internetinstrumenten de gemeente Enschede en de gemeente Apeldoorn ten tijde van dit onderzoek inzetten ten behoeve van interactieve beleidsvorming.

De gemeente Enschede zet de volgende instrumenten in:

- digitaal debat / discussies / forum
- digitaal panel
- e-mail
- persoonlijke internet pagina ('Mijn Loket')

Deze instrumenten zijn ook daadwerkelijk ten tijde van het onderzoek aangetroffen op de website van de gemeente Enschede. Het forum wordt wel ingezet en staat open, er wordt echter relatief weinig gebruik van gemaakt. Uit de expertraadpleging kwam naar voren dat het forum nauwelijks onderhouden wordt en dat het online staat om punten te scoren voor de overheidmonitorsite. Er kan dan ook geconcludeerd worden dat het forum door de gemeente Enschede niet ingezet wordt ten behoeve van interactieve besluitvorming. Naast bovengenoemde instrumenten kwam uit het onderzoek naar voren dat er een manifeste behoefte is voor het gebruik van de volgende instrumenten:

- chats
- stemmingsprocedure / poll
- twitter
- wiki

De gemeente Apeldoorn zet de volgende instrumenten in om burgers, op interactieve wijze, bij beleidsvorming te betrekken:

- chats
- digitaal debat / discussies / forum
- digitaal panel
- e-mail
- enquête via website / opiniewijzer
- stemmingsprocedure / poll
- video conferencing met burgers/bedrijven
- virtual reality

Deze instrumenten zijn ook op website tijdens de websiteanalyse aangetroffen. Uit het onderzoek komt naar voren dat de respondenten van de gemeente Apeldoorn de manifeste behoefte onderkennen voor het inzetten van het volgende internetinstrument:

- persoonlijke internet pagina (volgens planning beschikbaar in 2009)

De gemeente Enschede heeft via 'Mijn Lokaal' al een vorm van de Persoonlijke Internet Pagina (PIP) actief. De gemeente Apeldoorn heeft nog geen actieve PIP maar heeft zich als doel gesteld om deze in 2009 aan te kunnen bieden van de website.

Uit de literatuur bleek, dat op basis van de beschreven voor- en nadelen, dat in een vergelijkbare situatie bij twee gemeenten, voor een volledig verschillende aanpak kan worden gekozen. In het geval van Enschede en Apeldoorn kan dit niet onderschreven worden. Het blijkt in de praktijk dat beide gemeenten actief zijn met zeven tot tien van de elf onderzochte internetinstrumenten. Het algemene begrip burgerbetrokkenheid en de gangbare opvatting dat burgerbetrokkenheid wenselijk is en vergroot moet worden, lijken een grote rol te spelen bij interactieve beleidsvormingsprocessen. De resultaten ondersteunen deze opvatting. Uit de uitgebreide inzet van de internetinstrumenten door beide gemeenten blijkt burgerbetrokkenheid belangrijk wordt geacht. In enkele gevallen spelen ook motieven als het scoren van punten voor een monitorsite, of het verbeteren van het gemeente-imago een rol.

Uit de literatuur bleek verder dat er geen eenduidig beeld bestaat over het hoe, wanneer en waarom gemeenten kiezen voor de inzet van interactieve beleidsvorming bij bepaalde projecten. Er lijkt sprake te zijn van willekeur wat betreft het toepassen van interactief beleid. In de praktijk wordt deze opvatting ondersteund. Omdat er geen eenduidige centrale aanpak vanuit de rijksoverheid is en omdat er weinig standaardinstrumenten zijn ontwikkeld, kan een groot aantal verschillende vormen van toepassing van internetinstrumenten worden geconstateerd. In de literatuur werd verder opgemerkt dat er geen algemene internetgereedschappen zijn ontwikkeld. Dat ligt voornamelijk aan het feit dat elk interactief beleidsvormingsproces een andere opzet en andere doelen heeft. Voor commerciële partijen is het daarom moeilijk om een geschikt gereedschap te ontwikkelen dat breed inzetbaar is. Deze conclusie wordt bevestigd door de resultaten, omdat de twee gemeenten in dit onderzoek in hoofdzaak dezelfde instrumenten gebruiken, maar deze instrumenten vaak op verschillende manier in het beleidsproces inzetten.

In de literatuur wordt het vergroten van het draagvlak genoemd als reden voor interactieve beleidsvorming. Uit de resultaten van het praktijkonderzoek blijkt dat dit één van de redenen is voor gemeenten om internetinstrumenten in te zetten en burgers bij het beleid te betrekken. Uit het onderzoek zijn geen specifieke resultaten naar boven gekomen over mogelijke tijdswinst en vermindering van bezwaarschriftprocedures door de toepassing van interactieve beleidsvorming.

Voor het kwaliteitsargument, dat betrekking heeft op de kennis die burgers inbrengen in het interactieve proces, kan gesteld worden dat zowel de gemeente Enschede, als de gemeente Apeldoorn hier positieve verwachtingen van heeft. Binnen beide gemeenten heerst de gedachte dat burgers steeds meer invloed krijgen op het beleid. Tegelijkertijd kan

geconstateerd worden dat veel van die invloed nog steeds verloopt via burgerinitiatieven, waarbij burgers vanuit wijkcomités in overleg met de gemeente treden.

Wat betreft het democratieargument, waarbij gesteld wordt dat interactieve beleidsvorming zou kunnen bijdragen tot het opvoeden en opleiden van burgers tot goede staatsburgers, kan gesteld worden dat dit niet door dit onderzoek kan worden bevestigd. In de praktijk blijkt dat er niet één standaard manier van werken is binnen beide gemeenten, en de toepassing van specifieke internetinstrumenten hangt mede af van hoe enthousiast beleidsbepalers binnen de gemeente zijn.

Uit de literatuur kwam verder naar voren dat 'de mate van betrokkenheid bij de directe leefomgeving' en de 'interesse in de lokale politiek' samenhangt met de wil om deel te nemen aan interactieve beleidsvorming. Er is slechts een beperkte groep burgers die belangstelling heeft voor deelname aan interactieve beleidsvormingsprocessen. Er zijn uit dit onderzoek weinig cijfers naar voren gekomen over de daadwerkelijke aantallen of de representativiteit van mensen die meewerken aan interactieve beleidsvorming. Uit de inactiviteit van bijvoorbeeld de forums en chats kan geconcludeerd worden dat deze deelname in de praktijk toch tegenvalt.

Het verbeteren van het gemeente-imago is een reden voor inzet van interactieve beleidsvorming. Hiermee wordt bedoeld dat het interessant is voor een gemeente die actief en oprecht geïnteresseerd is in de mening van haar burgers en rekening houdt met de wensen van die burgers. Bij beide gemeente wordt dit ook aangegeven. Voorwaarde voor een verbetering van het imago is dat burgers een deel van hun input in het proces wel in de uiteindelijke beleidsuitkomst terug moeten zien, want anders zou het juist tot een verslechtering van het imago kunnen leiden. De onderzochte gemeenten kunnen op dit gebied nog wat winst maken.

In de theorie worden vijf gradaties van interactiviteit benoemd (Edelenbos, 2001). Het gaat om:

1. informeren
2. raadplegen
3. adviseren
4. coproduceren
5. meebeslissen

Deze volgorde van begrippen staat bekend als de zogenoemde participatieladder. Informeren is de laagste trede op de ladder, meebeslissen de hoogste trede. Hoe hoger op de ladder hoe groter de invloed in het interactieve proces. Bij het informeren heeft de burger nauwelijks invloed, terwijl bij het meebeslissen de invloed van de burger gemaximaliseerd is. 'De scheidslijn tussen wat nog telt als interactieve beleidsvorming en wat niet ligt over het algemeen ongeveer tussen adviseren en coproduceren' (Edelenbos, 2001: 243).

Op basis van de analyse van de website en de gebruikte internetinstrumenten, kan gesteld worden dat de gemeente Enschede voornamelijk bezig is met informeren en raadplegen, maar dat er ook enkele vormen van coproduceren worden toegepast. Het Enschede-panel wordt af en toe gebruikt voor het inwinnen van advies, maar wordt toch vooral gebruikt om de mening van inwoners te raadplegen. Het gaat daarbij om Buurt in Actie of de herinrichting van een woonwijk (de Brinken). Coproductie is een vorm van interactieve beleidsvorming die door de gemeente Enschede op een relatief kleine schaal wordt toegepast. Bij deze gevallen werd geen gebruik gemaakt van internetinstrumenten.

Op basis van de analyse van de website en de gebruikte internetinstrumenten kan worden gesteld dat de gemeente Apeldoorn zich voornamelijk beweegt tussen de treden informeren en raadplegen. Bij de inrichting van een wijk hadden burgers een meer adviserende rol, maar hierbij werd voornamelijk gebruik gemaakt van de oude manier van inspraak en werden geen nieuwe internetinstrumenten ingezet. Daar waar het gaat om de toepassing van bijvoorbeeld het video-instrument in combinatie met de Politieke Markt, waar inwoners en politici in debat gaan over hetzelfde thema, kan gesteld worden dat dit instrument als communicatie-instrument wordt gebruikt door de video online op de website te plaatsen. Het heeft als doel om mensen digitaal met beeld te informeren en daarmee te betrekken bij het interactieve beleidsvormingsproces. Op het gebied van Virtueel Apeldoorn is het voornamelijk de burgers informeren. Via gekoppelde forums en chats kan er door de burgers wel input worden geleverd, maar het is onduidelijk wat er met die input door de gemeente wordt gedaan.

Ten slotte wordt de hoofdvraag van het onderzoek beantwoord. De hoofdvraag van het onderzoek is: 'in hoeverre biedt het gebruik van ICT mogelijkheden aan gemeenten voor interactieve beleidsvorming?'

Er kan geconcludeerd worden dat ICT mogelijkheden biedt in een interactief beleidsvormingsproces. In de praktijk worden door de onderzochte gemeenten daadwerkelijk internetinstrumenten ingezet, om burgers bij beleid te betrekken. Toch blijkt uit het praktijkonderzoek, dat die gemeenten bij de inzet van internetinstrumenten de nodige problemen ondervinden. Gevoeligheden op het gebied van de privacy van burgers, of de ontoereikende inrichting van de gemeentelijke organisatie voor het gebruik van instrumenten zijn genoemde problemen. Internetinstrumenten worden in de onderzochte gemeenten in pilotprojecten en op kleine schaal uitgetest en de instrumenten worden binnen de onderzochte gemeenten voornamelijk gebruikt om burgers te informeren, of om informatie te verkrijgen van de burger. Het is voor de onderzochte gemeenten een goede manier om meer direct met burgers in contact te treden en het geeft burgers in enkele gevallen meer invloed op de uitkomst van een beleidstraject. Toch zijn in de onderzochte gemeenten geen voorbeelden aangetroffen van een compleet interactief proces waarbij, in de verschillende fasen van het beleidsproces, internetinstrumenten worden ingezet. De mogelijkheden die de

verschillende internetinstrumenten bieden, worden daardoor niet ten volle benut. Door de kleine schaal van projecten kan niet gesteld worden dat ICT op dit moment grote veranderingen teweegbrengt op het gebied van interactieve beleidsvorming binnen de onderzochte gemeenten.

6.2 Aanbevelingen

Tijdens het onderzoek is geconcludeerd dat bij beide gemeenten geen overkoepelend programma aanwezig was voor interactieve beleidsvorming. In het verlengde daarvan vloeit de eerste aanbeveling van dit onderzoek voort:

Aanbeveling 1:

Richt een overkoepelend programma interactieve beleidsvorming in. Met een overkoepelend programma interactieve beleidsvorming kunnen gestructureerd de mogelijkheden van ICT binnen de organisatie benut worden en zo de inzet van internetinstrumenten bevorderen bij interactieve beleidsvorming.

Voor een effectieve uitvoering van het overkoepelend programma interactieve beleidsvorming is het noodzakelijk dat partijen weten welke mogelijkheden er zijn met internetinstrumenten.

Hieruit komt de tweede aanbeveling van dit onderzoek naar voren:

Aanbeveling 2:

Verbeter de afstemming tussen de ICT afdeling en de stakeholders in projecten waarbij interactieve beleidsvorming wenselijk is. Verbeter de afstemming tussen de ICT afdeling en de wijkmanagers of andere stakeholders binnen de gemeentelijke organisatie die betrokken zijn bij interactieve beleidsvorming, om de mogelijkheden die ICT biedt inzichtelijk te maken en daarmee toepasbaar te maken, met als doel om burgers te activeren en te laten participeren.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de ontwikkelingen op het gebied van ICT snel gaan en dat de keus voor het inzetten van een bepaald type internetinstrument in interactieve beleidsvormingsprocessen aan de kant van de gemeente wordt gemaakt. Wat niet is onderzocht is de behoefte van burgers aan participatie in beleidsvormingsprocessen middels internetinstrumenten of wat ICT leveranciers mogelijk voor nieuwe toepassingen aan het ontwikkelen zijn. Hieruit volgt een derde aanbeveling:

Aanbeveling 3:

Breng de behoefte van burgers aan digitale participatie in interactieve beleidsvormings-trajecten in kaart en peil bij leveranciers welke type applicaties worden ontwikkeld en welke technologische vernieuwingen zij voor gemeenten zien.

Tot slot worden mogelijke verbeterpunten voor dit onderzoek aangestipt. Vanwege de beperkte duur van de afstudeeropdracht is gekozen om het aantal gemeenten waar onderzoek naar is gedaan te beperken tot twee. Als er meer gemeenten zouden zijn geselecteerd, zou er meer informatie over het gebruik van internetinstrumenten bij interactieve beleidsvorming zijn verkregen. Door kwantitatief onderzoek in plaats van kwalitatief onderzoek uit te voeren zou de externe validiteit van het onderzoek vergroot kunnen worden.

Een vergroting van het aantal respondenten zou bijdragen aan een verbetering van de interne validiteit. Vanwege de beperkte tijd en middelen zijn een aantal andere aspecten die van invloed kunnen zijn op het gebruik van nieuwe internetinstrumenten binnen de gemeenten buiten beschouwing gelaten. Te denken valt aan de organisatiecultuur, de leeftijd van de medewerkers of het beschikbare budget. Een onderzoek naar dat soort aspecten zou een nieuwe inzichten opleveren ten aanzien van het gebruik van internetinstrumenten voor interactieve beleidsvorming.

Er zou vervolgonderzoek gedaan kunnen worden naar het specifieke nut van internetinstrumenten. In dit onderzoek is gefocust op de inzet van de internetinstrumenten, maar er is verder niet gekeken naar de resultaten van deze instrumenten in het beleidsproces en ten opzichte van andere vormen van inspraak. Als de specifieke effecten van instrumenten beter in kaart worden gebracht, dan kan dit gemeenten een duidelijker beeld geven over de mogelijke resultaten bij de inzet van specifieke instrumenten en daarmee de keus voor de inzet van instrumenten vergemakkelijken.

Literatuuroverzicht

- Bekkers, Victor (2005), "Democratie en ICT: institutionele renovatie of innovatie?", in: Lips, M., Bekkers, V., Zuurmond, A. (2005), *ICT en openbaar bestuur*, Utrecht: Lemma B.V., pag. 441-479
- Bell, Daniel (1974), *The coming of post-industrial society: a venture in social forecasting*, Londen: Heinemann educational books
- Best, Samuel J., Krueger, Brian S. (2005), "Analyzing the representativeness of internet political participation", in: *Political Behavior*, vol. 27, nr. 2, pag. 183-216
- Braster, J.F.A. (2000), *De kern van casestudy's*, Assen: van Gorcum & Comp. B.V.
- Bongers, F., Geurts, J. (2005), "Publieke besluitvorming en ICT", in: Lips, M., Bekkers, V., Zuurmond, A. (2005), *ICT en openbaar bestuur*, Utrecht: Lemma B.V., pag. 215-236
- Castells, M. (2000), *The rise of the network society*, Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- Cornips, J. (2008), *Invloed in interactie*, Enschede: PrintPartners Ipskamp
- Cornips, J. (2006), "Interactief bestuur: het nieuwe élan van de lokale democratie?" Enschede: Universiteit Twente, download via: <http://www.decentraalbesteding.nl/lokpol/ms/poldagen/ms3/workshop2006/df/paper04>, bezocht in mei 2008
- Dijk, van J.A.G.M. (1999), "Elektronische discussies bij interactieve beleidsvorming", in: *Bestuurskunde*, jaargang 8, nr. 5, pag. 199-209
- Deursen, van A.J.A.M., Dijk, van J.A.G.M. en Boland, D. (2007), *Elektronische publieke dienstverlening in de toekomst*, Enschede: Universiteit Twente.
- Driessen, P.P.J., Glasbergen, P., Verdaas, J.C. (1997), "Interactieve beleidsvorming voor publieke werken", in: *Bestuurswetenschappen*, vol. 51, nr. 6, pag. 374-391
- Driessen, H., Zielhuis, D. (2002), "De meerwaarde van interactieve beleidsvorming via internet", in: *Openbaar bestuur*, vol. 12, issue 1, pag. 20-23
- Duyvendak, J.W., Krouwel, A. (2001) "Interactieve beleidsvorming: voortzetting van een rijke Nederlandse traditie?", in: Edelenbos, Jurian en Monnikhof, René, 2001: 17-30
- Edelenbos, J., Monnikhof, R. (2001), *Lokale interactieve beleidsvorming*, Utrecht: Lemma B.V.
- Edelenbos, J., Monnikhof, R. (1998), *Spanning in interactie*, Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek
- Erkens, N. (2004), *Spelregels voor communicatie bij interactieve beleidsvorming*, Den-Haag: SDU Uitgevers
- Franken, H., Kasperen, H.W.K., Wild, A.H. de (1997), *Recht en computer*, Deventer: Kluwer
- Frissen, V., Lieshout van M., Staden van M. en Ponsioen, A. (2001), *De schaduwdemocratie*, onderzoeksprogramma internet en openbaar bestuur
Download via: XPIN, <http://www.xpin.nl/materiaal/Schaduwdemocratie-Frissen.pdf> bezocht in maart 2008
- Graaf, van de H., Hoppe, R. (1996), *Beleid en politiek*, Bussum: Coutinho B.V.

- Holland, Chr., Bongers, F., Bouwman H. (1998), *Nieuwe instrumenten voor interactieve beleidsvorming, een verkenning van beleidsinnovaties in bits en bytes*. Den-Haag: Senter
- Lenos, S., Buurman, M. (2000), *Internetgereedschappen voor interactieve beleidsvorming*, Instituut voor Publiek en Politiek
Download via: United Knowledge, http://www.unitedknowledge.nl/uploads/images/46/instrumenten_interact_beleidsvorming.pdf, bezocht maart 2008
- Linden, D.R.G., Noordam, P.G., Wamelen, van J.P. (2001), *ICT-trends en de elektronische overheid*, Den-Haag: ten Hagen & Stam Uitgevers
- Peppel, van de R. (2001), "Effecten van interactieve beleidsvorming", in: Edelenbos, Jurian en Monninkhof, René, 2001: 33-49
- Pröpper, I.M.A.M. en Steenbeek, D.A. (1998), "Interactieve Beleidsvoering", in: *Bestuurskunde*, jrg. 7, nr. 7, pag. 293-301
- Verschuren, P., Doorewaard, H. (2001), *Het ontwerpen van een onderzoek*, Utrecht: Lemma B.V.
- Weehuizen, R., Soete, L. (2005), "ICT en economie", in: Lips, M., Bekkers, V., Zuurmond, A. (2005), *ICT en openbaar bestuur*, Utrecht: Lemma B.V., pag. 73-108
- Wees, van der J.G.L., Renden, W.G. (2000), *Internet voor Juristen jaarboek 2000*, Deventer: Kluwer
- Wille, A. (2001), "Politieke participatie en representativiteit in het interactieve beleidsproces" in: Edelenbos, Jurian en Monninkhof, René, 2001: 87-115
- Yin, R. K. (2003), *Case study research: design and methods*, Thousand Oaks: Sage Publications

Gebruikte websites over interactieve beleidsvorming:

<http://www.xpin.nl/>
http://www.forumdemocratie.nl/beter_beleid_door_interactieve_beleidsvorming
<http://www.mysociety.org/>
<http://www.publicus.net/>
http://www.eu-forum.org/about_e-forum.php3
<http://www.politiek-digitaal.nl/nieuwedemocratie/politiekedilemmas>
http://www.ec.europa.eu/yourvoice/ipm/index_nl.htm
http://www.ec.europa.eu/yourvoice/index_nl.htm
<http://www.minbzk.nl/onderwerpen/dienstverlening-van/contact-met-de>
<http://www.unitedknowledge.nl/>
<http://www.bestuurskunde.nl/publicaties/bestuurskunde.php?artikel=1998,,7,7,1>
<http://www.burgerparticipatie.info/index.aspx?p=website&id=7>
http://www.participatieplaza.nl/index.php/Theorie_en_publicaties
<http://www.e-spraak.nl/>
<http://www.burgerparticipatie.info/>
<http://www.beleidspartner.nl/home/>
<http://www.govcom.org>
<http://www.minbzk.nl/eparticipatie>
<http://www.eparticipatie.nl>

Overige documenten

Overheidsprogramma's

-Het Nationaal Actieprogramma Elektronische Snelwegen, 1994
-Nota, terug naar de toekomst (Beleidsnota Informatiebeleid Openbare Sector, BIOS-3), juli 1995 <http://www.minbzk.nl/aspx/get.aspx?xdl=/views/corporate/xdl/page&VarIdt=109&ItmIdt=101102&ActItmIdt=5021> bezocht mei 2008
-Het Actieprogramma Elektronische Overheid, 1998
-De Digitale Delta - Nederland oNLine, 1999
-Contract met de toekomst, 2000
-Beter Beleid voor Burger en Bedrijf, 2002
-Andere Overheid, 2003, www.epractice.eu/resource/298 , bezocht mei 2008
-Op weg naar de elektronische overheid, 2004
www.e-overheid.nl/data/files/beleid/opwegnaareoverheid.pdf , bezocht mei 2008
-Nota: de Rijksbrede ICT-Agenda 2004, Beter presteren met ICT, februari 2004
-Nota: vervolg Rijksbrede ICT-agenda 2005-2006: Beter presteren met ICT, juni 2005
-Nota: vervolg Rijksbrede ICT-agenda: Acties voor 'Nederland in Verbinding' 2006-2007, november 2006, <http://www.ez.nl/dsresource?objectid=155789&type=PDF> bezocht mei 2008
-Het Actieprogramma lokaal bestuur, uit 2007 tot 2010
-Ministerie van BZK, Actieprogramma Andere Overheid, 2003, www.epractice.eu/resource/298, bezocht op 01-05-2008

Bijlagen

Bijlage 1: Instrumenten voor interactieve beleidsvorming.....	93
Bijlage 2: Gecontacteerde organisaties en experts	95
Bijlage 3: Vragenlijst voor gebruik van specifieke internetinstrumenten	97
Bijlage 4: Organogram gemeente Enschede	99
Bijlage 5: Organogram gemeente Apeldoorn	101
Bijlage 6: Informatie Enschede en Apeldoorn	103

Bijlage 1: Instrumenten voor interactieve beleidsvorming

Inventariseren van meningen en belangen	Meningsvorming in beperkte zin	Meningsvorming in brede zin	Voor gezamenlijke beleidsontwikkeling
actoren- en krachtenveld analyse	delphi	digitaal debat	infraplan of dialoogmethode
bijeenkomsten	excursie	stadsgesprek	tijdelijke samenwerkingsverband
bureauonderzoek	werkatelier	symposium	werkconferenties
expertbijeenkomst	werkconferentie		consensusconferenties
groepsdiscussie	burgerplatform		opinionijzers
enquête	try-out groepen		debatbijeenkomsten
digitaal debat	schouw		
interview			
panel			
poll			
hoorzitting			
werkgroep			
elektronische vergadersystemen			
videoconferencing			
interactive voting system			
electronic survey			
internetdebat			
Internet nieuwsgroep			
decision conferencing			
gaming			
virtual reality			

Bijlage 2: Gecontacteerde organisaties en experts

Ministerie Binnenlandse Zaken	A. Ponsioen
VNG	K. Duijvelaar
United Knowledge	A. Witlak
Ministerie Binnenlandse Zaken	J. Schrijver
ZENC	M. Hoogwout
Publiek-politiek	R. Martens
OnzeWijk.nl	B. Stegman

Respondenten:

A. Ponsioen, Ministerie van Binnenlandse Zaken, beleidsmedewerker DIOS

Apeldoorn:

- T. van Luijk, hoofd afdeling wijkzaken
- K. Veenenbos, contentmanager internet en intranet

Enschede:

- M. Verhijde, stadsdeelmanager Enschede Zuid
- A. de Rosa-Spierings, adviseur ontwikkeling dienstverlening
- Y. Grimm, adviseur burgerparticipatie

Bijlage 3: Vragenlijst voor gebruik van specifieke internetinstrumenten

Het thema van dit interview is de toepassing van internetinstrumenten bij participatie door gemeenten. Ik probeer meer duidelijkheid te verkrijgen over de ontwikkelingen binnen de gemeente op het gebied van participatie van burgers en de achterliggende beleidskeuzes om door middel van de inzet van nieuwe (internet)instrumenten burgers bij het beleid te betrekken. Dit maakt onderdeel uit van een vergelijking tussen gemeenten, met als doel inzicht te krijgen in achterliggende redenen voor de inzet van en mogelijke knelpunten bij het gebruik van deze (internet)instrumenten.

- 1) Kunt u in twee zinnen uw rol beschrijven die u vervult binnen de gemeente?
- 2) Wat houdt interactieve beleidsvorming volgens u in?
- 3) Zijn er specifieke doelen gesteld voor interactieve beleidsvorming? Bijvoorbeeld: burgers mondiger maken, beter luisteren naar wensen burgers, sneller beleid, effectiever beleid
- 4) Hoeveel projecten lopen er momenteel binnen de gemeente waarbij aandacht wordt gegeven aan het onderwerp interactieve beleidsvorming/participatie?
- 5) Vallen deze projecten onder een overkoepelend programma voor interactieve beleidsvormingsprojecten?
- 6) Wat zijn volgens u de drie meest belangrijke factoren (in de praktijk) voor het succesvol toepassen van interactieve beleidsvorming?

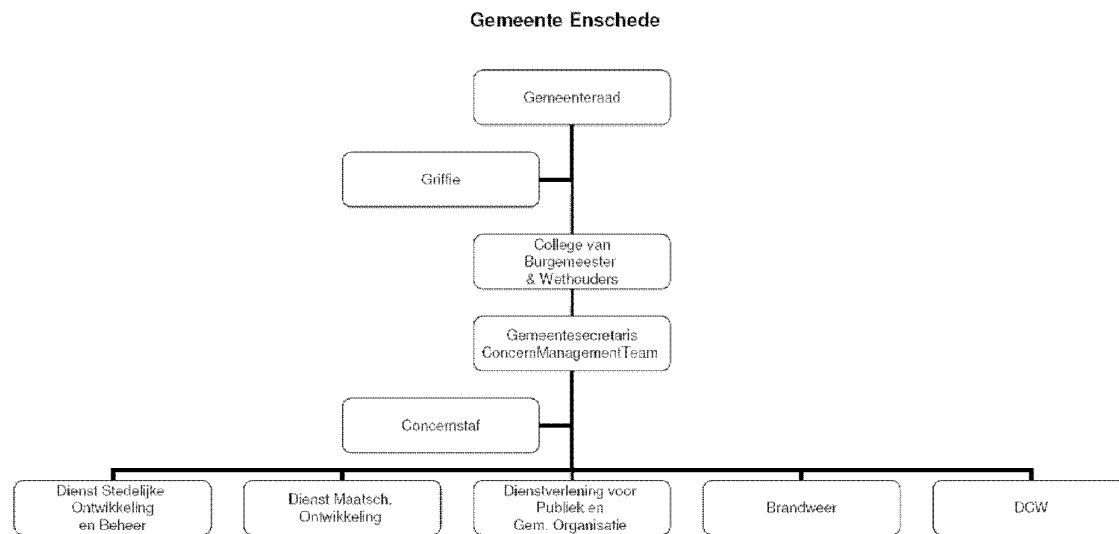
De stormachtige ontwikkeling op het gebied van internet zorgt voor nieuwe mogelijkheden om burgers bij het beleid te betrekken.

- 7) Ziet u specifieke voor of nadelen aan het toepassen van interactieve beleidsvorming met behulp van nieuwe internetinstrumenten?

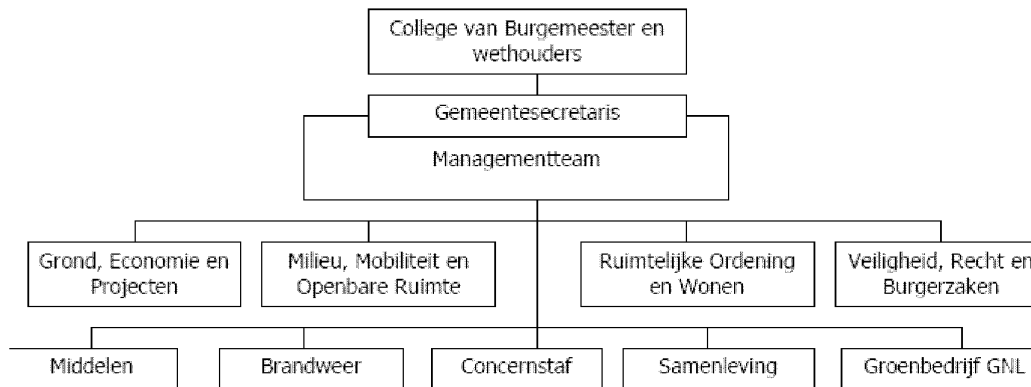
Uit mijn literatuuronderzoek is een lijst met mogelijke internetinstrumenten naar voren gekomen. Ik wil u deze lijst met instrumenten graag voorleggen:

- 8) Kunt u bij elk instrument aangeven
 - a) of het instrument in uw gemeente gebruikt wordt
 - b) de reden waarom het instrument wel of niet gebruikt wordt
- 9) Welke initiatieven op het gebied van interactieve beleidsvorming en internetinstrumenten zullen in (de nabije) toekomst door uw gemeente worden ontplooid?
- 10) Zijn er andere relevante zaken met betrekking tot interactieve beleidsvorming die nog niet aan bod zijn gekomen, maar die u graag wilt vermelden?
- 11) Om mij nog verder te verdiepen zou ik graag (beleids)documenten en projectplannen van de gemeente doorlezen; zou ik deze mee kunnen krijgen voor het onderzoek?

Bijlage 4: Organogram gemeente Enschede



Bijlage 5: Organogram gemeente Apeldoorn



Bijlage 6: Informatie Enschede en Apeldoorn

Enschede

-Gemeente Enschede (2004), *Kadernotitie buurtinitiatieven*, initiatiefvoorstel gemeenteraad

-Kookschrift:

http://cms3.enschede.nl/webs/stadsdeelzuid/plannenprojecten/Kookschrift_burgerparticipatie.pdf

Digitale participatie

http://cms3.enschede.nl/webs/stadsdeelzuid/plannenprojecten/Digtale_Participatie.pdf

Herinrichting Wesselerbrink:

http://www.integratie.net/kiem/dossiers/socialecohesie/Bewonersparticipatie/uniekebrink_1029.html

Apeldoorn

-Gemeente Apeldoorn (2006), *Kadernotitie stadsdeelaanpak*, Apeldoorn: Felua Groep