

PLATFORM

2008

9

RVD-Communicatiereeks

- > In gesprek met de samenleving
- > Tussen negeren en doodknuffelen
- > Rijk aan initiatieven

DE OVERHEID IN DIALOOG

Dialogoel vraagt stuurmanskunst

De overheid wordt wel eens vergeleken met een oceaanstomer. Robuust genoeg om hoge golven te trotseren, maar wel traag. Voorzien van een stevige motor en omvangrijke bemanning stevenen we gestaag en recht op het doel af.

Maar tegenwoordig moet de overheid het met kleinere boten en minder bemanning doen. Op zee stormt het vaker dan vroeger en in voorheen rustige wateren blijken krachtige onderstromen actief. Menig doorstomer heeft de afgelopen jaren de haven niet gehaald of heeft onderweg forse averij opgelopen. We doen er daarom goed aan te leren 'zeezeilen': gebruik makend van wind en stroming waar dat kan, dwars op de golven waar nodig. Kortom: we moeten leren laveren zonder de koers uit het oog te verliezen.

Als secretaris-generaal van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit weet ik uit ervaring hoe belangrijk het is rekening te houden met wat er speelt. Bij de bestrijding van MKZ en vogelgriep hebben we aan den lijve ondervonden – een enkeling zelfs letterlijk – dat emoties en beelden van burgers serieus genomen moeten worden, zelfs als je handelingsopties beperkt zijn. Maar uiteraard is luisteren naar burgers en hen betrekken bij wat je doet niet alleen van belang in tijden van crisis. De 'dialogoel met de samenleving' krijgt in steeds meer beleidstrajecten een plek. Naast de klassieke enquête en het groepsgeprek denken burgers tegenwoordig mee in panels, geven ze hun mening op internet en komen ze zelf met initiatieven; of het nu gaat

om dierenwelzijn, biobrandstoffen of over de toekomst van ons landschap.

Helaas ervaar ik ook dat we als overheid de dialogoel met de samenleving nog niet echt goed onder de knie hebben. Het ontbreekt niet aan werkvormen, maar het vraagt ook om andere vaardigheden van medewerkers, transparante (besluitvormings-)processen en enige flexibiliteit, om maar wat te noemen. Daar komt bij dat iedere dialogoel, in welke vorm dan ook, niet alleen vragen beantwoordt maar tegelijkertijd nieuwe issues oproept. En wat te doen met bijvoorbeeld tegenstrijdige signalen en onderling slecht vergelijkbaar onderzoek? Welke signalen pak je op, welke laat je liggen? Wanneer met de stroom mee, wanneer er tegenin? Al met al vraagt het dus ook van de beslissers de nodige stuurmanskunst.

Werken in dialogoel met de samenleving blijkt in de praktijk hard werken te zijn, en vaak een stuk lastiger dan het aloude 'recht zo die gaat'. We kunnen als ministeries onderling nog veel van elkaar leren. We kunnen leren van elkaars hulpmiddelen en werkwijzen, maar vooral ook van elkaars ervaringen. Gelukkig zijn er inmiddels tal van inspirerende ervaringen opgedaan, waarvan deze Platformuitgave verslag doet. Ik hoop van harte dat dit de doorstomers onder u zal kunnen verleiden om ook af en toe eens de motor stil te zetten en de zeilen te hijsen!

André van der Zande

Secretaris-generaal van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Kabinet Balkenende IV startte haar regeerperiode met een 'gesprek met de samenleving'. We maken geen beleid meer voor, maar *mèt* de samenleving, is de overtuiging. Ook al was er ook kritiek op de '100 dagen', het heeft de ontwikkeling van het nadenken over 'dialoog' een nieuwe impuls gegeven. Binnen de rijksoverheid wordt op veel plekken gewerkt aan het vormgeven van rechtstreeks contact met de burger over tal van onderwerpen. Hoe de 'dialoog' precies vorm moet krijgen, is lastig en nog niet uitgekristalliseerd. Maar de praktijkervaringen bieden al waardevolle inzichten, en werpen een aantal vragen op. Dit nummer van *Platform* geeft inzicht in deze praktijklessen en gaat de discussie aan over een aantal dilemma's.

Mei 2007 vindt in Utrecht een opvallende bijeenkomst plaats. Het voltallige, net agetreden kabinet Balkenende IV gaat in gesprek met 250 burgers uit heel Nederland. Deze bijeenkomst is de eerste zichtbare uiting van een nieuw kabinet dat met een andere bestuursstijl het land wil gaan regeren. Niet meer met de rug naar de samenleving toe, maar door direct contact met die samenleving. In dialoog. Met een dialoog die niet vaag en abstract blijft, maar concreet en op maat is. Doorvertaald in de 10 prioriteiten en de ruim 70 projecten die centraal staan in het beleidsprogramma van het nieuwe kabinet.

De keuze van het kabinet voor deze aanpak is een onderstreping van een trend bij de (rijks-) overheid. De beweging om zich meer te richten op wat zich in de samenleving afspeelt, is al jaren gaande bij het rijk. Het besef dat het tijd is voor een andere werkwijze heeft zich

verbreed van een beperkte groep ambtenaren tot een wijd verbreid idee. We maken geen beleid meer voor, maar *mèt* onze doelgroepen. Want uiteindelijk zijn zij het die het beleid in de praktijk gestalte moeten geven. De ontwikkeling van internet voedt deze trend. En burgers ondernemen ook steeds meer zelf allerlei initiatieven.

Veel initiatieven op departementen

Het voornemen van het kabinet is een impuls voor een groot aantal initiatieven op het gebied van burgerparticipatie op de ministeries. Het vormt de start van nieuwe projecten, maar ook een stimulans voor bestaande initiatieven. Een grove greep uit de nieuwe en bestaande projecten op departementen toont een zeer divers beeld:

- Het VROM-programma Beleid met Burgers;
- Het ministerie van LNV organiseert een dialoog over Dierenwelzijn, en over het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (zie Casusbeschrijving);
- Er is een interdepartementaal netwerk Burgerparticipatie;
- Het ministerie van Justitie ontwikkelt een aanpak voor e-consultatie, waarbij burgers op voorgenomen wetgeving kunnen inspreken via internet;
- Het ministerie van VenW opent een loket voor ideeën en initiatieven uit de samenleving: IdeeVenW;
- Het interdepartementale project Ondersteuning Maatschappelijke initiatieven (OMI);
- Het Inspraakpunt ontwikkelt een aanpak voor Inspraak nieuwe stijl;

- Het SCP start in opdracht van het kabinet een continu onderzoek naar burgerperspectieven.

De CASUS over de dialoog rond Randstad 2040 en de UIT DE PRAKTIJK-verhalen geven een doorkijkje naar de ervaringen op een aantal ministeries.

Net zo veelsoortig als de departementale initiatieven, is de terminologie. Van burgerparticipatie, burger- of maatschappelijk initiatief, coproductie van beleid, interactief beleid, van buiten naar binnen werken, maatschappelijke consultatie tot dialoog, enzovoort. Ook de methodieken die worden ingezet om tot dialoog te komen zijn veelsoortig. We signaleren allerlei vormen van ontmoetingen: van winteravondreflecties, haardvuursessies en keukentafelgesprekken, tot ontwerpateliers. Daarnaast zien hele nieuwe vormen het licht: casusadopatie, e-participatie en het U-proces zijn daarvan voorbeelden.

Wat is 'dialoog'?

De vraag dringt zich op, wat we eigenlijk verstaan onder een 'dialoog'? Letterlijk betekent een dialoog een tweegesprek. Maar vraag tien verschillende communicatieadviseurs of beleidsmedewerkers wat ze onder dialoog verstaan en je krijgt tien verschillende definities. Over de achterliggende drijfveer, de intentie, lijkt wel overeenstemming te bestaan. Namelijk dat de overheid probeert een goed inzicht te krijgen in de beleving en meningen van (ongeorganiseerde) burgers zelf en daarover rechtstreeks in gesprek wil gaan.

Voor deze *Platform* hanteren we de volgende definitie: dialoog is het direct contact tussen overheid en burgers over een vraagstuk dat speelt in de samenleving. Dus zonder tussenkomst van belangenorganisaties, media, vertegenwoordigende instanties, experts of politieke partijen. Dialoog gaat verder dan een eenmalige consultatie; het is een oprechte

poging om gedurende langere tijd een tweegesprek aan te gaan, waarbij wordt voortgebouwd op de resultaten. Met als effect dat de overheid zelf inzicht krijgt in de beleving van de problematiek, oplossingsrichtingen en voorkeuren van burgers. Niet als doel op zich, maar om te komen tot eventuele alternatieve oplossingsrichtingen (doorwerking) voor het formuleren of uitvoeren van beleid.

'Dialoog' is daarmee een verzamelnaam voor allerlei vormen van burgerconsultatie en -participatie. Echt nieuw is de aanpak daarmee niet. Wel nieuw is de hernieuwde aandacht voor het rechtstreeks betrekken van de samenleving. En het besef dat – als het om de effectiviteit van beleid gaat – de burger uiteindelijk de dominante actor is. 'Dialoog' wordt zo een vlag, waaronder oude en nieuwe initiatieven zich kunnen scharen en waardoor zij zich gesteund weten door de expliciete keus van dit kabinet.

Vragen rond dialoog

De experimenten met 'dialoog' maken een aantal vragen helder, waaromheen het debat zich afspeelt.

We signaleren er in deze *Platform* vier:

Wat is het doel: oprecht gesprek of imagocampagne?

Zeker is dat het aangaan van een gesprek met de samenleving effect heeft op het imago van de overheid. Als er sprake is van een oprecht gesprek, kan dat de relatie tussen maatschappelijke partners en overheid goed doen. Maar als de indruk rijst, dat het verbeteren van het imago het belangrijkste doel is van het gesprek, werkt het averechts. Een burger die zich voor zo'n PR-karretje gespannen voelt, zal niet snel weer meedoen aan een dergelijke 'dialoog'. Bestuurskundige Mark van Twist stelt in zijn bijdrage aan het DEBAT-gedeelte, dat over dialoog beide verhalen te vertellen zijn, maar dat de overheid moet oppassen voor een te verregaande instrumentalisering van de dialoog. Dan verwordt het tot een truc, die ingezet wordt voor vooral het eigen plaatje.

Wie neemt het initiatief: de overheid of de burger?

De overheid steekt veel energie in het organiseren van het contact met de burger. Tegelijkertijd zijn er ontelbare initiatieven in de samenleving op maatschappelijk gebied en gaan burgers – zeker op internet – intensieve gesprekken met elkaar aan over maatschappelijke kwesties. De vraag is, hoe deze initiatieven elkaar vinden; burgers en overheid hebben elkaar immers nodig om maatschappelijke veranderingen voor elkaar te krijgen. Zowel Jornt van Zuylen (ministerie van BZK) als Mark van Twist bepleiten, dat de overheid vooral ook moet kijken naar de manier waarop zij kan aansluiten bij initiatieven in de samenleving. De ervaringen met het burgerinitiatief Vroegopstap (in *UIT DE PRAKTIJK*) laten zien, dat het voor burgers niet altijd eenvoudig is om gehoor te krijgen bij de overheid voor hun ideeën.

Wat levert dialoog op: hoe geven we resultaten een plek?

Dialoog kan verschillende soorten resultaat opleveren, zo blijkt bijvoorbeeld uit de praktijkervaringen met dialoog in het kader van Randstad 2040 (casusartikel). Het geeft inzicht in de beleving van onderwerpen, in de behoeften van mensen, maar kan ook nieuwe inhoudelijke ideeën opleveren. Daarnaast draagt het bij aan netwerkvorming rond een onderwerp: tijdens dialoog kunnen coalities ontstaan die een rol kunnen spelen in het aanzwengelen van verdere discussie of in de uitvoering van plannen. Ook kan een oprecht gesprek de relaties met partijen of tussen partijen onderling verstevigen.

De vraag blijft, hoe deze resultaten hun weg vinden binnen de departementen, en vervolgens naar het parlement. De beleving en input van mensen houdt zich nu eenmaal niet aan de strikte verdeling van taken en verantwoordelijkheden, zoals we die binnen het rijk hanteren. De 'front-office' past niet altijd op de 'back-office'. Ook hier draait het uiteindelijk om het omkeren van het perspectief: hoe kun-

nen we binnen onze kokers aansluiten op de ongestructureerde, steeds complexer wordende werkelijkheid? Dat vraagt om het organiseren van niet alleen een 'poort naar buiten', maar ook van een 'poort naar binnen', zo luidt een van de conclusies uit het rondetafelgesprek.

Wat is het democratisch principe: rechtstreeks of getrappt contact?

Dialoog gaat uit van rechtstreeks contact met burgers. Het is een vorm van directe democratie, binnen het stelsel van representatieve democratie in Nederland. Het is dan ook niet verwonderlijk dat in de afgelopen anderhalf jaar regelmatig de vraag rijst vanuit de Tweede Kamer, hoe het rechtstreekse gesprek met de samenleving samenhangt met de functie van de gekozen volksvertegenwoordiging (zie ook het DEBAT-artikel 'Een jaar in gesprek met de samenleving'). Dialoog doorbreekt ook de traditie van het geformaliseerde overleg van koepels en vertegenwoordigende organisaties. Iets wat deze organisaties niet altijd waarderen, zo blijkt uit de ervaringen van het ministerie van OCW (*UIT DE PRAKTIJK*). Ervan uitgaande dat dialoog het contact met parlement en koepels niet kan vervangen, is nu de vraag hoe dialoog hierop een aanvulling kan zijn.

Verder met de ontwikkeling van dialoog

Dialoog staat nog in de kinderschoenen, zo is het algemene gevoel. Het is nu zaak om ermee te experimenteren en daarvan te leren.

Het verder vormgeven van dialoog in beleids-trajecten vraagt intensieve samenwerking tussen beleids- en communicatiemedewerkers. Dialoog draait immers om communicatie. Beleidsmakers moeten leren inschatten waar dialoog nodig is voor het ontwikkelen van beleid met een goede kans van slagen. Zeker bij grote en ingrijpende veranderingen, moet je het inzetten van een dialoog in ieder geval overwegen, is de gedeelde mening tijdens de rondetafeldiscussie. Communicatiemedewerkers zullen hun beleidscollega's hierin moeten ondersteunen.

Voor hen biedt de inzet van dialoog een aantal nieuwe kansen om vroeg en intensief bij beleidstrajecten kritisch te adviseren, zo stellen Harold van Biemen (Academie voor Overheidscommunicatie) en Monique Neyzen (zelfstandig communicatieadviseur).

Inmiddels is er een uitgebreid instrumentarium ontwikkeld voor het vormgeven van het gesprek met de samenleving. In de PRAKTIJK-sectie staat een afwegingskader en een praktische handreiking voor het opzetten van een dialoog, van de hand van Neyzen en Van Biemen. Roel Linn (ministerie van VROM) en

Arnout Ponsioen (ministerie van BZK) bepleiten daarbij een steviger inzet van de mogelijkheden die het internet biedt.

Deze *Platform* biedt inspiratie, inzichten en praktijktips aan alle collega's bij de overheid, die het ontwikkelen van de dialoog een stap verder willen brengen.

De redactie

Platform komt tot stand onder redactie van de Academie voor Overheidscommunicatie, onderdeel van de Dienst Publiek en Communicatie van de Rijksvoorlichtingsdienst.

11

CASUS

12

Tussen samenvakken en weer loslaten

VROM gaat in dialoog over Randstad 2040

Kenmerk van een *betekenisvolle* dialoog is dat we deelnemers confronteren met de consequenties van hun keuzes, en ze weer nieuwe keuzes voorleggen < Martine Berkenbosch, projectleider dialoog

23

DEBAT

24

Een jaar in gesprek met de samenleving

Wat kabinet, Kamer en pers zeggen over 'de dialoog'

Wij willen een maatschappelijk breed gedragen aanpak. Wij willen het akkoord niet in de Trêveszaal uitwerken, maar in het veld < André Rouvoet

28

Een oprecht gesprek of bestuurlijke truc?

De overheid: van organisator tot deelnemer aan dialoog

> Mark van Twist

Wat van de ene kant is te beschouwen als een duidelijke bijdrage aan verbeterde verhoudingen tussen overheid en samenleving, is ook op te vatten als een nieuw 'trucje' om mensen het gevoel te geven dat ze invloed hebben

34

Tussen negeren en doodknuffelen

De overheid kan initiatieven van burgers beter faciliteren

> Jornt van Zuylen

Een burger zit niet te wachten op dialoog, participatie, kokers en bureaucratie. Hij wil gewoon zijn plan uitvoeren en zoekt iemand die hem daarbij helpt

40

RONDETAfelGESPREK

Een poort naar binnen

Ik was in een fuik beland < Wil Louwers

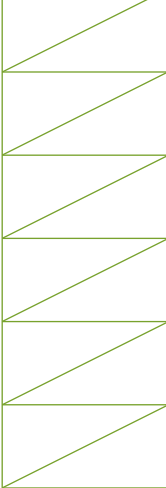
Communicatie moet de dialoog faciliteren, maar niet overnemen < Bas Vereecken

Als je iets wilt met dialoog, moet je nu vaart maken < Guido Enthoven

Rond grote veranderingen is het aangaan van de dialoog vanzelfsprekend < Roald Lapperre

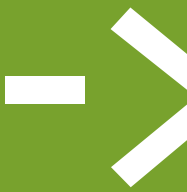
Durf te oefenen < Hans Leeftang

47	PRAKTIJK
48	<i>Uit de praktijk</i> <i>LNV: De boer op voor een maatschappelijke dialoog over Europees landbouwbeleid</i>
52	Als je het doet, doe het dan goed <i>Een handreiking voor de aanpak van dialoog</i> <i>> Monique Neyzen en Harold van Biemen</i>
61	<i>Uit de praktijk</i> <i>OCW: Oude en nieuwe polders moeten samengaan in Koerstrajecten</i>
64	Naar een Overheid 2.0? <i>Hoe de overheid de kansen van internet voor dialoog kan benutten</i> <i>> Roel Linn en Arnout Ponsioen</i>
72	<i>Uit de praktijk</i> <i>VWS: Burgerinitiatief Vroegopstap als inzet voor gesprekken</i>
76	<i>Overzicht dialoogvormen</i>
79	<i>English summary</i> <i>Government in dialogue</i>
83	<i>Verder lezen?</i>
85	<i>Colofon</i>



Dialogo moet je doen, vinden ze bij het ministerie van VROM. In het kader van de ontwikkeling van een langetermijnvisie op de toekomst van de Randstad, organiseerde het projectteam een grootschalig dialoogtraject. Parallel aan het bestuurlijk overleg praatten duizenden burgers mee over hun wensen en behoeften. Het traject levert waardevolle inhoudelijke inzichten op, maar vooral ook veel lessen over dialoog. Direct betrokkenen – projectleiders, bestuurders en burgers – vertellen over hun ervaringen.

CASUS



TUSSEN SAMENPAKKEN EN WEER LOSLATEN

VROM gaat in dialoog over Randstad 2040

Oplettende Randstadbewoners hebben ze vast gezien; abri's die iedereen oproepen om mee te denken over de toekomst van de Randstad. Het ministerie van VROM zoekt onder meer de dialoog met de burgers, als bijdrage aan de langetermijnvisie Randstad 2040. Het is voor het eerst dat het ministerie een dialoog zo grootschalig aanpakt. Hoe beleven projectleiders, bestuurders en deelnemers het experiment? Een overzicht van hun eerste ervaringen. "Het is een grote les in loslaten."

Het project Randstad 2040 startte met een debat in de Eerste Kamer over de Nota Ruimte, in januari 2006. Kamerlid Lemstra diende een motie in, omdat hij vond dat een langetermijnvisie op de ontwikkeling van de Randstad ontbrak. Het ministerie van VROM schreef vervolgens een Startnotitie Randstad 2040, die door het kabinet werd vastgesteld. De notitie schetst in zeven discussiepunten de belangrijkste uitdagingen om van de Randstad een duurzame, internationale topregio te maken: hoe zorgen we dat de Randstad klimaatbestendig is, bereikbaar en economisch aantrekkelijk blijft en bovendien voldoende kwaliteit van wonen, werken en leven biedt?

"Dit was het eerste antwoord op de motie", aldus Bart Vink, werkzaam bij VROM als projectleider van toekomstvisie Randstad 2040, "maar het echte antwoord op zo'n grote vraag moet je samen geven; een visie op de toekomst heeft draagvlak nodig." Draagvlak onder burgers, maar ook onder maatschappelijke partijen, potentiële uitvoerders en professionals. Vink: "Natuurlijk kan ik achter mijn computer kruipen en een prachtige visie tikken, maar uiteindelijk zijn het onder meer de maatschappelijke partners en decentrale overheden die de visie uit moeten voeren. Als het kabinet beslist, maar zij niets willen, dan gebeurt er niets."

Daarom wordt de visie langs vier sporen ontwikkeld: 1) minister Cramer deed mede namens een aantal van haar collega's adviesaanvragen bij de SER, de gezamenlijke planbureaus, enkele adviesraden en een aantal verdiepende onderzoeken is uitgezet, 2) er wordt een aantal uitvoeringsallianties verkend die een belangrijke rol kunnen spelen in de uitvoering van de visie, 3) in een ontwerpatelier is een aantal ruimtelijke ontwikkelingsbeelden uitgewerkt, en 4) in december 2007 startte een dialoog met inwoners van Nederland. Rond de zomer van 2008 moeten deze sporen samen leiden tot de vaststelling van een visie op hoofdlijnen.

Inmiddels is de dialoog over de toekomst van de Randstad in volle gang. Wat leren de eerste ervaringen van betrokken ambtenaren, bestuurders en burgers over de

wat dialoog vraagt en opbrengt? Aan het woord komen Bart Vink (projectleider Randstad 2040), Martine Berkenbosch (projectleider dialoog Randstad 2040), Gerda Deekens (adviseur van Beleid met Burgers), Maarten van Poelgeest (wethouder van Amsterdam) en twee deelnemers aan de dialoog: Yolanda Teunis (callcentermedewerker) en Bart van der Meer (ICT-er).

Kenmerk van een betekenisvolle dialoog is dat we deelnemers confronteren met de consequenties van hun keuzes, en ze weer nieuwe keuzes voorleggen < Martine Berkenbosch, projectleider dialoog

Betekenisvolle dialoog

Het idee om een dialoog te organiseren werd door VROM-minister Cramer meteen omarmd. Het past in de ambitie van het kabinet om 'in dialoog' beleid te maken. "De minister wilde chatsessies, en een toets. Er was geld, maar weinig tijd," herinnert Martine Berkenbosch zich. Zij is projectleider van het dialoogspoor Randstad 2040. Aanvankelijk was het gebrek aan tijd een reden om de opdracht niet te willen aanvaarden. "Maar toen 21minuten.nl in korte tijd 180.000 respondenten trok dacht ik: het kan dus wel!"

De ambitie is hoog. Berkenbosch ziet dialoog letterlijk als dia-logos: een gesprek waarin je op elkaars argumenten voortbouwt. Dat is dus meer dan het eenmalig bevragen van mensen. "Kenmerk van een betekenisvolle dialoog is dat we doorbouwen op de keuzes die worden gemaakt in de dialoog, en deelnemers confronteren met de consequenties, en we weer nieuwe keuzes voorleggen. Bijvoorbeeld: de keuze voor veel investeren in openbaar vervoer kan leiden tot een hogere prijs voor ov-kaartjes. Bent u daartoe bereid?"

De dialoog is breed: de overheid gaat niet alleen met de vaste partners in gesprek, maar ook met burgers. Berkenbosch: "Ik wil het gesprek graag openbreken: onverwachte allianties aangaan, verrassende partners betrekken, waardoor nieuwe inzichten ontstaan. Zodat we niet alleen planologisch kijken, maar de onderliggende maatschappelijke ontwikkelingen zien, en begrijpen hoe dit doorwerkt in de ruimtebehoefte van mensen."

Martine Berkenbosch vroeg Gerda Deekens, adviseur van het programma Beleid met Burgers (zie kader), mee te denken. Samen zijn ze gaan puzzelen om vanuit de vraag om een aantal middelen zoals chatsessies en de toets, tot een goed proces te komen en ze een logische plek in de overall strategie te geven. Met als doel burgers in alle fasen van de visievorming te betrekken, in plaats van eenmalig of aan het eind van de rit, zoals vaak gebeurt. "Wat wil je wanneer weten en hoe geef je dat vorm?" vat Deekens de cruciale vraag samen.

Het leidde tot een aanpak die lijkt op een trechter. In de startnotitie stonden zeven discussiethema's, waarop het kabinet de steun van de bevolking zoekt. Tijdens de dialoog worden vragen hierover voorgelegd, geclusterd onder drie hoofdpogaven. Tenslotte wordt een aantal keuzes voorgelegd in een online toets, zowel in een openbare als representatieve variant. De opbrengsten worden tijdens een werkconferentie eind mei gecombineerd met de resultaten uit de andere drie sporen. Dat

MINISTERIE VAN VROM: PROGRAMMA BELEID MET BURGERS

VROM vindt het belangrijk om aan te sluiten bij wat mensen beweegt. Het ministerie wil samen met burgers zijn agenda bepalen, beleidsvoorstellen maken, beleid uitvoeren en handhaven. Daarom is VROM in 2002 gestart met het programma Beleid met Burgers. Het programmateam faciliteert projectleiders uit de beleidsdirecties bij het (meer) burgergeoriënteerd maken van VROM-beleid. Het programma adviseert, ondersteunt en financiert activiteiten die bijdragen aan het vergroten van burgeroriëntatie en burgerparticipatie

bij beleidsvorming. Alle VROM-onderwerpen komen hiervoor in aanmerking. De beleidsdirecties, i.c. projectleider, blijft trekker en eindverantwoordelijk voor het betreffende beleid, het programmateam levert een meewerkend adviseur. “Het is onze ambitie om juist voor de prioriteiten van VROM dialoogtrajecten te ontwikkelen en uit te voeren”, aldus programmacoördinator Paul Basset.

Voor meer informatie:
www.vrom.nl/beleidmetburgers

leidt tot een samenhangend advies van burgers en professionals gericht aan de verantwoordelijke bestuurders voor de integrale visie.

In de dialoog is gekozen voor een combinatie van digitale en fysieke ontmoetingen (zie kader). Voor bijna al deze instrumenten moest het projectteam externe partijen inhuren.

Daarnaast maakte het team een fundamentele keuze: Het projectteam werd breed samengesteld uit mensen van rijk en regio en het ging samenwerken met een aantal partners. Voor wat betreft het burgertraject ging VROM een ‘coproductie’ aan met De Publieke Zaak. De Publieke Zaak verbindt burgers, bestuurders en bedrijven die mede vorm willen geven aan de samenleving van de 21^{ste} eeuw. Het is een vereniging die zich inzet voor maatschappelijke en politiek – bestuurlijke vernieuwing. Publieke Zaak formuleerde criteria voor een betekenisvolle dialoog waaraan de partners zich wilden verbinden. Als procesbewakers zijn zij het ‘geweten’ van de dialoog. Voor wat betreft de inhoud en het betrekken van professionals werd nauwe samenwerking met het NIROV (een vereniging voor professionals in de ruimtelijke ontwikkeling van stad, land en regio) gezocht. Deekens: “Mijn advies was: als je echt een dialoog wilt, doe het dan ook open en transparant. De samenwerking met zulke partners komt de kwaliteit van de dialoog ten goede, maakt het steviger. Bovendien kun je de dialoog verbreden en elkaars netwerken betrekken.”

Ook op bestuurlijk vlak werden – in lijn met de aanpak van het Programma Randstad Urgent waarvan de langetermijnvisie onderdeel is geworden – partners gezocht. Minister Cramer vond twee mede-eigenaren van het gehele project en daarmee ook van de dialoog in de wethouders Van Poelgeest (Amsterdam) en Norder (Den Haag). Deze partners legden bij de start in een afsprakenkader onder andere vast te willen streven naar een betekenisvolle dialoog. Maarten van Poelgeest, wethouder in Amsterdam, had bij de start nog geen heldere verwachtingen op dit punt. “Maar het is een belangrijk document voor het lokale bestuur,

daar moet je niet níet aan mee willen doen.” Er werd ook nog een platform van deskundigen geformeerd. Het project volgt zo een onconventionele aanpak.

Groot animo

De belangstelling om mee te praten is boven verwachting. Aan de ‘synthetron-bijeenkomsten’ deden online zo’n 400 deelnemers mee. De Randstadtafels hadden zo’n 200 deelnemers.

De toets werd ingevuld door zo’n 12.000 mensen en er namen zo’n 2000 burgers aan het burgerpanel Randstad 2040. Berkenbosch verklaart het grote animo uit de groeiende aandacht voor de toekomst van de steden en van de Randstad. “Dit onderwerp leeft, maar komt niet vanzelf uit de maatschappij. Wij hebben het geïnitieerd, maar de tijd was er rijp voor.”

De drijfveer van burgers om mee te doen is betrokkenheid. Mee kunnen denken over lange termijnvisies, anders dan zoals in traditionele inspraak over een kleine en al ver uitgedachte voorstellen. Dat geldt ook voor Bart van der Meer, ICT-er uit Gouda. Hij vult wel vaker als pannellid online enquêtes in en ontving zo ook de oproep om aan de dialoog mee te doen “Ik ben graag met dit soort dingen bezig. En het is mijn eigen leefomgeving.” Tegelijk is Van der Meer realistisch over de waarde van zijn bijdrage: “Zulke complexe vraagstukken los je niet op in een uurtje. Daar heb je bovendien specialisten voor. Maar je kunt mensen wel vragen naar hun behoeften en verwachtingen voor de toekomst.” Voor Yolanda Teunis, callcentermedewerker uit Delft, was het feit dat ze mee kon praten al belangrijk genoeg. “Ik vind het goed dat de overheid niet alleen naar de professionals luistert, maar dat je ook weet wat bij de inwoners van de Randstad leeft.”

Mensen willen allemaal een droomwereld, maar niet extra betalen. Ze willen niet kiezen. De uitkomst van zo’n dialoog is altijd een gemiddelde < Bart van der Meer, deelnemer

Inhoudelijke resultaten

De inhoudelijke resultaten zijn grotendeels herkenbaar en weinig vernieuwend. Dat vond deelnemer Van der Meer ook van de discussie waar hij bij was: “Mensen willen allemaal een droomwereld, maar niet extra betalen. Ze willen niet kiezen. De uitkomst van zo’n dialoog is altijd een gemiddelde.” Maar misschien ligt de echte meerwaarde niet in de vernieuwende ideeën. Projectleider Vink: “Een dialoog niet voeren betekent dat je mensen ook niet in staat stelt om mee te praten. Ook algemene uitkomsten zijn goed om weer eens te bevestigen: het zijn wel opdrachten aan de overheid.” De uitkomsten kleuren het bestuurlijke debat, vindt ook Van Poelgeest: “Bestuurders hebben de neiging om strategisch te handelen en ook aan hun eigen profilering te denken. De dialoog maakt dat er andere zaken op de agenda komen, namelijk wat mensen willen.”

Toch levert de dialoog ook verrassende inzichten op. Zo blijkt bijvoorbeeld dat mensen de bescherming tegen hoog water graag aan de overheid toevertrouwen. Opvallend was verder dat – ondanks de gangbare opvatting – mensen best in hoge, compacte bebouwing willen wonen, als er dan meer ruimte overblijft voor groen

in en om de stad. "Dat soort antwoorden krijg je pas, als je mensen confronteert met de consequenties van hun wensen," aldus Berkenbosch. Bovendien vraagt het oppikken van dit soort signalen een welwillend oor van beleidsmedewerkers. "Wij moeten bereid zijn de eigen overheidsdogma's opzij te zetten. Burgers vragen nu bijvoorbeeld om meer sturing; om meer centralisatie van de besluitvorming over de bebouwing van Nederland. Dit past niet direct bij de huidige manier van werken."

Een ander, nu al zichtbaar succes schuilt in het grote animo om na het verschijnen van de visie in de zomer, verder te willen praten over de toekomst van de Randstad. Er is een burgerpanel samengesteld, waarvoor zo'n 2000 aanmeldingen kwamen. Het burgerpanel kan dienen als reflectie op vraagstukken. Ook ontstaan er allianties voor de uitvoering van alle plannen. Berkenbosch: "Het is het zwaankleef-aaneffect. En dat is goed. Het doel van de dialoog is niet de visie, maar de start van een gedachtegoed, een beweging."

Het gaat er in een dialoog om dat je je dialoogpartners vertrouwt. Durf het echt een dialoog te laten zijn, en zorg dan weer dat je het samenbrengt < Gerda Deekens, adviseur

Loslaten en controleren

De keuze voor dialoog heeft consequenties voor het ministerie en het rijk als geheel, die van tevoren niet helemaal te overzien waren, beseffen Berkenbosch en Deekens nu, bijna een half jaar na het startschot. Het is een nieuwe manier van werken – een les in loslaten. Deekens: "Het gaat er in een dialoog om dat je je dialoogpartners vertrouwt. Durf het echt een dialoog te laten zijn, en zorg dan weer dat je het samenbrengt. Want bestuurders besluiten, maar anderen moeten het uitvoeren. Dit vraagt een andere manier van kijken: de overheid is niet alleen aan zet. Het succes hangt af van de vraag of je als overheid externen in positie kunt brengen."

De dialoogaanpak doorbreekt daarmee het idee dat alles onder verantwoordelijkheid van de minister gebeurt. Dat vraagt politieke moed. "De minister, maar ook de andere betrokken bestuurders, moet helder uitdragen dat het onderwerp nog 'in dialoog' is", aldus Deekens. Daarnaast speelt de vraag, hoe je de uitkomsten straks politiek moet verantwoorden. Berkenbosch: "Nu er flinke aantallen mensen meepraten zie je de ministeriële top worstelen met die vraag."

De nieuwe manier van werken vraagt veel van de communicatie- en beleidsmedewerkers.

De rol van beleidsmedewerkers is cruciaal tijdens de dialoog. Zij moeten de resultaten van de dialoog vertalen naar het eigen beleidswerk en de dialoog voeden met de juiste vragen. Deekens geeft een voorbeeld: "'Meer groene ruimte' – wat betekent dat? Welke consequenties heeft dat? Hoe vertalen we dat naar gewoon taalgebruik zodat iedereen het snapt? Wat moeten we ze vragen om zelf goede keuzes te kunnen maken? VROM blijft namens het kabinet verantwoordelijk voor de inhoud; dat moeten externe partijen niet willen leveren." Het blijkt soms moeilijk om rijkscollega's te enthousiasmeren om deel te nemen. Het traject ontmoet behoorlijk

wat scepsis. Deekens signaleert: “Er gaat bij VROM veel energie zitten in het binnenhalen van buiten, maar erg weinig in het binnen naar buiten brengen.” De verklaring? Andere prioriteiten? “De dialoog wordt niet als iets collectiefs ervaren, maar als iets van dit specifieke projectteam,” signaleert Berkenbosch. “Het is een kwestie van ‘eigen stuk eerst’.” Maar zij ziet nog een andere verklaring, de angst voor confrontatie. “Gedachten als ‘wat moet ik dan zeggen’ en ‘is het wel gedekt wat ik zeg; ik spreek toch namens de minister’. Terwijl het juist zo leuk is; je krijgt directe feedback van de mensen voor wie je het uiteindelijk allemaal doet!”

Het punt van de ministeriële verantwoordelijkheid kleurt ook de samenwerking met de directie Communicatie. “Ik begrijp dat de directie toch vooral wordt gewaardeerd op een positief beeld van de minister in de media. Maar niet alles wat er over de Randstadvisie gezegd wordt, komt op conto van de minister. Zij heeft immers niet alles in de hand.” Dialoog vraagt een andere visie op communicatie. “Dialoog is in mijn ogen synoniem aan communicatie,” aldus Deekens. “Als mensen niet weten dat je met ze wilt praten, is er geen gesprek. Het vraagt onconventionele manieren van communiceren, slim inzetten van partners, van externe partijen. Dus: controle loslaten...” Overigens wordt het programma *Beleid met Burgers* in eenzelfde directie ondergebracht als de directie Communicatie – zo kunnen de twee elkaar versterken.

Tenslotte is ook de interdepartementale samenwerking soms een uitdaging. Het traject *Randstad 2040* maakt bijvoorbeeld onderdeel uit van het Programma *Randstad Urgent*, dat getrokken wordt door de minister van Verkeer en Waterstaat (VenW). Bovendien werkt VenW ook aan een nieuwe mobiliteitsaanpak en het nationale waterplan. Het ministerie van LNV werkt aan een nieuwe Agenda Landschap en het ministerie van Economische Zaken richt zich onder andere op een ‘industriebrief’. Juist de dialoog doorbreekt de strikte taakverdeling die tussen de departementen gemaakt is. De inbreng van mensen bestrijkt immers alle aspecten van een leefbare Randstad. Berkenbosch: “Het projectteam gaat praktisch om met vragen omtrent ‘eigenaarschap’. Bijvoorbeeld door tijdens de werkconferentie alle betrokken bestuurders een podium te bieden. En door inhoudelijke punten die buiten de VROM-scope vallen door te spelen naar de departementen die daar meer mee kunnen”.

Leerpunten over dialoog

Intussen bestaat het dagelijks werk van deelprojectleider Berkenbosch en adviseur Deekens vooral uit heel veel regelwerk. Interne regels en procedures maken een andere aanpak soms lastig. Berkenbosch: “We moeten voortdurend brandjes blussen. Bijvoorbeeld over afzenderschap, over financiën, over aanbesteding, zoals de inhuur van iemand die *free publicity* wil regelen, maar waarbij we niet van tevoren het resultaat kunnen benoemen. Een website die niet in de huisstijl is...”

Het maakt zichtbaar hoe moeilijk het is om een goede dialoog te voeren. “De enige manier om erachter te komen is door het te doen. Dat vind ik krachtig van VROM: om er gewoon mee aan de slag te gaan,” aldus Deekens. Het traject leverde al een aantal leerpunten op, die worden opgenomen in de toolkit van *Beleid met Burgers*.

Allereerst de steun van de top: die is cruciaal. Minister Cramer doet aan veel activiteiten actief mee. “Maar ambtelijk zou vaker het goede voorbeeld gegeven kunnen worden”, aldus Deekens. Ten tweede het tijdspad; dat blijkt toch erg kort. Er zit een flinke operationele kant aan een dergelijk traject, die je zeer nauwgezet moet vormgeven. De visie moet rond de zomer klaar zijn. Er is weinig tijd om goed te beargumenteren wat met de input gedaan wordt. En dat is cruciaal voor het vertrouwen van de deelnemers aan de dialoog.

Ten derde maakt tijdgebrek ook dat het team toch vaak met de bekende spelers uit de ruimtelijke ordeningshoek aan tafel zit. En aan de brede bijeenkomsten met burgers doen verhoudingsgewijs nog te vaak hoogopgeleide, blanke vijftigplussers mee. Een reden om naast een openbare toets ook een representatieve variant in te zetten. En om flink te investeren in alternatieve manieren van communiceren, om bijvoorbeeld jongeren bij de discussie te betrekken. Zo worden er ruim 400.000 Boomerangkaarten verspreid en organiseert de Jeugdraad een debat via FunX, een digitale radiozender. Het vraagt om nog betere afspraken met de directie Communicatie, zodat een onorthodoxe communicatieaanpak kan rekenen op steun. Daarnaast moet natuurlijk ook via meer reguliere kanalen (met name gedrukte media) aandacht worden gegenereerd.

Opvallend is dat het bekende dogma – vraag mensen niet om over complexe, abstracte onderwerpen mee te praten – niet opgaat. Berkenbosch: “Als je mensen voldoende informatie geeft en ze weet los te maken uit de dagelijkse werkelijkheid, lukt het prima. Bij een van de burgerbijeenkomsten hebben we bijvoorbeeld een futuroloog gevraagd om mensen uit het heden in de toekomst te laten denken.” Deelnemer Van der Meer draait het om: “Juist doordat het nog ver weg is en mensen niet meteen aan hun eigen huis en eigen achtertuin denken, is er ruimte voor discussie over behoefte en verwachtingen. Misschien wel meer dan in de politiek, die niet verder dan vier jaar kijkt.”

Ik zie ook wel dat iedereen iets anders wil en niet iedereen zijn zin kan krijgen < Yolanda Teunis, deelnemer

Geen platmaakmachine

De zomer van 2008 wordt een cruciale fase in het traject. Eind mei vindt een werkconferentie plaats, waarin de resultaten van de vier sporen worden gepresenteerd. De kunst wordt dan om aansluitend al die resultaten te combineren tot één langetermijnvisie, die na de zomer in de Ministerraad besproken wordt. Dan zal ook blijken hoeveel gewicht er aan de resultaten van de dialoog toegekend wordt. Berkenbosch: “Tot nu toe was de dialoog nog ongevaarlijk. Maar hoe dieper we in de trechter komen, hoe meer richting beslissingen, hoe groter de druk wordt. Meer ministers mengen zich erin, provincies haken aan... Het kan zijn dat de minister en het kabinet afwijkt van de voorkeuren uit de dialoog. Zij overziet het geheel en kan anders beslissen.” Projectleider Vink, verantwoordelijk voor de uiteindelijke visie, doet nog geen toezeggingen: “Ik ga mijn best doen alle bouwstenen recht te doen. Dat geldt dus ook voor de inbreng van burgers.”

DIALOOG RANDSTAD 2040

De dialoog Randstad 2040 is een van de vier sporen waarlangs een langetermijnvisie op de ontwikkeling van de Randstad wordt uitgewerkt. De Dialoog Randstad 2040 omvat o.a. de volgende activiteiten:

Juni 2007: Startnotitie Randstad 2040

De notitie beschrijft de zeven discussiethema's rond drie hoofdpogingen voor 'een duurzame en concurrerende topregio', en stelt dat het kabinet de dialoog wil starten.

- > Zeven discussiepunten:
 - Klimaatbestendigheid van de laaggelegen delta
 - Ruimtelijke investeringsstrategie
 - Groenblauwe structuur als raamwerk voor verstedelijking
 - Bereikbaarheid in relatie tot ruimtelijke ontwikkeling
 - Ruimtelijk-economische typering en structuur
 - Toekomst van Schiphol

November 2007: Afsprakenkader Randstad 2040

Samen met wethouders Norder en Van Poelgeest legt Cramer een aantal bestuurlijke afspraken vast over o.a. een 'betekenisvolle dialoog'.

Januari 2008: Synthetron discussies

Vier online discussies van 1,5 uur via de Synthetron methode over de zeven discussiepunten uit de startnotitie.
386 deelnemers.

Februari 2008: Randstadtafels

Vier rondetafelbijeenkomsten van 3 uur met burgers, om de uitkomsten uit de online discussie te verdiepen
184 deelnemers

- > Indeling in drie hoofdthema's:
 - Bereikbaarheid en economie
 - Groen-blauw
 - Woon- werk- en leefklimaat

Maart – april 2008: Toets

Openbare online toets rond de belangrijkste dilemma's en keuzemogelijkheden in de hoofdthema's
15.000 deelnemers

Online toets onder een representatieve steekproef uit de Nederlandse bevolking
1500 deelnemers

Start Burgerpanel

Een groep burgers die langdurig actief betrokken willen blijven bij beleidskeuzes bij de toekomst van de Randstad.
2000 deelnemers

- > Opbrengsten dialoog

Mei-juli 2008: Werkconferentie

De resultaten van de vier sporen worden gebruikt voor een integraal advies van burgers en professionals.

Na de zomer van 2008: Visiedocument

- > Vaststelling van één visiedocument

Gedurende de hele periode biedt de website www.randstad2040.nl achtergrondinformatie en reactiemogelijkheden.

Deze fase van het proces vraagt om een goed verwachtingenmanagement. Op de site van Randstad 2040 staan alleen algemene uitspraken over het resultaat. De ambitie van het team is vooral om straks aan de deelnemers te kunnen aangeven wat in de visie gewogen en gedragen is. Berkenbosch geeft een voorbeeld: “Het belang van snelle doorgaande snelwegen moet in de visie, als je naar de uitkomsten van de dialoog kijkt. Als je dan als bestuurder iets anders beslist, moet je wel beargumenteren waarom niet.”

Dialoog is mooi, maar mijn grote zorg is dat het eindresultaat een uitgelopen stuk is, waarin aan alle belangen lippendienst bewezen wordt < Maarten van Poelgeest, wethouder

Overigens zijn de twee ‘burgers’ de eersten om de verwachtingen te temperen. “Ik vind het sowieso goed dat de overheid op deze manier hoort wat er bij verschillende groepen leeft. En ik zie ook wel dat iedereen iets anders wil en niet iedereen zijn zin kan krijgen”, aldus Yolanda Teunis. Bart van der Meer verwacht dat de resultaten uit de dialoog vooral gebruikt zullen worden voor politiek-ambtelijke keuzes. En zo hoort het ook, vindt hij: “Welke keuzes gemaakt worden, dat bepaalt de politiek. Mijn oproep aan de minister was ook: durf te kiezen!” Hij wijst erop dat juist in het willen honoreren van alle ideeën het grootste risico schuilt. Van Poelgeest noemt dit de ‘grote platmaakmachine’. “Dialoog is mooi, maar mijn grote zorg is dat het eindresultaat een uitgelopen stuk is, waarin aan alle belangen lippendienst bewezen wordt. Een vlak stuk, waarin geen keuzes worden gemaakt. Ook in een dialoogtraject moet het ministerie de regie willen voeren. Uiteindelijk moet het departement kiezen, wil het een beleidsrijk stuk worden. En moet het rijk zich ook financieel committeren aan de keuzes. Ik zie het als mijn rol om VROM daartoe af en toe te pushen.” Maar hij is als dialoogpartner toch een van de mede-eigenaren van het stuk? “Het is het toch vooral het traject van VROM. Ik had en heb nog steeds wel het gevoel dat ik een rol speel in andermans theaterstuk.” “Zo hoort het ook”, reageert Bart Vink. “Uiteindelijk wordt de visie immers vastgesteld door het kabinet. Het kabinet kiest.”

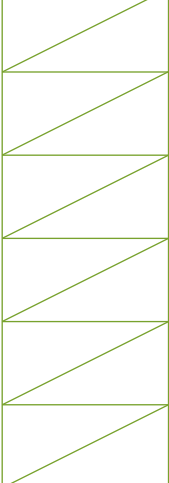
Ik ga mijn best doen alle bouwstenen recht te doen. Dat geldt dus ook voor de inbreng van burgers < Bart Vink, projectleider

M. (Maarten) van Poelgeest is wethouder van de gemeente Amsterdam en één van de twee verantwoordelijke regiobestuurders voor het project Randstad 2040. B.L. (Bart) Vink is projectleider van het project Randstad 2040. M. (Martine) Berkenbosch is deelprojectleider van de Dialoog Randstad 2040. Beiden zijn werkzaam bij het ministerie van VROM. G. (Gerda) Deekens is senior management consultant bij Corgwell en als adviseur gedetacheerd bij het VROM-programma Beleid met Burgers. Drs. P. (Paulijn) de Bruijne, kennisadviseur bij de Academie voor Overheidscommunicatie, schreef dit artikel op basis van gesprekken met hen.

Literatuur

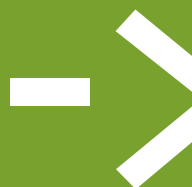
- <http://doemee.vrom.nl/randstad2040>
- Informatiebladen Beleid met Burgers:
 - > Vier jaar Beleid met Burgers
 - > Monitor Beleid met Burgers
 - > Stappenplan voor burgerparticipatie
 - > Samenstellen en werven van panels
 - > Transparantie en terugkoppeling
 - > Negen methodiekborden over onder meer enquête, burgerpanel en coproductie

Alle bladen zijn op te vragen bij het ministerie van VROM, Beleid met Burgers: e-mail: beleidmetburgers@minvrom.nl



Sinds de start van kabinet Balkenende IV is 'de dialoog met de samenleving' onderwerp van gesprek. In het kabinet, in de kamer, onder ambtenaren, in de samenleving en in de wetenschap. Wat mogen we van 'dialoog' verwachten? Is het een aanzet tot een open gesprek, of vooral een imago-actie? Waarom zou de overheid haar 'eigen' dialoog organiseren, in plaats van aan te sluiten bij debatten en initiatieven in de maatschappij? In DEBAT reflecteren wetenschappers en ervaringsdeskundigen op deze en andere vragen.

DEBAT



EEN JAAR IN GESPREK MET DE SAMENLEVING

Wat kabinet, Kamer en pers
zeggen over 'de dialoog'

Het vierde kabinet Balkenende koos bij de start voor een eigen aanpak. Het beleid moet niet meer aan de Haagse tekentafel gemaakt worden, maar in gesprek met de samenleving. Inmiddels is ruim anderhalf jaar verstreken sinds de presentatie van het Coalitieakkoord. Hoe hebben kabinet, Kamer, maatschappelijke partners en journalisten zich in die tijd via de media uitgesproken over het verloop van de dialoog? Een impressie aan de hand van citaten.

De presentatie van het Coalitieakkoord

Op 7 februari 2007 presenteert het kabinet het coalitieakkoord. Daarin stelt het kabinet "samen te willen werken aan groei, duurzaamheid, respect en solidariteit. Aan een samenleving[...], waarin de overheid duidelijke grenzen stelt aan wat wel en wat niet kan, waarin vooral de eigen kracht van de samenleving wordt benut en waarin creativiteit en eigen initiatief worden ondersteund. [...] Door in mensen te investeren en door mensen als bondgenoot tegemoet te treden."

Vice-premier Rouvoet: "Die dialoog is ongelooflijk belangrijk. Wij willen een maatschappelijk breed gedragen aanpak. We hebben daarbij alle besturen en professionals nodig. Wij willen het akkoord niet in de Trêveszaal uitwerken, maar in het veld." (Trouw, 8 februari 2007)

Vice-premier Bos: "We laten onze oren niet hangen naar het veld. We willen in september een beleidsprogramma naar buiten brengen, waarin de voornemens zijn ingevuld voor de volgende vier jaar, en een miljoenennota. Als de gesprekken met het veld nergens toe leiden, vullen we het gewoon zelf in." (Volkskrant 9 februari 2007)

Minister-president Balkenende: "We hebben nu gezegd met dit kabinet: we willen graag met een dialoog met de samenleving opereren. Dat is heus niet dat je alles kan doen wat mensen vragen. Want je hebt ook je grenzen. Je hebt je financiële grenzen. Je kunt als overheid niet alles. Maar je kunt wel kijken hoe mensen aankijken tegen bijvoorbeeld de regels die we in dit land hebben." (Gesprek met de Minister-president, 20 maart 2007)

Redactioneel commentaar Trouw: "Positief is ook de open blik naar buiten, de inzet weerstand te bieden aan de neiging in de samenleving de gordijnen te sluiten en de belofte de dialoog met de burgers te zoeken." (Trouw, 8 februari 2007)

VVD-Kamerlid Rutte: "Ze praten ben ik bang met vaak de verkeerde mensen, te weinig met de werkvloer zelf. En ze moeten een idee hebben over wat ze willen

bereiken. Maar ik wil ook van de regering weten hoe dat dadelijk hier in de zaal terugkomt.”

FNV-voorzitter Jongerius: “Eindelijk is er een kabinet dat niet van alles afkondigt vanuit de Trêveszaal maar iedereen samen aan de slag zet.” (Volkskrant 24 februari 2007)

Wij willen een maatschappelijk breed gedragen aanpak. Wij willen het akkoord niet in de Trêveszaal uitwerken, maar in het veld < André Rouvoet

Kabinet breed werkbezoek en de ‘100 dagen tour’

Het kabinet-Balkenende IV trekt ongeveer 100 dagen – de maanden april tot juni – uit om te praten met burgers, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven, om te horen hoe problemen het beste kunnen worden opgelost. De ministers leggen vele werkbezoeken af. Op internet kunnen mensen reageren via de site samenwerkenaannederland.nl. Eind mei gaat bijna het hele kabinet gezamenlijk een dagje op stap om werkbezoeken af te leggen, onder grote media-aandacht. De dag wordt afgesloten met een optreden in het tv-programma Knevel & Van den Brink.

D66-Kamerlid Pechtold: “Ik wil oppositie voeren. Ik wil slechte plannen van het kabinet kunnen doorprikken. Het CDA moet ontmaskerd worden als partij zonder visie, de PvdA als partij die steeds meer naar het CDA is toe gaan trekken. Maar dat kun je pas doen als er concrete plannen op tafel komen. Ik wil niet alleen debatteren over inkoppertjes of hypejes.” (NRC Handelsblad 19 mei)

Minister-president Balkenende: “We zijn hele dagen bezig. We hebben debatten in de Kamer, er worden wetsvoorstellen ingediend. We hebben ministerraden. Het gaat gewoon door. Alleen we hebben gezegd: het opstellen van zo’n beleidsprogramma doen we graag in dialoog met de samenleving. En wat ik merk is dat mensen ook behoefte hebben aan deze vorm van betrokkenheid. Dat men geluiden kan geven. En ik begrijp daarom de kritiek van de oppositie niet. Nederland wordt geregeerd. Alleen dit kabinet doet dat op een andere manier dan in het verleden het geval is geweest.” (Knevel & Van den Brink, 21 mei 2007)

Vice-premier Rouvoet: “Ik begrijp de kritische toon over de honderd dagen niet zo goed. Ik denk dat het voor iedereen duidelijk moet zijn dat het alleen maar vruchtbaar is dat je als kabinet niet zegt we schrijven in de formatietijd onder tijdsdruk een coalitieakkoord en daar gaan we vier jaar lang aan werken, maar dat je de richting aangeeft en je beleidsintenties op papier zet. [...] Ook de Tweede Kamer zou daar volgens mij blij mee moeten zijn, want dat biedt ruimte voor vruchtbaar debat.” (Radio 1, 21 mei 2007)

Ik begrijp de kritiek van de oppositie niet. Nederland wordt geregeerd. Alleen dit kabinet doet dat op een andere manier dan in het verleden het geval is geweest < Jan Peter Balkenende

Parlementair journalist Lunshof: “De werkbezoeken hadden sterk het karakter van een ‘propaganda-actie’ [...] Op de verschillende ministeries is voldoende kennis aanwezig over alle maatschappelijke problemen die er zijn en over de verschillende oplossingen daarvoor.” (Telegraaf, 22 mei 2007)

Pagina 40 < Tijdens het rondetafeldebat vertelt Wil Louwers over zijn ervaringen als deelnemer aan de 100 dagen

Presentatie Beleidsprogramma

Op 14 juni 2007 presenteren minister-president Balkenende en de vice-minister-presidenten Bos en Rouvoet het Beleidsprogramma 2007-2011. Het programma is de concrete uitwerking van het coalitieakkoord. Het beleidsprogramma bevat 74 ‘doelen’ en is geïllustreerd met veel foto’s en citaten van burgers die in de 100 dagen-toer zijn gesproken.

Minister-president Balkenende: “Essentieel is de vraag: hoe geven we vorm aan de toekomst van Nederland? Wij vinden dat Den Haag niet het monopolie heeft op die vraag, want wie maken het land tot wat het is? Dat zijn niet in de eerste plaats de politici. Dat zijn ouders. Dat zijn verzorgers. Dat zijn vrijwilligers. Dat zijn ondernemers. Dat zijn kunstenaars. Dat zijn studenten. Al die mensen maken samen de samenleving. Allemaal mensen met belangen en ervaringen. Mensen met een veelheid aan ideeën. En die ideeën hebben we willen aanboren. In de afgelopen 100 dagen bij de 200 werkbezoeken. En daar gaan we de komende periode gewoon mee door. Waarom doen we het zo? Wat is de betekenis van de dialoog? Dat wat wij willen bereiken is zonder samenspraak met mensen onmogelijk.” (bij de presentatie van het beleidsprogramma op 14 juni 2007)

GroenLinks-Kamerlid Halsema: “Het was af en toe een beetje onhandig, een beetje *ministers on ice*. Het proberen in ieder geval de moeite waard. Ik heb het leuk gevonden dat men in al die wijken aanwezig was. Daar ben ik niet negatief over.”

CDA-Kamerlid Van Geel: “Ik verwacht dat de luiken niet dicht gaan op dit moment bij de Trêvezaal en dat de komende tijd met die samenleving concrete projecten en plannen verder uitgewerkt worden in de stijl waarop dat de afgelopen 100 dagen gebeurd is.”

Het Voorjaarsoverleg

Een jaar na de presentatie van het beleidsprogramma rijst de vraag wat de meerwaarde is geweest van de dialoogaanpak. Dit vindt plaats tegen de achtergrond van het Voorjaarsoverleg, het jaarlijks terugkerende overleg tussen het kabinet, werkgevers en werknemers, dat in april 2008 van start gaat. Begin 2008 leek het Voorjaarsoverleg helemaal niet door te gaan, omdat de versoepeling van het ontslagrecht de partijen verdeelde.

PvdA-Kamerlid Hamer: “Ik vind dat die glans dus weer heel snel terug moet komen. Dat kan gebeuren door de goede dingen die in het regeerakkoord zijn afgesproken op te pakken, maar vooral door te doen wat de slogan was voor dit kabinet. Om samen met de mensen, die het werk doen in Nederland, of dat nu

de leerkracht is of degene in de zorg, door met hen samen aan de slag te gaan.” (Buitenhof, 2 maart 2008)

GroenLinks-Kamerlid Halsema: “Het kabinet heeft 100 dagen door het land getrokken, meer dan 200 dagen over ontslag gepraat. Niets uit gekomen. 365 dagen ruim geregeerd en daar is ook niks uitgekomen. En wat ik het meest tragisch vind: de hele discussie rond het ontslagrecht die gestart om aandacht te krijgen voor de positie van de outsiders op de arbeidsmarkt. Voor hen is tot dusver niets gedaan. En dat terwijl er krapte is. Het kabinet schiet daarin hopeloos tekort.” (Nova, 25 februari 2008)

Minister-president Balkenende: “Het kabinet vaart een eigen koers. Het laat de oren niet hangen naar werkgevers en ook niet naar werknemers. Het kabinet luistert wel en gaat ook het gesprek aan vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid.” (Vragenuurtje)

Draagvlak kan niet zonder dialoog, maar draagvlak kan ook niet zonder daadkracht < Verantwoordingsbrief

Verantwoordingsdag 2008

Op 21 mei 2008, de derde woensdag in mei, bood minister van Financiën Bos het Financieel Jaarverslag van het rijk en de departementale jaarverslagen aan de Tweede Kamer aan. Het jaarverslag geeft weer wat er in het afgelopen jaar gerealiseerd is ten opzichte van de begroting. Dit jaar voegde het kabinet daarbij voor het eerst een Verantwoordingsbrief over de voortgang van de prioriteiten uit het Beleidsprogramma.

In deze brief stelt het kabinet: “De voortdurende dialoog kan leiden tot verbetering, verdieping of vernieuwing van inzichten. Een eerste jaar geeft een kabinet doorgaans aanzetten in de vorm van nota’s, plannen en wetgeving. De relatie tussen deze exercities en de gewenste maatschappelijke effecten zal de komende tijd een punt van voortdurende aandacht zijn van het kabinet. [...] Het resultaat van de dialoog met de samenleving in de eerste 100 dagen van het kabinet was instrumenteel in het vormgeven van het Beleidsprogramma. Het debat met de samenleving heeft vervolgens binnen de diverse beleidsterreinen verder vorm gekregen. Op meerdere beleidsterreinen worden burgers en maatschappelijke organisaties actief bij planvorming en -uitvoering betrokken en gecommiteerd [...] Het kabinet bevordert op deze manier verbindingen in en met de samenleving. Dat is niet altijd gemakkelijk en legt vaak verschillen van inzicht bloot. Het kabinet is daarbij bereid om knopen door te hakken. Draagvlak kan niet zonder dialoog, maar draagvlak kan ook niet zonder daadkracht.” (Verantwoordingsbrief, 21 mei 2008)

Dit artikel is gebaseerd op een overzicht van uitspraken over de bestuursstijl van het kabinet, dat de afdeling AIR van de Rijksvoorlichtingsdienst samenstelde.

EEN OPRECHT GESPREK OF BESTUURLIJKE TRUC?

De overheid: van organisator tot deelnemer aan dialoog

DOOR MARK VAN TWIST

De overheid zoekt de dialoog met de samenleving. Een oprechte poging tot een goed gesprek of een truc om weerstand te minimaliseren? De 'instrumentalisering' van de dialoog door de overheid voedt de indruk dat het vooral om het laatste gaat; de overheid organiseert en stelt de kaders voor participatie. Het wordt tijd het perspectief om te draaien: de overheid moet aansluiten bij de initiatieven van maatschappelijke partners en burger, wil zij nog enige invloed kunnen uitoefenen.

De overheid zoekt nadrukkelijk de dialoog met de samenleving. Daar zijn goede redenen voor, maar er zijn tegelijk ook grote risico's mee verbonden. In dat licht kenmerkt het denken over de dialoog zich ook door een geleidelijke 'instrumentalisering' vanuit de overheid. Die is enerzijds op te vatten als een bijdrage aan de professionalisering van het onderling contact, maar anderzijds ook te interpreteren valt als een aanzet tot manipulatie. Terwijl het debat over deze onderling strijdige posities nog lang niet is beslecht, kan ondertussen in de samenleving al een volgende ontwikkeling worden waargenomen. De overheid is niet langer de vanzelfsprekende initiator en regisseur van de maatschappelijke dialoog, maar vormt hoogstens nog zelf het onderwerp van gesprek in de onderlinge verbondenheid en het gesprek tussen burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Deze lijken steeds meer te kiezen voor een aanpak van vraagstukken op eigen kracht. De dialoog vormt in dat perspectief niet langer zozeer een ruimte voor invloedsuitoefening door de burger, maar eerder een laatste handreiking voor inspraak door het bestuur zelf.

Tot deze conclusie kom ik, na de ontwikkelingen rond dialoog vanuit drie perspectieven te hebben gezien; ten eerste het perspectief van de overheid en de bestuurder, ten tweede dat van de beschouwer en de onderzoeker, en tenslotte het perspectief van de samenleving en de burger.

Het perspectief van overheid en bestuurder

De afgelopen decennia is duidelijk waarneembaar hoe de overheid steeds vaker en steeds intensiever de dialoog met de samenleving is gaan zoeken. Daar liggen zeer herkenbare overwegingen aan ten grondslag. Zo leeft om te beginnen de wens om de democratische legitimiteit van beleid te versterken. Door het gesprek aan te gaan, krijgen burgers en belanghebbenden mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de besluitvorming in ons democratisch stelsel. De betrokkenheid die

zo ontstaat kan de kloof tussen burgers en bestuur helpen overbruggen. En daar komt bij dat via de inbreng vanuit de samenleving zelf ook het probleemoplossend vermogen van beleid kan worden vergroot: met steun van burgers is heel wat meer mogelijk dan zonder die steun. Bovendien is in de samenleving kennis voorhanden die, eenmaal ontsloten via de dialoog, kan bijdragen aan een verbeterd doelbereik dankzij een toegenomen inhoudelijke kwaliteit van beleid. Vanuit het contact met de samenleving kunnen soms ook onvermoede en kansrijke opties naar boven komen die de beleidsmakers zelf over het hoofd hebben gezien. Tel daarbij op dat het draagvlak voor beleid kan worden verbreed wanneer betrokkenen zich hierin herkennen omdat hun inbreng is meegewogen dankzij de dialoog, en het is duidelijk dat de overheid er alle belang bij heeft het contact meer en actiever te zoeken. Zeker als dankzij de dialoog met de samenleving ook nog eens de weerstand tegen overheidsbeleid kan worden weggenomen, wat de realisering van plannen en projecten versnelt.

Tegelijk is in de afgelopen decennia óók gebleken dat aan de dialoog tussen overheid en samenleving maar beter geen naïeve verwachtingen ten grondslag kunnen liggen. Zo is het een illusie gebleken om te denken dat overheden die met burgers en belanghebbenden in gesprek gaan het uiteindelijk vanzelf steeds wel met elkaar eens zullen worden. Het is zeker niet zo dat partijen die mogen meedenken en meepraten over beleid hun eigenbelang daarom maar ondergeschikt gaan maken aan het overstijgend (overheids-)belang. Een samenleving die via de dialoog intensiever en indringender betrokken wordt, zal ook absoluut niet zo maar de uitkomst daarvan dus accepteren. Soms blijkt in de praktijk juist eerder het tegendeel en lokt een toegenomen betrokkenheid alleen maar uit tot 'mobilisatie van chagrijn', bijvoorbeeld omdat de verwachtingen die zo worden gewekt uiteindelijk niet goed zijn in te lossen. Dat luisteren hier staat voor aanhoren en niet per se voor gehoorzamen is iets dat lang niet alle burgers en belanghebbenden (willen) beseffen als ze deelnemen aan de dialoog met de overheid. Er valt zelfs wel iets af te dingen van het idee dat partijen die (nu wel) kunnen meepraten en actief inbreng hebben via de dialoog in ieder geval meer begrip zullen tonen voor de complexiteit van de afweging die op basis daarvan tenslotte toch van overheidswege moet worden gemaakt.

Een verkeerde invulling van de dialoog op basis van naïeve verwachtingen kan leiden tot de activering van het eigenbelang, de mobilisatie van chagrijn en het wekken van overspannen verwachtingen

Het perspectief van beschouwer en onderzoeker

De dialoog tussen overheid en samenleving kan dus in principe veel opleveren, als we denken aan versterking van de democratische legitimiteit, het vergroten van de kwaliteit van beleid, de verbreding van het maatschappelijke draagvlak of een tempoversnelling bij de realisatie van plannen en projecten. Maar vanzelfsprekend is dat allemaal zeker niet. Sterker nog, bij een verkeerde invulling van de dialoog op basis van naïeve verwachtingen kan het ook zijn dat juist het tegendeel

wordt bewerkstelligd: de activering van het eigenbelang, de mobilisatie van chagrijn, het wekken van overspannen verwachtingen en ga zo maar door. Precies daarom ook is in de afgelopen decennia heel veel aandacht en energie gaan zitten in nadenken over hoe de dialoog tussen overheid en samenleving goed is vorm te geven. Dat heeft geleid tot de ontwikkeling van tal van nieuwe concepten zoals communicatieve sturing, netwerkmanagement, open planprocessen, participatief ontwerpen, procesarchitectuur en maatschappelijke dialoog. De achterliggende vraag hierbij is, ondanks alle verscheidenheid aan concepten, eigenlijk steeds dezelfde: hoe is een brede(re) betrokkenheid van burgers en belanghebbenden vorm te geven op een manier die de voordelen daarvan binnen bereik brengt en de eventuele nadelen daarvan weet te vermijden?

Deze 'instrumentalisering' van de wijze waarop de dialoog tussen overheid en samenleving wordt ingezet verhoogt enerzijds de aantrekkelijkheid ervan voor het bestuur, maar lokt anderzijds ook uit tot heftige kritiek. Wat van de ene kant is te beschouwen als een duidelijke bijdrage aan verbeterde verhoudingen tussen overheid en samenleving en een mogelijkheid om de onderlinge relatie wat soepeler in te vullen, is immers van de andere kant ook op te vatten als een nieuw 'trucje' om mensen het gevoel te geven dat ze invloed hebben, slechts een bestuurskundig handigheidje om maatschappelijke weerstand weg te nemen.

Dat is ook ongeveer het spanningsveld waarin het debat over de 100 dagen-tour van het kabinet zich beweegt. Hierover zijn immers (tenminste) twee verhalen te vertellen, die diametraal tegenover elkaar staan. Het ene verhaal is dat de overheid niet langer op autoritaire wijze wil besturen en het beleid niet langer slechts wil baseren op de inzichten van bestuurders, ambtenaren en experts, waarbij burgers alleen eens in de vier jaar de kans krijgen om hun stem uit te brengen. In plaats daarvan is er nu de dialoog. Die moet ervoor zorgen dat burgers actiever, directer en intensiever betrokken worden bij de totstandkoming en uitvoering beleid (waardoor niet langer plannen en projecten tot stand komen die niemand wil en iedereen te duur vindt). En door een veranderde rolverdeling met het (opener, toegankelijker en responsiever) bestuur de democratische legitimiteit herstellen en versterken. Het andere verhaal over de 100 dagen-tour luidt dat de overheid de democratische belofte van de dialoog alleen maar slim benut in de strijd om behoud van een sterk afkalvende en zelfs marginaliserende positie in het publiek domein. De georganiseerde burgerparticipatie verschijnt in dit verhaal eerst en vooral als een politiek project. Burgers worden uitgenodigd om deel te nemen aan de dialoog, maar wel volgens een door anderen voorgeschreven en ontworpen manier. De dialoog tussen overheid en samenleving verschijnt binnen dit verhaal als instrument voor de machthebbers; als een verholde, een in warme woorden verborgen vorm van tirannie.

Wat van de ene kant is te beschouwen als een duidelijke bijdrage aan verbeterde verhoudingen tussen overheid en samenleving, is ook op te vatten als een nieuw 'trucje' om mensen het gevoel te geven dat ze invloed hebben

Nader onderzoek van de Nederlandse beleidspraktijk is nodig om de concurrentie tussen beide verhalen te beslechten. Te vermoeden valt dat er juist rondom zoiets als het dialoogdenken in onze samenleving altijd wel ruimte zal blijven voor vasthoudende gelovigen met bekeerdrift, en hardnekkige ongelovigen die weigerachtig zullen zijn om voor willekeurig welk bewijs overstag te gaan. Voor dit moment volstaat de vaststelling dat beide verhalen bestaan, met elk hun eigen aanhangers. Want ondertussen is in de samenleving ook nog een heel andere ontwikkeling waarneembaar die van belang is voor de duiding van de dialoog.

Het perspectief van samenleving en burger

We zijn deze beschouwing over de dialoog begonnen vanuit het perspectief van de overheid en het bestuur. Maar er is natuurlijk nog een heel ander perspectief denkbaar als het gaat om de dialoog tussen overheid en samenleving, namelijk het perspectief van de burger en de samenleving zelf. Dat perspectief werpt weer een ander licht op de zaak. Het roept in ieder geval de vraag op of er aan de kant van de samenleving en de individuele burger wel evenveel en evenzeer behoefte bestaat aan een indringender en intensiever dialoog als aan de kant van de overheid en het bestuur. Ik heb daar zelf zo mijn twijfels bij. Mijn stelling zou voorlopig zijn dat de doorsnee burger (duidelijk te onderscheiden van de 'beroepsburger', die in elk beleidstraject wel aanwezig is) er met enige afstand en vaak ook met enig meewaren naar kijkt. Hij schakelt het liefst door naar een andere zender als er op televisie aandacht aan wordt besteed. Of kiest toch maar gewoon voor een bezoek aan de sportschool als er in het buurthuis weer een bijeenkomst wordt georganiseerd om mee te praten met de overheid over nieuw beleid. Hiermee is niet gezegd dat er bij burgers geen belangstelling zou zijn om aan de dialoog deel te nemen, maar wel dat die betrokkenheid bij de beleidsagenda van de overheid doorgaans nogal selectief is, met een oververtegenwoordiging door het soort dat ik hier maar met enige ironie aanduid als 'de beroepsburger'.

Nu is burgerschap natuurlijk op zich al een bijzonder ingewikkeld thema dat een afzonderlijke beschouwing rechtvaardigt. De vraag is wat de morele termen rond burgerschap (rechten en plichten) nu precies zeggen over het feitelijk handelen van de afzonderlijke burger, die overigens natuurlijk in vele soorten uiteenvalt. Afgezien daarvan geldt naar mijn idee ook voor het niveau van de samenleving als geheel dat er daar een heel wat geringer (en wellicht zelfs steeds minder wordende) behoefte bestaat aan een dialoog met de overheid.

Het is zeer de vraag of juist de inbreng van overheidszijde steeds het verschil maakt tussen een succesvolle en niet succesvolle aanpak van belangrijke vraagstukken

Stilzwijgend wordt namelijk nog steeds maar al te makkelijk aangenomen dat voor een gerichte aanpak van maatschappelijke vraagstukken de betrokkenheid van overheden een eerste vereiste is. Bij nader inzien is dat maar zeer de vraag – alsof juist de inbreng van overheidszijde steeds het verschil maakt tussen een succesvolle en niet succesvolle aanpak van belangrijke vraagstukken en de betrokkenheid

van andere partijen daarvan slechts een afgeleide en via de dialoog te regisseren orde is.

Zou het uitgangspunt niet juist moeten zijn dat veel belangrijker nog het eigenstandig handelen is van andere partijen dan die welke hier zijn aangeduid als overheden? Het kan dan gaan om de burgers en belanghebbenden zelf, maar ook om private partijen (bedrijven) en de particuliere instellingen en organisaties die deel uitmaken van het maatschappelijk middenveld of de *civil society*. Te denken valt daarbij aan woningcorporaties die in samenwerking met verpleeghuizen de wachtlijsten in de zorg te lijf te gaan. Of aan een opvanghuis voor zwerfjongeren dat besluit om in samenwerking met een regionale onderwijsinstelling studiefaciliteiten te gaan aanbieden. Denk ook aan de zorgboerderij die niet langer alleen een plek is waar louter agrarische activiteiten plaatsvinden maar ook een omgeving waar juist ook in het kader van die agrarische functieervulling ook gehandicapten terecht kunnen voor therapeutisch verantwoorde dagopvang. Dergelijke verbindingen komen vaak niet zozeer tot stand dankzij maar ondanks de beleidsmatige inbreng van overheden. De aandacht op het niveau van politiek en bestuur (niet zelden onder invloed van grote en kleine incidenten en schandalen) gaat over het algemeen juist uit naar alle dingen die daarmee in tegenspraak zijn; naar toezicht en verantwoording, naar planning en controle; naar randvoorwaarden en procedures die ervoor moeten zorgen dat zaken vooraf goed geregeld zijn en derhalve (nog beter dan nu) beheersbaar worden.

Natuurlijk is het zo dat overheden in belangrijke mate de kaders uittekenen, waarbinnen de onderlinge rolverdeling tussen burgers en bedrijven, tussen de instellingen die deel uitmaken van de *civil society* invulling krijgt. Het spreekt daarmee voor zich dat overheden ook hun plek moeten hebben in de maatschappelijke dialoog. Maar dan wellicht niet eerst en vooral als de initiator en regisseur daarvan, maar eerder nog als onderwerp van gesprek. De inzet van overheden vormt in dat licht in ieder geval niet het startpunt maar hoogstens een afgeleid gegeven in de onderlinge maatschappelijke dialoog. Deze focus op het onderling gesprek in de samenleving zelf compenseert wellicht wat voor een (impliciet aanwezige) mistekening kan ontstaan uit een dialoog die vertrekt vanuit vanzelfsprekende en stilzwijgend aanvaarde initiërende en regisserende positie van de overheid. Een overheid die vanwege een mogelijke versterking van de eigen legitimiteit en de verbreding van het draagvlak voor het eigen beleid het gesprek zoekt over de vraagstellingen, kwesties, beleidsambities die aan overheidszijde leven.

Dialoog als handreiking voor inspraak door de overheid

De dialoog tussen overheid en samenleving wordt vanuit het perspectief van het bestuur doorgaans opgevat als een extra mogelijkheid voor burgers en andere belanghebbenden om invloed uit te oefenen op beleid. Het beleid van de overheid staat in dat perspectief centraal, de invloed van de burgers is hiervan afgeleid. Naar mijn idee ontwikkelt de praktijk zich echter steeds meer naar een verhouding die precies omgekeerd hieraan is. Het initiatief ligt niet langer bij de overheid maar bij de samenleving zelf. Hier worden steeds meer in onderlinge samenspraak tussen burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen zaken opgepakt die

voorheen wellicht nog aan de overheid werden overgelaten. Te denken valt daarbij aan wat tegenwoordig met de term ‘burgerinitiatieven’ wordt aangeduid. Maar daartoe beperkt het domein waarin de samenleving zelf ruimte claimt zich zeker niet. Het kan ook gaan om ondernemingen die zich (onuitgenodigd) steeds meer en steeds nadrukkelijker gaan bewegen in het publiek domein om daar actief te worden op het terrein van de armoedebestrijding, onderwijs, zorg, welzijn, wonen, veiligheid, etcetera. En evengoed kan het gaan om allianties tussen organisaties en instellingen die zich aan de randen van het publiek domein bevinden en die samen in vitale coalities de handen ineen slaan om maatschappelijke vraagstukken van een gerichte aanpak te voorzien. Niet zelden gebeurt dit aan de rafelranden van beleid en (bijna) buiten het blikveld van de overheid. Het zijn doorgaans de instellingen zelf die hier de verbindingen zoeken. Ze worden daartoe niet uitgelokt of uitgenodigd in een dialoog met de overheid. De verbindingen komen niet voort uit een groots plan en vooropgezet overheidsbeleid, ze zijn niet bedacht door de overheid. Het zijn maatschappelijke initiatieven die op een zeker moment gewoon gebeuren, omdat de partijen er onderling voordeel in zien en zo maatschappelijke kwesties zelf kunnen aanpakken. Vaak is de overheid niet op de hoogte en is de betrokkenheid van de overheid ook niet echt nodig. En daar waar die betrokkenheid wel nodig is wordt juist eerst en vooral terughoudendheid van overheidszijde gevraagd in de bemoeienis daarmee. Niet de kracht van het bestuur maar maatschappelijke veerkracht is hier de bepalende factor.

Jornt van Zuylen vindt dat de overheid maatschappelijke initiatieven moet leren faciliteren > Pagina 34

De dialoog die uiteindelijk vorm krijgt in de samenleving zelf is in dat licht voor overheid en bestuur een handreiking om betrokkenheid te tonen bij wat zich daar afspeelt, in het samenspel tussen burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Zo bezien biedt de dialoog inderdaad ruimte voor inspraak – maar dan niet zozeer voor de burger maar juist voor het bestuur.

*Prof. dr. M.J.W. van Twist is bijzonder
hoogleraar publiek-private samenwerking in
Nijmegen, directeur business development bij
Berenschot Procesmanagement in Den Haag
en decaan en bestuurder van de Nederlandse
School voor Openbaar Bestuur (NSOB).*

TUSSEN NEGEREN EN DOODKNUFFELEN

De overheid kan initiatieven van burgers beter faciliteren

DOOR JORNT VAN ZUYLEN

Met of zonder de bemoeienis van de overheid; actief burgerschap is overal. Er zijn talloze voorbeelden van initiatieven van burgers. De overheid zou deze burgers beter kunnen ondersteunen, in plaats van haar eigen dialogen organiseren. Dat blijkt lastig, maar niet onmogelijk.

De overheid is op zoek naar de burger. Ondertussen is die burger volop actief in het publiek domein. Dorpsbewoners die zelf een nieuwbouwwijk bouwen, iemand die voor zijn meervoudig gehandicapte zoon een nieuw type zorginstelling begint of wijkbewoners die energie leveren voor de straatverlichting. Maar ook de buurtwacht, het wijkfeest of het beheer van de speeltuin; het barst van de mooie initiatieven van actieve burgers! Kijk eens naar de projecten van het Oranjefonds, op de (oude) site van zestienmiljoenmensen, 'de club van 100' of 'de slinger'. Allemaal voorbeelden waar mensen zelf het initiatief nemen om een bijdrage te leveren binnen het publiek domein.

Die betrokkenheid bij de publieke zaak zie je ook terug in de media. Denk aan het maandenlange maatschappelijke discours rondom de film van Wilders, maar ook tv-programma's als 'Kamervragen' of 'Pimp your Block' en aan de talloze maatschappelijke initiatieven op internet.

Allemaal projecten waar mensen zelf het initiatief nemen om zich in te zetten binnen het publiek domein. Het initiatief ligt niet bij de overheid, die hoeft slechts aan te sluiten. Dat blijkt in praktijk echter een hele opgave. Vooral omdat de overheid gewend is haar eigen dialoog te organiseren rond haar eigen plannen. Hoe kan je als overheid aansluiten bij de dynamiek en de initiatieven die plaatsvinden in de samenleving?

De dialoog van het kabinet

Het huidige kabinet heeft gekozen voor een andere aanpak. Het coalitieakkoord spreekt hierover duidelijke taal: "Deze tijd vraagt om een overheid die zich opstelt als bondgenoot van de samenleving [...] die samen met burgers aan oplossingen werkt [...] De overheid laat burgers ruimte om initiatief te nemen en rust hen toe om volwaardig te participeren en verantwoordelijkheid te dragen. Dit vraagt [...] een intensieve dialoog met de samenleving."

De eerste 100 dagen en www.samenwerkenaannederland.nl zijn een goede start geweest, waarin het kabinet vooral luisterde en opriep om zelf ideeën aan te leveren.

Een jaar later dringt de vraag zich op: is het een nieuwe bestuursstijl of een eenmalige publiciteitscampagne? Jacques Wallage (13 mei 2008, Staatscourant) aarzelt: “Wanneer er een slechte of helemaal geen follow-up komt van de campagne, neig ik naar de cynische analyse”.

Kabinetsbreed is er nog weinig te merken van een vervolg op die eerste 100 dagen. De sites zijn de lucht uit en er lijkt weinig enthousiasme om uit te leggen wat er (bijvoorbeeld na een jaar) is gedaan met de input. In de media ligt de nadruk nu op het boeken van resultaten en minder op het gesprek met de burger. Dat gesprek vindt overigens wel plaats, vooral bij de ruimtelijke departementen: denk aan Randstad 2040 (VROM), gemeenschappelijk landbouwbeleid (LNV) of Inspraak Nieuwe Stijl (VenW).

Wat zeggen kabinet, Kamerleden en pers over het vervolg op de 100 dagen? > [Pagina 24](#)

Derde generatie burgerparticipatie

Bij de meeste trajecten is de overheid de initiatiefnemer, de zender. Het blijkt voor de overheid lastig om alleen maar te luisteren, mee te praten met andermans discussies, of af te tappen. En we weten inmiddels dat het starten van een discussie-site door de overheid vrij weinig effect heeft, terwijl er vele plaatsen zijn (op internet, in de media en gewoon in de wijk) waar dat debat wel gewoon plaatsvindt. In Apeldoorn bijvoorbeeld loopt een experiment waar jongerenorganisaties zelf de jongerensite van de gemeente gaan beheren om de doelgroep beter te binden en boeien.

Dit is een voorbeeld van de ‘derde generatie burgerparticipatie’. Burgerparticipatie heeft zich sinds de jaren '70 flink ontwikkeld:

- Eerste generatie burgerparticipatie: inspraak, aan eind van beleidsproces, vanaf jaren '70, formele verordening, mogelijkheid tot bezwaar, vooral bij ruimtelijke ordening;
- Tweede generatie burgerparticipatie: interactief beleid, consultatie in vroeg stadium beleidsproces, vanaf jaren '90, vele informele instrumenten, vooral meepraten;
- Derde generatie burgerparticipatie: initiatief of plan van burgers zijn uitgangspunt, faciliterende overheid, nog weinig instrumenten, maatwerk.

De aanpak van de eerste en tweede generatie participatie is nog dominant binnen de overheid. De overheid is gewend om te zenden, om de dialoog zelf te organiseren. Burgerparticipatie is momenteel meestal gericht op het verkrijgen van draagvlak voor plannen die we bij de overheid bedenken, niet om te luisteren naar de burger. Bij inspraak en interactief beleid vragen we burgers om te participeren bij de overheid.

Het is tijd om als overheid te participeren bij plannen en initiatieven van de burgers: om aan te sluiten bij de derde generatie burgerparticipatie. Op dat gebied zit misschien wel de grootste uitdaging voor de komende jaren: hoe kan je als overheid aansluiten bij de dynamiek en de initiatieven die plaatsvinden in de samenleving?

BURGERPARTICIPATIENETWERK VAN AMBTENAREN

Het burgernetwerk bestaat uit zo'n honderd rijksambtenaren die zich bezig houden met burgerparticipatie. Het netwerk heeft tot doel om kennis en ervaring tussen departementen uit te wisselen. Daartoe worden netwerkbijeenkomsten georganiseerd, waaronder een jaarlijkse Participatiedag met prijs. Ook is er een nieuwsbrief en komt er een website. Het netwerk richt zich nu vooral op interdeparte-

mentale uitwisseling, tevens wordt gewerkt aan gemeenschappelijk instrumentarium, opleidingen en in de toekomst wellicht een verregaande samenwerking (vanuit expertisecentrum Publieksparticipatie en/of vanuit het netwerk 'Grenzeloos'). Het secretariaat van het netwerk ligt sinds kort bij de Academie van Overheidscommunicatie.

Worstelen met burgerparticipatie

Makkelijk gezegd: ruimte geven aan initiatieven van burgers, maar hoe doe je dat? Wat is 'faciliteren' eigenlijk? Met name bij lokale ambtenaren is een worsteling zichtbaar: geen (priori)tijd, geen vrij besteedbaar geld, geen beleid voor geformuleerd en terechte vragen over representativiteit en precedentwerking. Uit een mysteryguest onderzoek (Burgerlijke Raad voor Regeringsbeleid, zomer 2007) bleek dat slechts 13% van de 450 aangeschreven gemeenten actief meedenkt met een eenvoudige hulpvraag van een initiatiefnemer.

Ook op rijksniveau wordt geworsteld met die initiatiefnemers. Het vorige kabinet probeerde burgers vooral te activeren met campagnes als Nederland Veilig, 16miljoenmensen, initiatiefzoektnemer en de &-campagne. Dit kabinet zoekt naar vormen om initiatiefnemers daadwerkelijk te ondersteunen. Bij het ministerie van LNV staat 'burgerschap in dorpen' op de agenda en het ministerie van VenW kent sinds kort het loket IdeeVenW. Het ministerie van VROM ontvangt ca. 600 maatschappelijke initiatieven per jaar, maar bij de meeste departementen is onbekend hoeveel initiatieven binnenkomen.

De laatste jaren zien we ook steeds meer aandacht voor financiële ondersteuning van initiatieven van burgers. Nederland telt meer dan 13.000 fondsen voor maatschappelijke initiatieven. Naast de grote fondsen als Oranjefonds kennen we vele lokale fondsen, de meeste particulier of vanuit het bedrijfsleven (mvo-fondsen als mooizogedzo). Daarnaast heeft vrijwel elke gemeente een initiatievenpotje in de vorm van een leefbaarheidsbudget, bewonersbudget of specifieke potjes. Den Haag kent bijvoorbeeld een apart potje voor bewoners die de leefbaarheid verbeteren ('Een steentje bijdragen'), die de integratie bevorderen ('Fonds Burgerschap') en die zorgen voor meer groen in de wijk ('Groenfonds'). Bij WWI wordt gezocht naar een goede bestemming voor 20 miljoen euro voor het 'stimuleren van bewonersinitiatieven'. Als je de potjes weet te vinden lijkt geld niet het grootste probleem voor een initiatiefnemer. Vrijwel alle potjes kennen een onderuitbesteding.

Departementen tonen dus initiatief en er is geld. Toch blijkt o.a. uit onderzoek van het interdepartementale project 'Ondersteuning Maatschappelijke Initiatieven'

(OMI) dat overheid en initiatiefrijke burger elkaar moeilijk vinden. Wat kun je daaraan doen?

Een burger zit niet te wachten op dialoog, participatie, kokers en bureaucratie. Hij wil gewoon zijn plan uitvoeren en zoekt iemand die hem daarbij helpt

Faciliteren is een houding

‘Faciliteren, hoe doe je dat?’ Die vraag stond centraal in een leertraject dat programmabureau InAxis van het ministerie van BZK in 2006 heeft gedaan samen met 15 steden. Op basis van dat leertraject is het boek ‘Help! een burgerinitiatief’ geschreven. Daarin wordt de nadruk gelegd op faciliteren als houding: goed luisteren, in waarde laten, waardering, aandacht en erkenning geven.

Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen reactieve en proactieve rollen van een faciliterende ambtenaar (zie kader). De reactieve houding is afwachtend: kijk wat er op je af komt en zorg vooral dat initiatiefnemers geen last hebben van de overheid. De niet-actieve burger komt daarbij niet in beeld. De proactieve houding houdt in: zoek de initiatieven op en kijk hoe je ze verder kan helpen. Risico daarbij is dat het initiatief wordt overgenomen door de overheid en de initiatiefnemers betrokkenheid en grip verliezen.

HOE KUNNEN AMBTENAREN BURGERINITIATIEVEN FACILITEREN?

Vijf reactieve rollen:

1. Luisteren
2. Erkenning geven
3. Kennis overdragen
4. Actief doorverwijzen
5. Signaleren

Vijf proactieve rollen:

1. Actief zoeken
2. Door bureaucratie heen helpen
3. Een zetje geven
4. Financieel ondersteunen
5. Inpassen in beleid

[BRON: HELP! EEN BURGERINITIATIEF]

Een handboek of checklist bestaat er niet om burgerinitiatieven te faciliteren. Het lijkt vooral een oefening in ruimte geven. Ruimte vanuit de politiek door op afstand te blijven, het echt uit handen te geven. Ruimte vanuit ambtenaren door het initiatief niet over te nemen (of dood te knuffelen). Ruimte en flexibiliteit in budgetten, ruimte in regels en ruimte voor diversiteit, variëteit en ongelijkheid.

Wat betekent dat nou concreet voor een ambtenaar die een brief of mail ontvangt van een burger met een leuk initiatief? Allereerst kan de ambtenaar persoonlijk contact zoeken met een open, luisterende houding. Geef aandacht en waardering, waar mogelijk een podium. Zorg ervoor dat initiatiefnemer geen last heeft van de bureaucratie (wees een groene-golf-ambtenaar), help bij het zoeken naar passende financiering en zoek actief verbinding met partijen die ondersteuning kunnen bieden (zoals bijvoorbeeld Greenwish – zie kader – dat doet). Wat moet je vooral niet doen: overnemen, doodknuffelen, van kastje naar muur sturen, bureaucratiseren, alleen vanuit eigen koker reageren of werken met een blauwdruk.

DE FACILITERENDE OVERHEID: EEN AANTAL VOORBEELDEN

Greenwish

Een organisatie die veel ervaring heeft opgedaan met deze faciliterende rollen is Greenwish. Greenwish is een kleine ondersteuningsorganisatie die zich richt op initiatiefnemers op het gebied van duurzame ontwikkeling. De afgelopen jaren hebben ze meer dan 100 initiatiefnemers verder geholpen van idee naar plan en naar uitvoering. Greenwish krijgt subsidie van VROM en LNV, is één van de initiatiefnemers van een landelijk netwerk voor ondersteuningsorganisaties en werkt samen met dagblad Trouw aan een site voor initiatiefnemers.

De initiatievenmakelaar (lokaal)

LSA is een onafhankelijke vereniging van bewonersorganisaties. LSA heeft de stichting Kan Wel! opgericht om bewoners te ondersteunen die hun eigen buurt beter willen maken. Kan Wel! werkt met initiatievenmakelaars die bemiddelen tussen initiatiefnemers en ondersteuningsorganisaties. Ze zijn onafhankelijk, niet in dienst bij de gemeente. In bijna 20 wijken loopt inmiddels een initiatievenmakelaar rond. In andere wijken zien we vergelijkbare functies als buurtcoach of bemiddelaar. Er wordt zelfs gewerkt aan een netwerk voor deze nieuwe beroepsgroep.

OMI, Ondersteuning Maatschappelijke Initiatieven (rijk)

Onder leiding van secretaris-generaal van het ministerie van VROM, Van der Vlist, is het afgelopen jaar het interdepartementale project 'Ondersteuning Maatschappelijke Initiatieven' (OMI) uitgevoerd. Uit de verkenning bleek hoe complex de ondersteuningsstructuur voor maatschappelijke initiatieven is, hoe slecht daarbinnen wordt samengewerkt en hoe afwezig de departementen daarbij zijn voor initiatiefnemers. De OMI-werkgroep adviseert dat elk departement een ontvangstpunt inricht voor initiatiefnemers. De interdepartementale afstemming ligt bij het burgersnetwerk van het rijk.

Actief Burgerschap (BZK)

Binnen het ministerie van BZK bestaat sinds kort een nieuwe afdeling Democratie en Burgerschap. Binnen die afdeling wordt gewerkt aan een actieprogramma Actief Burgerschap. Een aantal concrete activiteiten daarbinnen zijn: het handvest verantwoordelijk burgerschap, het programma 'In Actie met Burgers' (proeftuinen burgerparticipatie, uitgevoerd door Actieprogramma Lokaal Bestuur), het interdepartementaal burgersnetwerk – zie kader –, een cursus burgerinitiatieven voor (lokale) ambtenaren.

Pagina 72 < VWS hielp burgerinitiatief Vroegopstap vooral met procedurele informatie

Aan de slag op departementen

De afgelopen tijd is er op veel plaatsen ervaring opgedaan met het faciliteren van initiatieven. Op rijksniveau is de eerste stap genomen met het project Ondersteuning Maatschappelijk Initiatieven, OMI – zie kader. De departementen moeten nu zelf gaan werken aan een duidelijk loket voor burgers met initiatieven. Maar minstens zo belangrijk is een verandering in houding. Daarbij zouden de communicatieafdelingen ook een rol kunnen spelen. Die zijn nu nog vooral bezig met voorlichting, publieksonderzoek en draagvlak. Interessant is de ontwikkeling naar een meer op participatiegerichte aanpak. Bij het ministerie van VROM vormen communicatie en participatie sinds kort zelfs één afdeling. Gelukkig zien

we ook bij de communicatieafdelingen van andere departementen en vanuit de beroepsvereniging Logeion steeds meer aandacht voor burgerparticipatie.

Van zenden naar faciliteren

Dit kabinet wil zoveel mogelijk samen doen met de samenleving. Samen met actieve burgers. Maar als die actieve burger opeens op de stoep staat met een goed initiatief blijkt hoe lastig het is om echt aansluiting te vinden. Want die burger zit niet te wachten op dialoog, participatie, kokers en bureaucratie. Hij wil gewoon een goed plan uitvoeren en zoekt iemand die hem daarbij helpt zonder het over te nemen. Iemand die faciliteert. En dat vergt nog een hele verandering van de overheid. Een overheid die vooral gewend is om te zenden, om draagvlak te zoeken voor eigen plannen moet meer gaan luisteren en faciliteren.

Ir. J.K. (Jornt) van Zuylen is coördinerend beleidsmedewerker bij de afdeling Democratie en Burgerschap van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

Literatuur

- 'Help! een burgerinitiatief', uitgave van InAxis (commissie innovatie openbaar bestuur van Ministerie BZK, 2007) door Jorgen vd Heijden, André Meiresonne en Jornt van Zuylen.

RONDETAfelGESPREK

Een poort naar binnen

Wil Louwers – administratief medewerker op een basisschool in Amsterdam

Guido Enthoven – directeur van het Instituut voor Maatschappelijke Innovatie

Roald Lapperre – afdelingshoofd Gemeenschappelijk Landbouwbeleid bij het ministerie van LNV

Bas Vereecken – tot 1 juni directeur Communicatie van het ministerie van VROM

Hans Leeftang – oud plv. directeur-generaal van Programma Andere Overheid

Onder leiding van Eva Kuit – oud-journaliste en Mediavrouw

Het is makkelijk om het eens te worden over de waarde van ‘de dialoog met de samenleving’. Maar de uitwerking van het begrip kan nog veel kanten op. De behoefte aan profilering mag nooit ten koste gaan van een oprecht gesprek, zeggen de panelleden. Maar hoe ziet dat oprechte gesprek eruit? En wanneer doen we het goed? Een verslag van de Platformdiscussie van 28 mei.

Als een dialoog een proces is waarin deelnemers elkaars zienswijzen bevragen en zo tot een scherper zicht op een onderwerp komen, dan is de platformdiscussie van 28 mei een schoolvoorbeeld. Vijf voorvechters van de dialoog voeren een warmbloedig debat met elkaar en met de zaal. Met kracht wordt het belang van de dialoog beleden. Maar de vormgeving van de dialoog lijkt bij de overheid nog in de kinderschoenen te staan. En de meningen lopen uiteen over de manier waarop de overheid het fenomeen gestalte zou moeten geven.

IK WAS IN EEN FUIK BELAND – Wil Louwers

“Toen ik vorig jaar hoorde van de site Samenwerken aan Nederland vond ik het logisch om daar mijn ideeën te droppen. Dat wilde ik ook omdat ik de hoop, of de illusie had dat politici er inspiratie uit zouden putten. De site versterkte bij mij het gevoel dat dit kabinet een nieuwe start wilde maken.

Korte tijd later werd ik uitgenodigd om met minister Vogelaar over wonen en veiligheid te praten. Dus ik naar de Jaarbeurs in Utrecht. Vereerd was ik. Ik verwachtte een voeten-op-de-tafelgesprek met de minister. Maar ik belandde in een strak georganiseerd *media event* met slechte akoestiek, in een ongezellige omgeving. Niks ‘petit comité’. Maar wel met *foto shoots* voor het later te verschijnen rapport. Ik realiseerde me dat ik in een fuik was beland. Het was alsof ik in een slecht toneelstuk mocht optreden, waarin ik als mannelijke excuustruus figureerde.

Wat een gemiste kans. Hier had een begin moeten worden gemaakt met het verkleinen van de afstand tussen burgers en de rijksoverheid. Mijn advies aan communicatieadviseurs en andere ambtenaren: stel je de volgende keer meer op als onafhankelijke adviseurs van het kabinet.”

Niet voor de bühne

De discussie start met de vraag wat we nu eigenlijk bedoelen met de ‘dialoog tussen overheid en burger’. Het blijkt niet mee te vallen om tot een breed gedragen definitie te komen. Overeenstemming is er vooral over wat dialoog níet is. Een dialoog is geen draagvlakoperatie: wie met burgers praat moet de uitkomsten in de planvorming willen betrekken. Dialoog is ook niet hetzelfde als ‘luisteren naar burgers’. Want luisteren is nog altijd geen tweerichtingsverkeer. En ten slotte is dialoog zeker geen middel om je te profileren.

Zeker dit laatste punt kan op luide instemming bij panel en publiek rekenen. Een dialoog is niet voor de bühne. Wil Louwers vertelt over een ontgoochelende ervaring. Vorig jaar kreeg hij een uitnodiging om als burger te praten over wonen en veiligheid tijdens de afrondende bijeenkomst van de 100 dagentour van het kabinet. Louwers: “Dus ik naar de Jaarbeurs in Utrecht. Vereerd was ik. Ik verwachtte een voeten-op-de-tafelgesprek met minister Vogelaar. Maar ik belandde in een strak georganiseerd *media event* met slechte akoestiek, in een ongezellige omgeving. Niks ‘petit comité’, maar wel foto shoots voor het later te verschijnen rapport. Ik realiseerde me dat ik in een fuik was beland. Het was alsof ik in een slecht toneelstuk mocht optreden, waarin ik als mannelijke excuustruus figureerde.”

Hier ging de behoefte aan profilering ten koste van een oprecht gesprek, vinden ook de andere deelnemers. Communicatiedirecteur Bas Vereecken: “Burgers grijpen de kans om over concrete oplossingen te praten. Het kabinet had blijkbaar niet voor iedereen een luisterend oor. In het geval van Wil Louwers had dat beter moeten. Overigens stond het die avond ook burgers vrij om in de richting van de vele media te zeggen wat ze op hun hart hadden.” Op de vraag wie deze burger had moeten beschermen, lopen de meningen uiteen. De communicatieadviseur, vinden verschillende aanwezigen. Want als professional moet je dit niet laten gebeuren. Een dialoog gaat in de eerste plaats over mensen serieus nemen. De juiste vragen stellen en iets doen met de antwoorden. Daar moet je de minister van overtuigen.

Dat is te makkelijk gezegd, vindt Vereecken. “Je kunt de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de dialoog niet zomaar bij de communicatieafdeling leggen. Daarmee nemen we een te grote aap op de schouder. Het gaat er allereerst om dat de beleidsvoornemens helder zijn. Dialoog is vervolgens een instrument om de minister te ondersteunen bij het uitvoeren ervan. Daarbij worden de rollen van beleid en communicatie onhelder, want beleidsvorming en communicatie lopen in de dialoog dwars door elkaar heen. Daarom moet je juist rolvast zijn als communicatieafdeling. Houd je bij de feiten, formuleer de heldere beleidslijn. Maar probeer niet de hele beeldvorming rond een beleidsprogramma te dragen.”

Niet iedereen ontwaart overigens een spanningsveld tussen beeldvorming en inhoud. De drang om publiciteit te genereren hoeft het eigenlijke doel – praten met burgers – helemaal niet te verdringen, vindt een communicatieadviseur in de zaal. “Als je echt het gesprek aangaat komen de mooie plaatjes vanzelf.”

“Als communicatiediscipline waren we lang gewend om te zenden. Daar waren we goed in. Met de komst van internet is de verandering begonnen. We zien de burger niet meer als een passieve consument maar als een actieve partij. De beweging naar de dialoog past in die ontwikkeling. Dialoog staat bij de overheid nog in de kinderschoenen. Beleid en communicatie moeten hierin samen optrekken. Beleid is verantwoordelijk voor het primaire proces, en dus de eigenaar van de dialoog. Communicatie kan beleid hierin faciliteren.

Communicatie moet het ontwikkelen van nieuwe beleidsstijlen ondersteunen en voeden. Dat gebeurt nu nog te weinig. Wel gebeurt al veel dat hiermee te maken heeft: bijvoorbeeld signalen opvangen door onderzoek en analyse en het organiseren van participatie. Maar er is meer nodig om goed te faciliteren. Dialoog gaat over het bouwen van echte relaties. De knop zal om moeten van zenden naar luisteren. Dat wordt een eerste vereiste voor communicatiedeskundigen. Daarnaast zullen communicatiemensen meer kennis moeten opbouwen van beleidsprocessen en participatie.”

ALS JE IETS WILT MET DIALOOG, MOET JE NU VAART MAKEN – Guido Enthoven

“Na de vaststelling van het coalitieakkoord, februari 2007, gebeurde het ineens. In twee dagen werd het begrip dialoog zeer belangrijk. Ministers als Vogelaar en Eurlings zouden de wijk ingaan en bedrijven bezoeken. Onder gemor van de Tweede Kamer ging het kabinet vervolgens honderd dagen het land in. In juni verscheen een mooi beleidsprogramma waarin maar liefst 43 keer het woord dialoog voorkwam. Drie programmapunten waren afkomstig uit de dialoog, waaronder de bestrijding van fietsendiefstal. Behalve Bas van der Vlies heeft niemand gevraagd wat er met al die andere ideeën is gebeurd.

In de Troonrede en de begroting van september is valt het woord dialoog geen enkele keer. En ook onlangs op Verantwoordingsdag krijgt het onderwerp nauwelijks aandacht. Dit terwijl een studie van het INS de volgende conclusie heeft opgeleverd: ‘Naarmate een project meer kenmerken van goede dialoogvoering bezit, zijn de maatschappelijke resultaten beter!’ Als je als overheid iets wilt met dialoog, moet je nu vaart maken in plaats van inhouden. Je zou wel gek zijn als je het niet deed. Maak een agenda. Definieer heldere doelen. Benoem tien projecten en honderd gemotiveerde mensen die het waar gaan maken. En leg dan in mei 2009 verantwoording af: wat hebben we gedaan, wat ging goed, waar zitten de dilemma’s en pijnpunten?”

Voor een burger maakt het verwijzen naar interne verantwoordelijkheden en naar de minister een vervreemdende indruk, merkt Louwers op. “Jullie ambtenaren worden wel de vierde macht genoemd. Gebruik die dan ook. Ik heb communicatiemensen in dit verband vaak de term ‘risico-analyse’ horen gebruiken. Maar zo overbrug je de kloof niet. Maak eerst maar eens kans-analyses.”

Geen verplichting

Als het doel van de dialoog niet schuilt in de profilering, waarin dan wel? Volgens afdelingshoofd Roald Lapperre werkt een dialoog pas als je je werkelijk iets laat zeggen. “Er zijn altijd lege plekken in de discussie, elementen die zich aan je blik

onttrekken. Je komt beslist op nieuwe uitkomsten als je met gewone burgers praat. Bovendien moet je het straks aan mevrouw Van Tiel uit Zetten kunnen uitleggen.” Ook oud-plaatsvervangend directeur-generaal van het programma Andere Overheid Hans Leeftang wijst op het fundamentele karakter van het gesprek: “Dialogo betekent dat ik bereid moet zijn me echt te verplaatsen. Ik moet bereid zijn mijn standpunten ter discussie te stellen. Dat is moeilijk, want ik heb voortdurend standpunten en meningen. Maar de wereld draait niet om mij.”

Over de noodzaak van een oprecht gesprek is, kortom, iedereen het gauw eens. Want in een samenleving die steeds losser wordt, hebben we de dialoog hard nodig. Maar hoe gaat de overheid nu werk maken van dit gesprek met de samenleving? Volgens IMI-directeur Guido Enthoven is het een kwestie van harde doelen stellen. “Wijs tien aansprekende projecten aan en zoek honderd gemotiveerde mensen die het gaan doen. Zij kunnen de revolutie dichterbij brengen.” Enthoven pleit voor duidelijke doelstellingen en termijnen. Wat moet de dialoog opleveren en wanneer worden we afgerekend? Op verantwoordingsdag zou bijvoorbeeld gesproken moeten worden over de manier waarop burgers zijn geconsulteerd bij de beleidsvorming.

Niet iedereen is ervan overtuigd dat het werken met doelstellingen het verschil zal maken. Allereerst kan er lang worden gediscussieerd over wat een wenselijk resultaat is van een dialoog. Oftewel: wanneer vinden we het gesprek met de samenleving geslaagd? Als iedereen heeft meegepraat? Als er na afloop veel begrip en consensus is? Als door de gesprekken de beleidsplannen flink worden aangepast?

Dialoog moet geen verplicht nummer worden – maak er dus geen verplichting van, vinden de meeste deelnemers. Discussies over resultaten zijn relevant, maar te veel nadruk op prestatiemeting haalt de vaart eruit. “Het vragen om criteria en procedures klinkt als de bureaucratisering van de dialoog”, zegt iemand uit de zaal. Ook Leeftang is sceptisch over al te veel institutionalisering. “Laten we van het woord ‘dialoog’ geen leeg woord maken door het te instrumenteel te maken.” Laperre krijgt wel steun voor de stelling dat het wel vanzelfsprekend zou moeten zijn om op zijn minst een dialoog te overwegen. “Zeker bij grote projecten kun je het eigenlijk niet maken om het niet te doen.”

Lees meer over de dialoog over het Europees landbouwbeleid > [Pagina 48](#)

Begin bij jezelf

Dat neemt allemaal niet weg dat het essentieel is om na te denken over wat het gesprek met de samenleving moet opleveren. Al is het maar omdat de discussie zich snel toespitst op waar (alleen) de beleidsmakers vol van zijn: beleidsvoornemens, plannen en meningen. De inhoudelijke opbrengst van dialogen met de samenleving laten zich niet eenvoudig in de vaak verkokerde manier van werken bij de overheid passen. Leeftang toont een kaart waarin een probleemgezin uit Enschede zich onder een donkere paraplu van instanties bevindt. Het verhaal bij het plaatje: hoe goed de afzonderlijke organisaties ook functioneren, het probleem-

ROND GROTE VERANDERINGEN IS HET AANGAAN VAN DE DIALOOG VANZELFSPREKEND

– Roald Lapperre

“Het moment van de dialoog is belangrijk: er moet wat te bespreken zijn. Toen we met de ‘honderd dagen’ het land introkken was het Europees landbouwbeleid net in ontwikkeling. Minister Verburg was erg geïnteresseerd in hoe mensen aankeken tegen dit onderwerp. We hebben ervoor gekozen om op heel verschillende manieren de dialoog aan te gaan. De minister voerde dinergesprekken met deskundigen en opiniemakers. Er was een internetconsultatie. En we organiseerden keukentafelgesprekken bij boeren thuis. Dat leverde onverwachte inzichten op. Mensen bleken bij sommige onderwerpen onverwacht sterk betrokken. Op andere onderwerpen was die betrokkenheid weer veel lager dan verwacht.

Wat doe je met zulke uitkomsten? Allereerst verbreden ze de blik. De gesprekken hebben de minister sterk geholpen bij het innemen en verder inkleuren van haar standpunt. Ook draagvlak is een belangrijk effect. Mensen komen anders uit zo’n proces dan ze erin gingen. En ten slotte draagt de dialoog bij aan de bekendheid van het onderwerp. Dat leidt er bijvoorbeeld toe dat maatschappelijke organisaties je beter weten te vinden.

Rond grote systeemveranderingen zou het aangaan van de dialoog vanzelfsprekend moeten zijn. Praat met gewone burgers. Je kunt het eigenlijk niet maken om het niet te doen.”

DURFTE OEFENEN – Hans Leeflang

“Dialoog vraagt om het voortdurend schakelen tussen voorkant en achterkant. Daar zijn we nog niet goed in. Aan de achterkant weten we de opvang van al die signalen onvoldoende te organiseren. Het gevolg: teleurstellingen zijn ingebouwd (‘er wordt niets gedaan met de resultaten’) Kernvraag is: hoe zorgen we dat de institutionele kaders van waaruit wij werken een goede dialoog niet in de weg staan? Laat ik een paar veelgehoorde antwoorden noemen. Allereerst: ‘de top moet het steunen’. Met andere woorden: met het vingertje omhoog wijzen en afwachten maar. Vervolgens: ‘we moeten de organisatiestructuren veranderen, de dozen herschikken. Maar geen enkele organisatiestructuur zal passen op complexe werkelijkheid.

En ten slotte: ‘er moet een cultuurverandering komen’. Dat klopt, en daarvoor zijn ook voldoende prikkels. Maar wie is die cultuur dan? Is dat iets los van onszelf?

Ik vind dit, kortom, erg ingewikkelde oplossingen. Mijn aanbeveling zou zijn: begin bij jezelf.

Ga na hoe oprecht je zelf de dialoog wilt aangaan. Ga terug naar de vraag: hoe wil ik mijn werk doen? Voelt het prettig weggestopt te zijn in instituties?

Verval daarbij vooral niet in cynisme. Wees blij met dit kabinet, dat een eerste impuls gaf aan de dialoog. Kijk niet naar wat er misgaat, maar benut de kansen die het biedt.

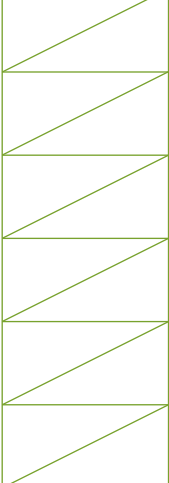
En ten slotte: dóe het gewoon, wacht niet af. Durf te oefenen. Creëer een leeromgeving, waarin je mag uitproberen.”

gezin zal veel hinder ondervinden van hun onderlinge taakafbakening. Leeflang: “Op de randen van de dozen gaat het mis. De overheid doet het pas goed als het hele proces goed functioneert. En dat red je niet met het veranderen van organisatiestructuren. Het is vooral een kwestie van niet cynisch zijn en van doen. In het vorige kabinet durfden Cees Veerman en Mark Rutte het plaatje om te draaien. Ze begonnen bij de betrokkenen; innovatieve boeren in Brabant en docenten voor een

HBO-klas. Begin dus gewoon, durf te oefenen, creëer leeromgevingen. Kortom: de essentie van casusadoptie.”

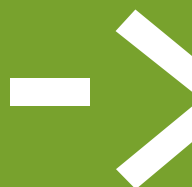
Zo bezien lijkt ‘het gesprek met de samenleving’ vooral een verandering van mentaliteit. Daarin is het niet langer vanzelfsprekend dat de overheid de dialoog initieert en regisseert. Integendeel, zegt een deelnemer uit het publiek. “Het is geen kwestie van de dialoog aangaan – die dialoog is er volop. Overal stuiten mensen op problemen en ontwikkelen ze activiteiten met elkaar om ze op te lossen. Overal vinden partijen elkaar. We moeten blij zijn als we mogen aanhaken.” Nog te vaak gebeurt het tegenovergestelde, constateren verschillende gesprekspartners. “Op het moment dat initiatiefnemers aankloppen bij een ministerie, stuiten ze op een muur. Iedereen wijs naar iedereen: het past allemaal nét niet. Je bent zo negen contactpersonen verder. We moeten een poort naar binnen creëren.”

Dit debat vond plaats op 28 april 2008 tijdens de negende Platformmiddag, georganiseerd door de Academie voor Overheidscommunicatie. Het verslag werd gemaakt door drs. H.J.M. (Harrie) van Rooij, kennisadviseur bij de Academie voor Overheidscommunicatie.



Op veel departementen is al ervaring opgedaan met het betrekken van burgers bij beleid. Betrokken beleids- en communicatieadviseurs schetsen hun belangrijkste lessen in een aantal **UIT DE PRAKTIJK**-verhalen. De ervaringen bieden ook basis voor een aantal praktische handreikingen in dit **PRAKTIJK**-deel; voor het maken van de afweging voor dialoog, de opzet van dialoog en de mogelijkheden die internet biedt voor dialoog.

PRAKTIJK



LNV: De boer op voor een maatschappelijke dialoog over Europees landbouwbeleid

Kun je mensen vragen mee te praten over een abstract thema als de toekomst van landbouwsubsidies? Dat kan, ontdekte Victor Steultjens, communicatieadviseur bij de directie Communicatie van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Samen met de beleidsmakers van de directies Landbouw, Internationale Zaken en Regionale Zaken organiseerde hij een maatschappelijke dialoog over de toekomst van het Europees landbouwbeleid. De resultaten sterken minister Verburg nu in de onderhandelingen in Brussel. “De opgave voor onze minister is om deze lijn vast te blijven houden in het politieke debat de komende tijd.”

Aanleiding: van buiten naar binnen werken

“LNV wil zich meer richten op wat er in de samenleving speelt. Dat is op zich niet nieuw, want deze beweging is al jaren gaande bij het rijk. Maar achter deze veel gehoorde zinsnede voltrekt zich in de beleidsomgeving van LNV een ware revolutie. Dialoog past niet altijd goed in een dichtgetimmerde wereld van overleg met belangenorganisaties, politieke stromingen en machtige lobbyorganisaties. Waarom dan toch een maatschappelijke dialoog? De legitimatie is te vinden in het Beleidsprogramma 2007 – 2011. Daarin is te lezen dat het kabinet zich inzet om de kwaliteit van het Nederlandse landschap te versterken en zorgt voor meer en beter toegankelijke groene gebieden rondom steden. Om dat te bereiken zijn tal van maatregelen aangekondigd, waaronder het stimuleren van een actievere bijdrage van de landbouw aan het beheer van landschap, natuur en recreatie en het tegen gaan van en anticiperen op klimaatverandering. De uitdaging waarvoor Gerda Verburg bij haar aantreden als minister van LNV in 2007 stond, was hoe je in de discussie over de toekomst van het Europees landbouwbeleid de maatschappelijke waarden in Nederland kan laten weerspiegelen. Want zoals zoveel onderwerpen uit de LNV-begroting vindt besluitvorming over dit beleid niet alleen plaats in Nederland, maar juist ook in Brussel.”

Ambitie: uit de kring van direct betrokkenen

“In de uitwerking ondervonden we in eerste instantie weinig obstakels. Er was een grote bereidheid om mee te praten over de maatschappelijke bijdragen die de landbouw kan leveren. Normaal gesproken is vernieuwing van landbouwbeleid een razend ingewikkeld machtspeel, dat zich voltrekt tussen en binnen politieke partijen, belangengroeperingen in Nederland en het Europese speelveld. Het gaat daarbij om vraagstukken als de financiële afhankelijkheid van boeren, het al dan niet beschermen of openen van Europese markten, de inzet voor ontwikkelingssamenwerking en de vele ingewikkelde regelingen die daarbij in zo’n vijftig jaar ontstaan zijn.

De herziening van de EU-begroting die de komende jaren plaatsvindt, overstijgt het belang van de landbouw alleen. In haar rol als coördinerende bewindspersoon moet de minister van LNV rekening houden met tal van opvattingen en belangen, in Nederland en daar buiten. Daarbij

komt dat LNV in het verleden vooral sprak met de meest direct betrokken belangenbehartigers. Minister Verburg wilde namens het kabinet niet alleen van hen horen hoe het Landbouwbeleid er na 2013 uit zou kunnen zien, maar ook stimuleren dat een breder scala van betrokkenen hun stem kon laten horen. Daarvoor was het ook nodig dat iedereen beter naar elkaars standpunten ging luisteren. Want ook daarin kon nog wel een slag worden gemaakt.”

Hoe: binnen een vertrouwde setting

“Voor het starten van een dialoog over de doelen van het Europees landbouwbeleid was een vertrouwde setting belangrijk. Op die manier was het makkelijker om deelnemers te laten praten over gewenste doelen en zaten huidige belangen een goed gesprek minder in de weg. In de periode mei tot september 2007 heeft een intensieve consultatieronde plaatsgevonden als oriëntatie op de toekomst van het Europees landbouwbeleid. Deze consultatieronde bestond uit verschillende onderdelen. De minister heeft vier rondetafelgesprekken gevoerd met circa veertig opinieleiders uit Nederland en de Europese Unie. Deze opinieleiders zijn uitgenodigd om op persoonlijke titel van gedachten te wisselen met elkaar en met de minister. Benadrukt is dat de rondetafelgesprekken geen alternatief waren voor een georganiseerd overleg. Ook zijn de tafels zo breed mogelijk samengesteld, waardoor verrassende invalshoeken en dwarsverbanden aan de orde zijn gekomen. Achteraf wordt bevestigd wat we dachten, namelijk dat openheid en vertrouwen belangrijke randvoorwaarden waren voor het succes van deze tafels. Daarnaast is ook met de direct betrokkenen bij het landbouwbeleid gesproken. Natuurlijk met de boeren (agrarische ondernemers) zelf, en vertegenwoordigers van natuur- en milieuorganisaties, gemeenten, landschappen, biologische organisaties, waterschappen, recreatie, et cetera. Alle partijen hebben we uitgenodigd om letterlijk aan de keukentafel bij de boer in huis met elkaar in gesprek te gaan. De gesprekken hebben we netjes verspreid over de verschillende regio's in Nederland, waarbij we rekening hebben gehouden met de verschillende achtergronden en kennis van het landelijk gebied.”

Onderzoek: een mix van kwalitatief en kwantitatief

“Om de steun voor de door het kabinet ingezette richting te toetsen is aan TNS NIPO gevraagd onderzoek te verrichten. Dit onderzoek is uitgevoerd onder een representatieve steekproef van de Nederlandse bevolking. De resultaten onderschrijven in grote lijnen de kabinetsvoornemens. Het onderzoek is het enige onderdeel uit de consultatieronde dat representatief is en vormt daarmee ook een aanvulling op de selectievere gesprekken met minister en aan de keukentafel bij boeren. De essentie uit de rondetafelgesprekken, de keukentafelgesprekken en het publieksonderzoek is vertaald naar een discussieforum en bijbehorende enquête op het internet. Daar hebben zo'n 1100 mensen aan deelgenomen.

Op een gegeven moment ontdekten we dat de discussie op internet van karakter veranderde. Na een publicatie over de internetenquête in *de Telegraaf* steeg de deelname van belangstellende burgers. Ook heeft de Partij voor de Dieren toen een oproep gedaan aan haar sympathisanten om de internetenquête in te vullen. In ruim één week verdubbelde de deelname en verschoven de standpunten fors. De opbrengst van de internetconsultatie is echter wel degelijk van belang, het geeft op veel onderwerpen een zinnige verdieping van uit diverse gezichtspunten, bijvoorbeeld die van ondernemers, natuurbeschermers en actieve burgers. De les voor ons is dat een goede mix van groepsgesprekken, kwantitatief onderzoek en kwalitatieve verdieping via internet in korte tijd veel betrokkenheid en informatie op kan leveren.”

Resultaten: steun voor omslag in denken over landbouw

“Een belangrijke mijlpaal voor ons was dat we de minister expliciet konden laten zeggen dat Nederlandse burgers zich erg betrokken voelen bij het landbouwbeleid. Dat was op maandag 10 september 2007 tijdens het werkbezoek van Europees landbouwcommissaris Mariann Fischer Boel aan een biologisch bedrijf in het Utrechtse Kamerik. Met de resultaten uit de consultatieronde in de hand beschikte zij immers over een goed beeld van welke maatschappelijke waarden in Nederland worden toegekend aan landbouw. Ook hebben we op 17 oktober 2007 de Tweede Kamer gerapporteerd over de uitkomst van de maatschappelijke consultatie. In de Kamerbrief staat de top drie van belangrijkste waarden: een schoon milieu, behoud van karakteristieke landschappen en het bevorderen van dierenwelzijn. Zo heeft de minister van LNV een duidelijk signaal af kunnen geven aan de politiek dat Nederlanders landbouw belangrijk vinden voor het realiseren van deze waarden en dat dit in het toekomstige beleid zeker tot uitdrukking moet komen. Er is momenteel een omslag gaande van het denken in traditioneel landbouwbeleid naar verdere verduurzaming en een ruimere variatie in de functies van het platteland. De opbrengst is vooralsnog dat het coalitieakkoord voor de toekomst van het Europees landbouwbeleid een rijkere duiding heeft gekregen. De resultaten van het publieksonderzoek sterken de minister in het overleg dat zij met de Raad van Europese landbouwministers voert. De uitkomst daarvan staat nog niet vast, de opgave voor onze minister is om deze lijn vast te blijven houden in het politieke debat de komende tijd.”

Succesfactor: korte lijnen

“Wat vooral goed ging was de samenwerking tussen beleid en communicatie. Alle activiteiten zijn in korte tijd georganiseerd, de consultatie is goed gelukt. We zijn er ook goed in geslaagd de resultaten terug te koppelen naar alle deelnemers, de resultaten via de website van LNV te publiceren en de Tweede Kamer steeds bij elke stap te informeren. Ook waren de lijntjes met de ambtelijke top en de minister kort. Dat moet ook wel, want uiteindelijk is het de minister zelf die de communicatiestrategie voert. Alleen door een strakke regie is het mogelijk in het lastige krachtenveld het draagvlak voor het Europees landbouwbeleid en de bijbehorende middelen zichtbaar te maken.

De minister maakt daarbij goed gebruik van de Europese agenda. Kort na de consultatieronde bracht de Europese Commissie haar eerste voorstellen voor aanpassingen in het landbouwbeleid voor de periode tot 2013 uit. Het kabinet geeft in zijn kabinetsstandpunt hierover de gevonden wensen uit de consultatie nog eens aan en namens het kabinet geeft minister Verburg aan de maatschappelijke dialoog voort te zetten. Wat aandacht blijft vragen is de stap van kunnen luisteren naar ernaar kunnen handelen. Komende tijd vindt in de Tweede Kamer en in de Raad van Europese landbouwministers verdere besluitvorming plaats. De inzet van het kabinet vraagt om politiek leiderschap. Met een heldere visie op de maatschappelijke dienstverlening van ondernemers op het platteland kan het nieuwe beleid ook leiden tot effectieve instrumenten met een breed maatschappelijk draagvlak.”

Lessen: sleutelpositie moet je verdienen

“De tijdsgeest voor een maatschappelijke consultatie was voor LNV gunstig. De ambtelijke top van LNV stimuleert deze aanpak en er is een duidelijke *sense of urgency* het landbouwbeleid te veranderen. Deze consultatieronde heeft ons vooral aangetoond dat je niet bang moet zijn discussie te voeren over een moeilijk en vaak te abstract bevonden beleidsthema als het Europees landbouwbeleid. Dat geldt niet alleen voor het gesprek met externe partners, maar ook intern. Het

vraagt wel een andere basishouding van alle betrokkenen. Ook van een directie Communicatie. Het is belangrijk dat je in staat bent de verschillende arena's te doorgronden en een goede analyse van de problematiek te maken. Meedenken over de inhoud van beleid moet je niet schuwen, evenmin als je verplaatsen in het politiek standpunt van Kamerleden en je eigen en andere bewindspersonen. Als regisseur van het consultatieproces bewaak je de voortgang en zorg je dat werkzaamheden goed worden belegd en waar nodig uitbesteed. Maar het belangrijkste is dat je kunt reflecteren op de resultaten en de visie van de minister kunt spiegelen naar het krachtenveld. Daarvoor moet je ook voortdurend je beleidscollega's kritisch durven bevragen. Dat kan alleen als je een sleutelpositie bekleedt. En die moet je als directie Communicatie verdienen."

*Volgens LNV-projectleider Roald Lapperre zou dialoog verplicht moeten zijn voor grote systeemveranderingen > **Pagina 40***

ALS JE HET DOET, DOE HET DAN GOED

Een handreiking voor de aanpak van dialoog

DOOR MONIQUE NEYZEN EN HAROLD VAN BIEMEN

Dialoog draait om direct contact tussen overheid en burgers. Het is een tweegesprek om zicht te krijgen op beleving, voorkeuren en alternatieven. Maar wanneer kies je voor een dialoogaanpak, en wanneer niet? Hoe maak je de afweging? En hoe pak je de dialoog vervolgens aan? Een handreiking voor beleidsmedewerkers en communicatieadviseurs.

Wie zijn oor goed te luisteren legt, vindt onder de noemer 'direct contact' vandaag de dag veel activiteit bij de Haagse departementen. Nog niet altijd als dialoog herkenbaar, maar wel steeds meer en steeds beter voorbereide pogingen om rechtstreeks in contact te komen met burgers. Via onder meer keukentafelgesprekken, internetdebatten, focusgroepen en publieksonderzoeken wordt gezocht naar manieren om het verloren contact met de burger te herstellen. Het lijkt er op dat er eindelijk een begin is gemaakt met de door Jacques Wallage zo gewenste (permanente) publieke dialoog. Maar gaat het altijd wel om een échte dialoog? In dit artikel gaan we op zoek het antwoord op de vraag naar hoe je in de praktijk de afweging maakt voor het voeren van een échte dialoog. En welke stappen je vervolgens neemt om een dialoog aan te pakken.

Pagina 5 < Wat is 'dialoog' eigenlijk? Lees de inleiding.

Dezelfde methodieken, dezelfde vragen

Vraagt 'dialoog' nu om een radicaal andere aanpak en werkmethoden? In eerste instantie lijkt het daar niet op. De Haagse departementen zijn de laatste jaren steeds meer bezig om de 'buitenwereld binnen te halen', en de externe omgeving te betrekken bij het beleid. Meestal gebeurt dit overleg en afstemming met intermediaire of uitvoeringsinstanties. Of via onderzoek. Het rijk heeft veel minder dan gemeenten direct contact met burgers.

Maar de laatste jaren zijn er nieuwe ontwikkelingen. Door de toenemende complexiteit en afhankelijkheden in vraagstukken is er (noodgedwongen) meer aandacht bij bestuurders en politici voor het betrekken van burgers bij beleidsprocessen. Diverse staatscommissies benadrukken, vanuit een verschillend perspectief, het belang van een vroegtijdige betrokkenheid van burgers bij het ontwikkelen van beleid (commissie-Wallage en recent de commissie-Elverding, die bepleitte belanghebbenden al in de verkenningfase te betrekken om besluitvorming over infrastructuurprojecten te versnellen).

De afstand tussen vertegenwoordigende organisaties van burgers en hun achterban lijkt te groeien; er zijn steeds meer 'ongebonden' stakeholders actief in het publieke domein. De burger komt als dominante actor steeds pregnanter in beeld en neemt soms zelf initiatief tot contact. Er komt steeds meer kennis en ervaring met het direct betrekken van burgers bij beleid en het vorm geven van dialoog. Vooral bij lokale overheden, maar ook bij het rijk (met programma's als 'Beleid met Burgers' en 'Vernieuwing van de Inspraak').

Gedreven door deze ontwikkelingen, zoekt de overheid actief aansluiting bij de agenda van die burger, en onderzoekt de mogelijkheid om plannen en uitvoering te koppelen aan waarden die volgens hen belangrijk zijn.

Na bijna 15 jaar ervaring blijkt dat het instrumentarium van de omgevingsgerichte beleidsmaker vrijwel ongewijzigd is. Er zijn tal van goede handreikingen met werkvormen, die nog steeds bruikbaar zijn (zie kader). Ook blijkt dat we bij het rechtstreeks contact maken met burgers tegen dezelfde vraagstukken aanlopen als toen. Bijvoorbeeld het vaststellen van de mogelijke beïnvloedingsruimte, het politieke/bestuurlijke/ambtelijke commitment inschatten, de bereidheid bij deelnemers peilen, de meerwaarde van een (arbeidsintensieve en tijdrovende) interactieve aanpak bepalen en de organisatorische randvoorwaarden in kaart brengen. En is helderheid over de bandbreedte van de dialoog, en terugkoppeling over wat er gebeurt met de bijdrage van burgers, nodig. En, met stip op één, nog steeds blijkt 'managen van verwachtingen' lastig.

Maak een bewuste keuze voor dialoog

Er zijn genoeg voorbeelden van overheden die het land in zijn gegaan om te luisteren naar de burger. Zorgvuldig voorbereid, en met veel aandacht uitgevoerd. Maar niet in alle gevallen is vooraf scherp geformuleerd wat er met de opbrengst gebeurt. Of is achteraf duidelijk gemaakt waarom de uitkomst niet is gebruikt. De media zullen het dan als misplaatste PR bestempelen en de burger voelt zich terecht niet serieus genomen. Dialoog is in verschillende beleidsfasen mogelijk, van probleemverkenning, agendering of beleidsformulering tot besluitvorming en beleidsuitvoering. Maar start geen dialoog zonder vooraf goed te overwegen wat deze aanpak teweeg brengt. Alleen als aan een aantal criteria is voldaan, kan een dialoog succesvol verlopen.

Wat zijn de criteria voor een succesvolle dialoog? Wij onderscheiden twee soorten criteria:

Criteria vanuit het perspectief van de burger zelf

Is er überhaupt behoefte aan een dialoog (raakt het onderwerp de burger?), is de burger bereid nú een dialoog met de overheid aan te gaan ('timing'), sluit de overheid aan bij initiatieven en de agenda van de burger, heeft de burger voldoende kennis als gesprekspartner, wat is de meerwaarde van een directe inbreng door de burger, en is deze input ook op een andere manier te geven?

Criteria vanuit het perspectief van de overheid

Is er 'ruimte' en commitment bij de overheid om de input van de burger echt te gebruiken in beleid of uitvoering, en te laten zien wat het de burger oplevert? Past

AFWEGINGSSCHEMA DIALOOG

In dit afwegingsschema staat een aantal criteria die helpen bij de afweging wel of geen dialoog te starten. We redeneren daarbij zowel vanuit de burger als vanuit de overheid.

Zijn bij de afweging alle sleutelfiguren aanwezig?

Denk aan: bewindspersoon: politiekadviseur: lid van ambtelijke staf opdrachtgever: projectleider: onderzoeksadviseur: communicatieadviseur: woordvoerder: expert met dialoog: luis in de pels/'jonge hond'/trainee.

Onderwerp

Datum

	--	-	+/-	+	++
1. Zijn er eerdere dialoog ervaringen – positief of negatief – bij dit onderwerp?	☐	☐	☐	☐	☐
Wat is daarmee gebeurd? Zijn er toen burgers benaderd?					
2. Heeft dialoog meerwaarde vanuit het perspectief van de burger?	☐	☐	☐	☐	☐
a) Is er behoefte aan dialoog?	☐	☐	☐	☐	☐
Raakt het de burger qua belang of directe leefomgeving? Staat het onderwerp op de agenda van de burger? Is aansluiting bij een initiatief van burgers mogelijk?					
b) Welke meerwaarde heeft de input van de burger om meer inzicht te krijgen in de beleving of meningen over de problematiek of oplossingsmogelijkheden?	☐	☐	☐	☐	☐
Of als partner of om een burgerinitiatief van de grond krijgen?					
c) Heeft de burger voldoende informatie als dialoog gesprekspartner? Is het onderwerp te vertalen naar het schaalniveau van de burger?	☐	☐	☐	☐	☐
d) Klopt de 'timing': wil de burger nu een dialoog aangaan?	☐	☐	☐	☐	☐
e) Kan de burger ook op andere manieren zijn stem laten doorklinken?	☐	☐	☐	☐	☐
3. Hoeveel beïnvloedingsruimte is er bij het rijk?	☐	☐	☐	☐	☐
Is er financiële en beleidsruimte voor inbreng en de prioriteiten van de burger?					
4. Is er commitment voor dialoog?	☐	☐	☐	☐	☐
Positieve grondhouding tav. dialoog over dit onderwerp					
a) Ambtelijk (ambtelijke staf)	☐	☐	☐	☐	☐
b) Bestuurlijk (bewindsliden)	☐	☐	☐	☐	☐
c) Politiek (Tweede Kamer)	☐	☐	☐	☐	☐
5. Heeft de dialoog projectleider:					
a) vaardigheden en expertise om met de burger in discussie te gaan, en mensen te verbinden?	☐	☐	☐	☐	☐
b) de creativiteit de dialoog zo te organiseren dat de overheid zich aanpast aan de dialoog van de burger?	☐	☐	☐	☐	☐
c) het lef om echt te luisteren en keuzes te maken?	☐	☐	☐	☐	☐
6. Past dialoogaanpak bij het profiel van de organisatie of bewindspersoon?	☐	☐	☐	☐	☐
In verband met het afbreukrisico?					
7. Zijn de organisatorische randvoorwaarden voldoende?					
a) Is er geld (€)?	☐	☐	☐	☐	☐
b) Is er capaciteit (fte)?	☐	☐	☐	☐	☐
c) Is er tijd (t)?	☐	☐	☐	☐	☐

het aangaan van een dialoog bij de stijl van besturen van een organisatie of minister? En hoe zit het met de randvoorwaarden, zoals de kwaliteit van de projectleider of praktische randvoorwaarden van tijd en geld.

Als we het perspectief van de burger toevoegen aan de vijf criteria van het bestaande Afwegingskader van de vakgroep Interactief Beleid van Logeion ontstaat een nieuw Dialoog afwegingskader (zie kader op pagina 54). Het invullen van dit kader geeft inzicht of de noodzakelijke randvoorwaarden voor een dialoog aanwezig zijn. Het is nadrukkelijk geen invuloefening, maar een leidraad voor een gesprek tussen alle betrokkenen. Gezamenlijk bespreken vermindert de subjectiviteit van de antwoorden en geeft meer draagvlak voor de uiteindelijke keuze. Onze overtuiging is dat gebruik van dit kader bijdraagt aan het voorkomen van de keuze voor een dialoog op oneigenlijke argumenten. Ondoordacht een dialoog starten, betekent achteraf de averij repareren. Een goede afweging voor deze andere manier van werken, is essentieel.

Hoe pak je een dialoog aan?

Het is verleidelijk om een succesvolle aanpak uit het verleden van het ene departement te kopiëren naar de eigen beleidscontext. Maar elk beleidsvraagstuk vraagt maatwerk! Vaak verschilt de rol van burgers (en andere betrokken actoren) per beleidsonderwerp, of zelfs beleidsfase. Daarom presenteren we geen blauwdruk voor het opzetten van een dialoog, maar een generiek stappenschema, dat kan helpen de juiste afwegingen te maken. Deze stappen zetten opdrachtgever, projectleider en communicatieadviseur samen. Het kan zinnig zijn ook anderen te laten meedenken over een procesontwerp. Bijvoorbeeld een communicatieonderzoeker, een externe adviseur, politiek medewerker, iemand met veel dialoogervaring en kennis van groepsdynamica, een lid van de ambtelijke staf, woordvoerder, trainee of 'jonge hond'. Dat geeft nieuwe invalshoeken.

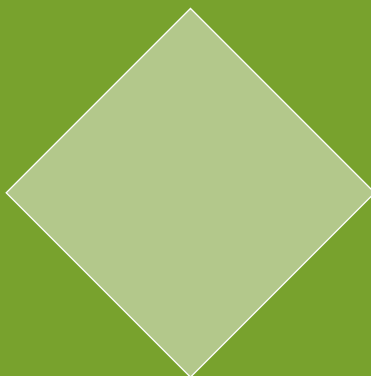
Om de dialoog vorm te geven, doorloop je samen vier stappen (zie het schema op pagina 56). Bespreek in een werksessie hoe je de interactie met belangrijkste (burger)doelgroepen kan vorm geven. Daarvoor moet het doel van de dialoog helder zijn: waarom wil je de burger direct betrekken? Gaat het om inzicht in belangen of de agenda, een oplossing vinden of consensus, zicht op wensen, voorkeuren, ervaringen of de leefwereld? En maak de beïnvloedingsruimte expliciet en de rol van de burgers, zijn ze klankbord, adviseur of mede beleidsmaker?

Bij de processtappen ('wybertjes') gaat het altijd om eerst divergeren (brainstormen) en dan convergeren (clusteren en prioriteren). Iedere stap wordt afgesloten met een beslissing (bijvoorbeeld: wel of geen dialoog). De uitkomst van elke vorige stap is weer input voor de volgende. De mate van interactie kan per stap wisselen. Steeds is de output van de dialoog input voor het beleidsproces. Laat je inspireren door ervaringen van anderen en methoden in boeken en op websites. De volgende stappen geven houvast bij de zoektocht.

Stap 1: Voorbereidingsfase -> probleemsan

- > Bespreek de mogelijkheden voor een dialoog aan de hand van het 'afwegingskader dialoog' als hulpmiddel om een zorgvuldige keuze te maken.

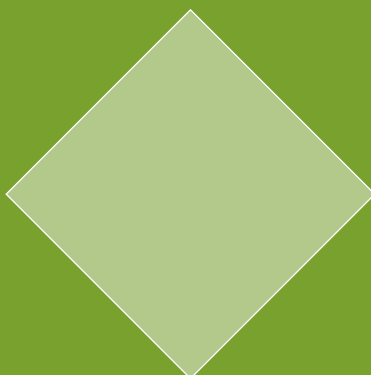
- > Besluit over wel of geen dialoog, in welke beleidsfase en de mate van interactie.



Stap 2: Verkenningsfase -> proces vorm geven

- > Breng de problematiek en de 'omgeving' in kaart, voer een actoren- en belangenanalyse uit.
- > Maak de rol van de burgers en overheid helder. Bepaal wat wel en niet bespreken, met wie, wanneer en op welke manier (aanpak en dialoogmethoden).

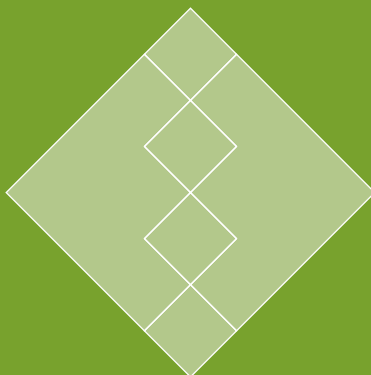
- > Besluit over het kader van de dialoog.
- > Formeel akkoord op aanpak van de dialoog.



Stap 3: Interactiefase -> uitvoering dialoog

- > Direct contact, eventueel onderzoek; dialoog verknopen met beleidsproces.
- > Toetsen, consulteren, agendavorming, samen aan beleid werken, enz.
- > Info ontsluiten, input genereren via onderzoek, organiseren bijeenkomsten voor tweerichtingsverkeer (met losmakers en dialoog werkvormen), digitale ondersteuning (discussie en info), output eventueel breder toetsen met onderzoek.

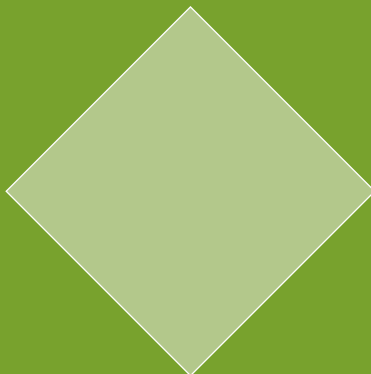
- > (tussen) Resultaat dialoog is steeds input voor het beleidsproces.



Stap 4: Afrondingsfase

- > Terugkoppeling, evaluatie en follow-up dialoog.

- > Terugkoppelen naar deelnemers wat met de dialoog is gedaan



Stap 1: Voorbereidingsfase: Maak een zorgvuldige keuze voor dialoog

Een dialoog betekent een bewuste keuze voor een andere beleidsstijl. Maar, dat is niet altijd mogelijk of wenselijk, daarom is een goede afweging vooraf zo belangrijk. Begin met een korte probleemscaan. Het voortouw ligt bij de projectleider met inbreng van de communicatieadviseur. Dit geeft zicht op het beleidsprobleem en beleidsdoel en maakt het gewenste procesdoel duidelijker, het geeft inzicht wie de belangrijkste burgers of andere actoren zijn, en hoe ze tegenover het vraagstuk staan. Maak, afhankelijk van het gewicht van het project een uitgebreidere analyse van de kansen en risico's. Voor een goede inschatting is zowel beleidsinhoudelijke als communicatie inbreng van belang. Inhoudelijke kennis van beleidsmedewerkers en van communicatiemensen die meer 'vanuit de doelgroep denken'. Gebruik het Afwegingsschema als leidraad voor een gesprek over de randvoorwaarden. De communicatieadviseur adviseert over wel of geen dialoog. De projectleider en bestuurlijk verantwoordelijken beslissen. Leg het besluit met aandachtspunten uit de probleemscaan vast. Ga naar stap 2 als men kiest voor een (beperkte) dialoog.

Stap 2: Verkenningfase: Geef de dialoog vorm

Als wordt gekozen voor een dialoog kan de communicatieadviseur een werksessie organiseren om het proces vorm te geven. Ook kan de adviseur het maken van een actorenanalyse faciliteren, samen met beleid. Deel de relevante actoren (burgers en andere doelgroepen) in naar meeweten (informerend, geen dialoog), meedenken, meewerken en meebeslissen. Vaak is ook een belangenanalyse nodig (zie www.communicatieplein.nl). De mate waarin actoren worden betrokken en hun rol varieert veelal per beleidsfase.

Nodig voor de werksessie de direct betrokkenen uit (project, eventueel ook enkele vertegenwoordigers uit de doelgroep) en mensen met dialoog ervaring. Bespreek welk interactieniveau wenselijk en haalbaar is gezien de doelgroep, de problematiek, de doelstelling, de eigen organisatie en de situatie. Hoe je aandachtspunten uit de scan (stap 1) kan ondervangen. En ga na welke interactie werkvormen geschikt zijn (zie ook www.participatiewijzer.nl en www.participatieplaza.nl). Meestal gaat het om een combinatie van informatie ontsluiten (toegankelijk maken), input genereren met onderzoeksmethoden, bijeenkomsten organiseren voor directe uitwisseling (met losmakers en interactieve werkvormen), digitale ondersteuning van de discussie en informatie voor de terugkoppeling.

Krijg helder wat het doel van de dialoog is, wie de spelers zijn (actoren en hun rol), wat de spelregels zijn, en het speelveld (het kader, wat staat wel en niet ter discussie) en wat de mijlpalen en belangrijkste activiteiten zijn. Maak afspraken over de rollen van de betrokkenen (is de overheid trekker van het proces, facilitator van een initiatief van burgers, deel van een samenwerkingsverband, inhoudelijk expert, enz.). Toets dit bij de belangrijkste doelgroepen. Deze fase resulteert in een besluit over het kader van de dialoog en de procesaanpak.

Stap 3: Interactiefase: Voer de dialoog uit

In deze fase vindt de daadwerkelijke dialoog plaats in verschillende wyberstappen. Het beleid krijgt in een 'levend' proces steeds meer inhoud en richting door steeds te divergeren en te convergeren. 'Verknoop' de dialoog en het beleidsproces met elkaar. Het directe contact is essentieel, maar onderzoek kan voor een verbinding met de bredere doelgroep zorgen. IJk na elke wyber kort of de analyse uit de problemscan nog klopt, of dat bijstelling nodig is. Soms verandert de omgeving van het project door politieke invloeden als verkiezingen of de rol van actoren, enz. Het is een iteratief proces met een regelmatige check op de juiste groepen, methoden en resultaten.

Pagina 76 < *Kijk hier voor inspiratie over werkvormen*

Stap 4: Afrondingsfase: Koppel terug en evalueer

Deze fase bestaat uit terugkoppeling van de resultaten, follow-up in het beleid en evaluatie van de dialoog om ervan te leren. Dus, de resultaten terugkoppelen of verantwoording afleggen als de uitkomst niet wordt gebruikt, verankeren in beleidsinhoud en het tijdens de dialoog ontwikkelde netwerk onderhouden. Goede terugkoppeling is essentieel, zowel over de resultaten als over de besluitvorming naar aanleiding van het proces en de beleidsmatige follow-up. Hoe wordt de uitkomst in het beleid verankerd, in nieuwe beleidsvoorstellen, of de uitvoering enz.

Tijdens het proces is een netwerk ontwikkeld. Het is onzinnig en voor doelgroepen vervelend als elke dialoog weer opnieuw begint met het opbouwen van contacten. Benut deze contacten voor andere, aanverwante projecten. Of beter, werk aan structureel relatiebeheer.

Voor structurele inbedding is ook een overall visie nodig 'wie je bij welke onderwerpen wilt betrekken'. Anders gaan de verschillende projecten elkaar beconcurreren qua aandacht van de doelgroep. Met de communicatiekalender (zie www.communicatieplein.nl/Cplanner) kun je dan vastleggen op welke moment met welke doelgroepen wordt gesproken.

Belangrijke succesvoorwaarden

Wat is nodig voor een goede dialoog? Wij zien vier belangrijke succesfactoren, die het samen werken aan de hand van de stappenplannen aan een zinvolle dialoog kunnen bepalen.

Voldoende beïnvloedingsruimte

Is er genoeg beïnvloedingsruimte beschikbaar? Is die op voorhand niet of onvoldoende aanwezig, start dan geen dialoog.

Een goede projectleider

Voor een goede dialoog is een projectleider met durf en lef nodig, die zaken expliciet durft te maken en het leuk vindt 'op weg' te gaan zonder precies te weten waar hij aankomt. Die bereid is de eigen visie en standpunten ter discussie te stellen. En iemand die kan verbinden en een flexibele, procesmatige opstelling heeft met gevoel voor verhoudingen en inzicht in netwerken en stakeholders.

Een passende bestuursstijl

Past een dialoogaanpak bij de bestuurder of organisatie?

Is dat het geval, dan vergroot dat ook de kans op succes.

Goede communicatie

Daarin zien we een uitdaging voor de communicatiediscipline, en tegelijkertijd een grote kans. Een goede dialoog stimuleert immers de integratie van communicatie in beleid. Als communicatieadviseur word je eerder betrokken: vroeg in het beleidsproces. De benodigde expertise sluit goed aan bij ander communicatiewerk. Maar om de kansen te kunnen benutten, zijn kritische communicatieadviseurs nodig, die willen investeren om hun rol als dialoogadviseur waar te maken.

Wij zien voor de communicatieadviseur de volgende taken:

- Proces ontwerpen, werkvormen voor dialoog bedenken die passen bij de doelgroep, visualisatie, het plannen van interactie, het faciliteren van werksessies;
- Onderzoek en dialoog: richtinggevende vragen in de dialoog brengen op basis van communicatieonderzoek, informatie ontsluiten, ontbrekende informatie inbrengen, verkeerde informatie corrigeren, het geluid van zwijgende massa in de dialoog inbrengen met behulp van onderzoek en de uitkomsten toetsen, dit vergroot de representativiteit van de dialoog;
- Trainen, voorbereiden en coachen van ambtelijke deelnemers en politici aan de dialoog;
- Het maken van omgevingsanalyse, belangenanalyse en kernboodschap faciliteren. Sturen op samenstelling van deelnemers aan dialoog (representatief ↔ selectief, heterogeen ↔ homogeen, allochtonen ↔ autochtonen, enz.);
- Kritisch adviseren over het managen van verwachtingen, uitnodigen mogelijke deelnemers, doel van de dialoog, terugkoppeling naar deelnemers, afbreukrisico's, enz. Dit vergroot de geloofwaardigheid;
- Uitkomsten van verschillende discussies koppelen (intern verbinden), dialoog inbedden in de totale organisatie (van ad hoc naar structureel in corporate kader);
- Evalueren van dialoogprojecten, intern verankeren van de expertise en trainen van collega's.

Hulpmiddelen en ervaring benutten

Wanneer past dialoog? En als we voor dialoog kiezen, hoe pakken we het dan aan? Wij hebben communicatie- en beleidsmedewerkers willen helpen bij het beantwoorden van deze vragen, met een afwegingsschema voor de keuze voor dialoog, en een wyberstappenplan voor het opzetten van een dialoog. Er zijn allerlei hulpmiddelen om de fasen vorm te geven, zoals checklists, analysemethoden en werkvormen. Gebruik de kennis en ervaring van anderen binnen en buiten je eigen organisatie. Creatieve werkvormen horen bij een dialoog, dat stimuleert de interactie. Wie alles op een standaard manier aanpakt met dezelfde doelgroepen als altijd krijgt geen interessante dialoog, maar een voorspelbare uitkomst. En als je de sticker dialoog ten onrechte op een activiteit plakt, loop je enorm afbreukrisico.

Zowel voor het proces, als voor de organisatie en zijn bewindspersoon. Dus, als je het doet, doe het dan goed.

Drs. (Harold) van Biemen is senior adviseur kennisdiensten bij de Academie voor Overheidscommunicatie. Drs. (Monique) Neyzen werkt als zelfstandig adviseur op het vlak van communicatie, strategie en proces (Neyzen Communicatie Advies & Management) met name voor de publieke sector.

Noot

- 2008, Afwegingsschema dialoog, Harold van Biemen (RVD, Academie voor Overheidscommunicatie) en Monique Neyzen (Neyzen Communicatie Advies & Management). Dit afwegingsschema is een doorontwikkeling van het afwegingsschema IAB, dat is ontwikkeld door Monique Neyzen, Hellie van Hout, Margriet van de Poel en Jan Both van de VVO/BvC themagroep Interactief Beleid, nu Logeion.

Literatuur

- Er zijn allerlei interessante sites over dialoog, werkvormen en creativiteit. Zoals:
www.participatieplaza.nl
www.kreanet.nl
www.beleidsimpuls.nl
www.com2know.nl
www.communicatieplein.nl
www.inspraakpunt.nl
www.het-buitenhuis.nl
- De samenwerkende procesadviseurs van Verkeer en Waterstaat hebben een toolkit ontwikkeld voor interactieve processen: http://www.rws.nl/spijs/spa-toolkit/intro_spa_toolkit.htm. Hierin staat informatie over analysemethoden, de vormgeving van een proces en werkvormen.
- Gemeenten als Dordrecht (Dordtse Aanpak), Utrecht (Betrokken Stad), Groningen, Delft, Leiden, Amstelveen en Rotterdam hebben veel ervaring met interactief beleid en vaak zelf methoden ontwikkeld. De gemeenten Zoetermeer en Dordrecht hebben samen een participatiewijzer gemaakt, dit geeft een beeld van allerlei werkmethode. Zie www.participatiewijzer.nl
- Verschillende ministeries zoals VROM, VenW, LNV en SZW hebben ook veel dialoog ervaring. Het project 'Beleid met burgers' bij VROM heeft een 'Praktische gids voor burgerparticipatie' (te bestellen bij VROM). SZW heeft een praktische gids 'Wat vinden burgers ervan? Doe-het-zelf-boek doelgroep consultatie'. http://www.perforum.nl/images/uploads/doe_het_zelf_consultatie.pdf
- Op www.xpin.nl staat informatie met verwijzingen naar cases, omdat X-Pin is gestopt is, kan deze site uit de lucht gaan.
- De beroepsvereniging Logeion heeft een themagroep Interactief Beleid, die kennis en ervaring ontsluit via een jaarlijkse netwerkdag, workshops, een werkboek interactieve werkvormen en een site: www.burgerparticipatie.info (met beschrijvingen van cases, stappenplannen, definities enz.).
- Een 'klassiek' boek is 'Interactieve beleidsvorming' van I.M.A.M. Pröpper & D.A. Steenbeek met onder meer met de 'participatieladder'.

OCW: Oude en nieuwe polders moeten samengaan in Koerstrajecten

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) huldigt sinds 2004 het principe 'interactief, tenzij'. Beleid komt altijd in nauwe wisselwerking met de betrokken omgeving tot stand, tenzij er een goede reden is om dat niet te doen. Wat gaat er schuil achter deze grondhouding? En waarom gaat OCW juist nu het gesprek aan met het onderwijsveld? Marjoke de Roos van de directie Primair Onderwijs (PO) en Nicole Hack van de directie Communicatie spreken klare taal in een wereld van 'goed bestuur'. Een blik achter de schermen bij de transitie naar het beste ministerie van Den Haag, waar de dialoog met het onderwijsveld het normale repertoire van de beleidsmaker hoort te zijn.

Aanleiding: interactief, tenzij

Hack: "Eigenlijk is er bij OCW al lange tijd een ontwikkeling aan de gang om 'beter' beleid te maken. Beter wil zeggen beleid dat aansluit bij de praktijk. Met het advies van Commissie Dijsselbloem nog vers in het geheugen blijkt dit nog steeds hard nodig. Het beeld van OCW als centralistische regelfabriek, die het veld overspoeld met circulaire, het is een beeld dat hardnekkig stand houdt. Soms al lang achterhaald door de werkelijkheid, maar soms ook niet. Daarbij komt dat OCW flinke reputatieschade heeft opgelopen door enkele incidenten, die destijds door de media breed zijn uitgemeten. Het antwoord kwam in de vorm van een andere besturingsfilosofie die in het onderwijs werd geïntroduceerd; meer autonomie en 'horizontalisering van het toezicht'. De school wordt gezien als zelfstandige organisatie, en OCW is volop bezig de bestaande relaties met de onderwijsinstellingen opnieuw te definiëren. Vertrouwen winnen, openstaan voor kritiek en luisteren, daar gaat het om. En dus was het aangaan van het gesprek met het onderwijsveld een logische vervolgstap. Het moest allemaal anders bij OCW, en die uitdaging zijn we aangegaan bij het project Koers PO, het debat van de toenmalige minister Maria van der Hoeven over de toekomst van het primair onderwijs. Tegelijkertijd werd, in navolging van de meerjarenbeleidplannen voor het hoger onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs, op een vergelijkbare manier gewerkt aan de totstandkoming van de Koers VO."

Aanpak: consultatie, geen onderhandelingen

De Roos: "In oktober 2003 heeft Maria van der Hoeven een brief aan de Tweede Kamer gestuurd waarin zij de spanningsboog van de dialoog toelicht: *'samen spreken, samen denken, maar dan wel op basis van een voorgegeven besturingsfilosofie'*. Zij bedoelde hiermee dat er ruimte was voor een gesprek, waarvan de uitkomst niet vrijblijvend is. Maar dat de opvattingen over de te volgen koers uiteindelijk door de politiek worden vastgesteld. Met dit uitgangspunt werd de dialoog opgevat als consultatie van het onderwijsveld, en niet als een onderhandeling met dat veld. Het Koerstraject begon eind 2003 met een ambtelijke verkenning, gevolgd door een eerste, algemene gespreksronde met ouders, schoolleiders, schoolbestuurders en het netwerk om de school. Die eer-

ste gesprekken vonden plaats op het departement in Den Haag. In 2004 volgde een tweede, meer verdiepende gespreksronde, over de thema's die in de eerste ronde kwamen bovendrijven. Ditmaal vooral op locatie bij verschillende basisscholen in het land, met groepen die in opzet gevarieerd waren. Bijvoorbeeld met ouders en leerkrachten samen. Er is bewust gezocht naar een gevarieerde input van mensen die actief zijn in het onderwijs. Er is niet gezocht naar de mening van de gemiddelde Nederlander. Er zijn ruim 7000 basisscholen, met daarachter weer heel veel leerlingen (ruim anderhalf miljoen!), ouders en andere betrokkenen. Die bereik je nooit allemaal."

Hack: "De hele logistiek is uitbesteed aan een communicatiebureau, de opzet van de gesprekken is bewust speels en open gehouden. Voor de eerste gespreksronde is een speciaal 'Koersspel' ontwikkeld. Een soort ganzenbord met velden over brede scholen, leer- en gedragsproblemen, achterstandenbeleid, overblijven, minder regels, ouderparticipatie, integratie en veiligheid in en om de school, et cetera. Voor jonge leerlingen was er de mogelijkheid om tekeningen over de toekomst van de school te maken. En de leerlingen uit groep 7 en 8 mochten hun ideeën op papier zetten en meedoen aan een leerlingenwedstrijd. De minister, de directeur-generaal, de beleidsstaf en beleidsmedewerkers van de directie PO hebben zelf actief deelgenomen aan het debat. Begin 2004 volgde een landelijke slotconferentie in aanwezigheid van de minister, waarin de opbrengsten van alle eerdere bijeenkomsten met de deelnemers zijn besproken. Bij de deelnemers was enorm veel energie aanwezig. We kregen de bevestiging dat we goede thema's hebben geagendeerd. Uit de schriftelijke evaluatie bleek dat alle deelnemers het enorm hebben gewaardeerd dat OCW met hen zelf heeft gesproken. Door dit project is ons duidelijk geworden dat de dialoog met het onderwijsveld niet alleen meer draagvlak en betere ideeën oplevert voor de uitwerking van beleid, maar ook kan bijdragen aan een beter imago."

Leerpunt: koepels eisen hun plek op

Hack: "Het verslag van alle activiteiten, ook wel 'het Opbrengstdocument' is medio april naar de Tweede Kamer gestuurd, kort daarop gevolgd door het meerjarenbeleidplan van de minister zelf. Op 4 oktober 2004 heeft het debat in de Tweede Kamer plaatsgevonden. Wat daarbij opviel was dat de besturenorganisaties, de koepels en de geïnstitutionaliseerde overlegpartners via het debat in de Kamer weer in beeld kwamen. Bij het Koerstraject is OCW als het ware met een grote beweging over hen heen gesprongen, en nu kwamen ze terug. De kritiek die ze daarbij spuiden was niet gering. De organisaties grepen hun kans om aan het einde van het hele traject nog zaken bij de Tweede Kamer aan te kaarten. We hebben daar veel van geleerd. Ontwikkelen van nieuw beleid gebeurt niet meer zonder consultatie van direct betrokkenen, omdat je weet dat niet iedereen wordt vertegenwoordigd. Maar het mag niet in de plaats komen van het georganiseerde overleg. Oude en nieuwe polders moeten samen op gaan. Het is en-en! We moeten ons de kans om nieuwe relaties aan te gaan niet laten ontnemen."

Succesfactor: structureel relatiemanagement

De Roos: "Pijnlijk was wel dat bij de uitvoering bleek dat OCW haar relatiebeheer niet goed op orde had. We hebben noodgedwongen veel energie gestoken in het leggen van alle contacten. Daarbij is natuurlijk wel gebruik gemaakt van persoonlijke netwerken van sleutelfiguren binnen het departement. Je zou kunnen zeggen dat er sindsdien een professionalisering heeft plaatsgevonden van de 'veldraadplegingen' door OCW. Zo heeft CFI (één van de uitvoeringsorganisaties van OCW) ondertussen georganiseerd dat er permanente panels beschikbaar zijn, die regelmatig geraadpleegd worden bij nieuwe beleids- of uitvoeringsmaatregelen. Dat is een goede ontwik-

keling. Als directie PO willen we voortdurend contact houden met het veld, om zo het beleid meer vanuit het perspectief van de betrokkenen tot stand te brengen. En om door te kunnen praten over mogelijke oplossingen, dilemma's en nieuwe ideeën. Wat dat betreft is er echt iets veranderd bij de directie PO. Van project naar structuur, zou je kunnen zeggen. En dat principe wordt nu ook weer toegepast bij de Kwaliteitsagenda PO, waarin de nieuwe staatssecretaris Sharon Dijksma ingaat op de stappen die door overheid en onderwijsveld samen worden gezet om de onderwijsopbrengsten op het gebied van taal en rekenen te verbeteren. Deze agenda is ook weer in samenspraak met de mensen uit de praktijk van het onderwijs opgesteld. En we hebben ondertussen een digitale Nieuwsbrief Primair Onderwijs (met meer dan 8000 abonnees) die is voortgekomen uit de ervaringen van Koers PO. Schooldirecteuren en andere betrokken stellen prijs op het ontvangen van betrouwbare en actuele informatie van de rijksoverheid wat blijkt uit lezersonderzoek onder de ontvangers van deze nieuwsbrief."

Resultaat: consultatie wordt standaard

Hack: "Naast de schriftelijke evaluatie onder de deelnemers hebben we de School voor Politiek en Bestuur van de Universiteit van Tilburg gevraagd het interactieve koerstraject op het proces te evalueren. Dat gebeurde samen met vier andere interactieve beleidstrajecten die door OCW zijn ingezet. Het is voor eerst dat we dit hebben gedaan, en het verslag is door onderzoekers (professor) Frank Hendriks en Paul Frissen gepresenteerd in onze ministerstaf. Achteraf gezien was het een mooi onderzoek, omdat het precies op tijd kwam voor de lopende discussie over het zoeken naar de nieuwe rol van OCW."

De Roos vult aan: "En dat het niet bij een evaluatie is gebleven, blijkt uit het stappenplan dat binnen PO is ontwikkeld om te helpen bij de keuze of een vraagstuk al dan niet interactief moet worden aangepakt. Dit stappenplan bevat een aantal inhoudelijke vragen, waarna een aantal praktische zaken als geld, tijd, risico's moeten worden beantwoord. Ons managementteam stuurt erop om consultatie van de beleidsomgeving tot het normale repertoire van de beleidsmaker te maken. Want dat het nodig blijft, blijkt ook uit de meer recente rapportage van de Commissie Dijsselbloem die onderzoek deed naar door de overheid ingevoerde onderwijsvernieuwingen en de autonomie van scholen. Deels dezelfde vragen, maar andere bewoordingen. Het betrekken van de praktijk moet systematisch gebeuren. In het hart van het beleid."

Hack: "Als directie Communicatie voelen we de verantwoordelijkheid om de antennefunctie te blijven vervullen. In aanvulling op wat de beleidsafdeling zelf doet. Want beleid moet het perspectief van de buitenwereld zelf naar binnen brengen. En daarvoor nieuwe relaties aangaan. Dat PO op de goede weg is, blijkt uit het advies van de onafhankelijke Onderwijsraad over het Koerstraject. Maar we hebben nog wel een weg te gaan."

NAAR EEN OVERHEID 2.0?

Hoe de overheid internet
voor dialoog kan benutten

DOOR ROEL LINN EN ARNOUT PONSIOEN

Internet biedt mooie mogelijkheden voor online dialoog tussen overheid en samenleving. Toch nemen maar weinig ambtenaren nu actief deel aan online discussies. Wat heeft Web 2.0 de overheid te bieden? En hoe zetten we een stapje richting een Overheid 2.0?

Op het internet ontwikkelt zich momenteel een participatieve cultuur. Die wordt ook wel web2.0 genoemd, de zogenaamde tweede fase van het internet. Het web2.0 kent een drietal belangrijke kenmerken. Het eerste kenmerk is dat gebruikers in toenemende mate consument en producent tegelijk zijn. Denk aan YouTube (film), Last.fm (muziek), flickr (foto's), en Blogger (tekst). Ze leveren content en delen die met anderen. Een tweede kenmerk is dat gebruikers zich in toenemende mate verbinden met anderen via allerlei profielensites als Hyves, Facebook, en LinkedIn. Een derde kenmerk is de multimedialiteit. Film, geluid, tekst en animaties versmelten en versterken elkaar.

eParticipatie speelt in op deze ontwikkeling. eParticipatie verwijst naar alle digitale, online vormen van actieve betrokkenheid van burgers bij het vinden van oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken. Bij eParticipatie kan het gaan om betrokkenheid bij bestuurders, ambtenaren, maar vooral ook om betrokkenheid bij andere burgers. De participatieve cultuur op Web2.0 draagt bij aan het stimuleren van die betrokkenheid. Steeds meer mensen zijn lid van online communities die zich organiseren rondom specifieke interesses en maatschappelijke issues.

eParticipatie heeft vanaf 2006 meer voet aan de grond gekregen bij de overheid. Verschillende ministeries waaronder BZK, VROM, LNV en AZ organiseerden bijeenkomsten over dit onderwerp en startten diverse (kleinschalige) experimenten. De Europese Commissie kwam met een actieprogramma eParticipatie, en de OECD publiceerde over het participatieve web. Op lokaal niveau groeide een zeer divers pallet aan online toepassingen bij tal van gemeenten. Uit twee onderzoeken eind 2007 (Burger@Overheid en Gerbrand Haverkamp) blijkt dat verwacht mag worden dat eParticipatie in de toekomst aan belang zal winnen (vooral op lokaal niveau). Volgens de onderzoeken zijn er grote kansen voor de overheid, die met extra inspanningen kunnen worden verzilverd. Een open uitnodiging dus om meer energie te steken in eParticipatie. Maar hoe dan?

Voorbeelden van eParticipatie

Zowel maatschappelijke partijen als de overheid benutten de ontwikkelingen op het internet in talloze initiatieven. Een klein overzicht van wat er zoal op het web gebeurt.

Initiatieven in de samenleving

Talloze maatschappelijke initiatieven richten zich op het publieke domein en bouwen voort op de participatieve kracht van Web2.0. Denk aan geluids.net waarbij een netwerk van burgers zelf geluidsoverlast van Schiphol meet en dat online in kaart brengt. Denk aan de diverse sites die online handtekeningen verzamelen voor petitie's en een site als wijwaarderen.nl waar burgers zelf een waarderings-site kunnen bouwen om een publieke dienst te laten reviewen zoals iens.nl dat doet voor restaurants. Maar denk ook initiatieven als verbeterdebuurt.nl, politix.nl en watstemmijnraad.nl (beide bieden inzicht in het stemgedrag van volksvertegenwoordigers), stopkindersex.nu, beoordeelmijnleraar.nl, etc. Ook de opkomst van wijkwebsites is opvallend. Steeds meer wijken ontwikkelen een eigen website. Buurtlink.nl probeert die op een generieke wijze voor alle wijken beschikbaar te maken. Tot slot speelt het participatieve web in campagnes van grote civil society organisaties als Unicef en Greenpeace inmiddels een cruciale rol. Het internet wordt ingezet als instrument om de achterban te mobiliseren, maar ook als instrument om de aandacht van de media te vinden en te houden, en actief verslag te doen van hun campagnes.

Initiatieven van de overheid

Bij de overheid worden inmiddels ook concrete stappen gezet. De politie betreft burgers bij het oplossen van cold cases en denkt na over de toepassing ervan voor lopende zaken (politieonderzoeken.nl). De ministeries van VROM, LNV, en AZ startten online consultaties (Randstad 2040, eBurgerplatform Duurzame Leefomgeving, Toekomst Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, en Samenwerkenaannederland.nl). De Provincie Utrecht bracht begin 2008 een google-mashup online in het kader van een oproep voor ideeën voor het verbeteren van de bereikbaarheid (www.ikgaverder.nl). Minister Koenders riep iedereen op om het Akkoord van Schokland te ondertekenen waarmee hij mensen uitlokte om ook anderen daarvoor te interesseren, en op lokaal niveau zelf activiteiten te starten. In zo'n tien steden wordt inmiddels gewerkt met een 3D-omgeving (à la Second Life) waarin bezoekers in ruimtelijke plannen kunnen rondlopen (zie o.a. www.virtueelapeldoorn.nl). Ook internationaal zijn opvallende initiatieven te vinden. Zo betreft de politie in Groot-Brittannië haar burgers bij handhaving door hen te faciliteren met allerlei mobiele technologie. De Engelse overheid vroeg ook aan burgers eigen filmpjes over preventie van griep op YouTube te uploaden. De winnaar werd daadwerkelijk op televisie uitgezonden. In Duitsland vraagt de politie haar burgers om informatie te verschaffen die helpt bij het vinden van criminelen en om overtredingen te registreren (d.m.v. filmpjes en foto's). In Nieuw-Zeeland en Canada worden burgers online betrokken bij het maken van beleid en wetten. Ook de Europese Unie vraagt burgers steeds vaker online mee te denken.

De meerwaarde van eParticipatie

Er is dus een – groeiende – lijst met voorbeelden van eParticipatie geïnitieerd door maatschappelijke partijen én door de (vooral lokale) overheid. Initiatieven die – gewild of ongewild – een flinke impact op de overheid kunnen hebben. Hoe raakt Web2.0 de overheid? Of, positiever geformuleerd: wat kan eParticipatie de overheid opleveren?

Recent onderzoek van Frissen (2008) wijst op de potentiële invloed van Web2.0 toepassingen op de beleidscyclus (agenderen, ontwikkelen, uitvoeren, handhaven en toezicht). Zij benadrukt dat agendavorming in toenemende mate buiten de politieke partijen om plaatsvindt (elektronische petitie's, multimediale campagnes van NGO's). Als het gaat om agendavorming, bieden Web2.0-toepassingen steeds meer laagdrempelige mogelijkheden om via allerlei online netwerken en op multimediale wijze mensen te mobiliseren rondom specifieke issues. Veelal richten dit soort initiatieven zich rechtstreeks in plaats van via de volksvertegenwoordigers tot de bestuurders. Het voordeel hiervan is dat burgers niet reageren op issues die de politiek zelf centraal stelt, maar dat de agenda van burgers veel directer naar voren wordt gebracht.

Maatschappelijke initiatieven richten zich ook op de uitvoering van beleid. Soms zien overheden deze initiatieven als een welkome aanvulling, vaker als ongewenste concurrent. Zij voelen zich bedreigd in de autonomie van de uitvoering van hun taken. En er zijn zorgen over de kwaliteit van geboden informatie en andere diensten. Het gaat dan bijvoorbeeld om initiatieven die zich richten op het uitleggen van complex beleid. Of gebruikers geven elkaar tips over bijvoorbeeld over snelheidsovertredingen, bijstand en onderwijs.

Op het vlak van de handhaving en toezicht ontstaan veel initiatieven in het veiligheidsdomein, waarbij burgers in een actievere rol komen (Digitale Diender, politieonderzoeken.nl, burgernet.nl). In het onderwijsveld ontstond vorig jaar beoordeelmijnleraar.nl waar leerlingen hun oordeel over leraren konden geven, en in de zorg ontstonden initiatieven gericht op het delen van ervaringen met zorgverzekeraars en zorgverleners. Enkele jaren geleden zag geluid.net het licht, een initiatief dat zich richtte op het in kaart brengen van de overlast van vliegtuiglawaai van Schiphol. Burgers gingen zelf de metingen uitvoeren en wisten op die manier uiteindelijk aan tafel te komen bij de grote besluitvormende partijen rondom dit issue. Weer een ander voorbeeld is de Stichting Wakker Dier die al langer bekend staat om haar actieve rol als maatschappelijk toezichthouder op het naleven van de richtlijnen in de bio-industrie. Het internet zet ze daarbij innovatief en succesvol in.

Dit soort voorbeelden maakt duidelijker hoe via het internet de directe ervaringen van burgers met het beleid benut kunnen worden om het beleid verder vorm te geven. Het biedt mogelijkheden voor een meer horizontale inrichting van de formele inspectietaken van de overheid waarbij delen van de handhavings- en inspectie-taken mogelijk bij burgers zelf kunnen worden ondergebracht.

Hoe kan de overheid eParticipatie inzetten?

eParticipatie is een containerbegrip. Het gaat om toepassingen in alle beleidsfasen, en met uiteenlopende doelstellingen en opbrengsten. Technisch gezien kan alles, maar het gaat uiteindelijk om de toepassing. De overheid laat – in onze ogen – kansen liggen als het gaat om het slim inzetten van online communicatie. Om de kansen voor eParticipatie in meer algemene zin te duiden en inzicht te geven in de mogelijkheden, is het handig om de participatieladder te gebruiken. Die ladder begint laag bij ‘informereren’ leidt via consultatie en co-productie uiteindelijk tot de hoogste trede: zelfbestuur. Op al die treden bieden de Web 2.0-ontwikkelingen interessante kansen. Een overzicht staat op pagina 68.

Als we de sporten van de ladder beschouwen, zien we dat de overheid momenteel vooral investeert in de onderste trede van de ladder: informeren. Gepersonaliseerde informatie past in het verbeteren van dienstverlening. Ook is er steeds meer oog voor de waarde van het volgen van discussies op niet-overheids-sites (luisteren). Dialoog zou zich veel meer moeten afspelen op de hogere sporten. Veel aandacht gaat momenteel naar het online consulteren van burgers. Maar voor co-productie worden de mogelijkheden nog weinig benut. En dat geldt zeker voor de laatste sport op de ladder – zelfbestuur. Vaak ontbreekt het bestuurlijke lef dat voor dit niveau van participatie nodig is.

De uitdagingen voor online dialoog

Veel mensen zien eParticipatie als de oplossing om met heel veel deelnemers een dialoog aan te gaan. Dat klinkt makkelijker dan het is. Een dialoog is een tweegesprek volgens Van Dale. Veel eParticipatie-initiatieven van de overheid zijn dat niet. Vaak gaat het om online discussiefora of andere vormen van elektronische consultatie. Waardevolle ervaringen, zeker, maar dialoog... Ambtenaren zijn doorgaans niet aanwezig. Om echte online samenwerking tussen beleid, bestuur en de samenleving te realiseren, zal moeten worden voorzien voortgebouwd op een aantal belangrijke inzichten:

Verbeter de vindbaarheid

Participatiemogelijkheden zijn veelal lastig vindbaar waardoor burgers niet goed weten waar ze moeten zijn. Om dat te verbeteren zou je kunnen denken aan een geïntegreerde ontsluiting van die informatie, onder andere op een centrale website. Idealiter omvat het alle initiatieven van burgers en overheden op alle bestuurlijke niveaus, dus ook de inspraakmogelijkheden rondom aanvragen voor bouwvergunningen, creatieve sessies die gemeenten organiseren, inspraaktrajecten waarbij meerdere overheden betrokken zijn, alsook de consultaties van de diverse ministeries. Kortom: een wegwijzer voor burgers naar de plekken waar ze hun mening kunnen geven. De informatie achter die ‘wegwijzer’ zou ook decentraal op websites van ministeries, provincies en gemeenten kunnen verschijnen. Een soort ‘doe mee’ button als standaard item op overheidswebsites.

MOGELIJKHEDEN WEB2.0 PER PARTICIPATIEDOEL	VOORBEELDEN
Informereren Web 2.0 vergroot de mogelijkheden voor transparantie en vindbaarheid van informatie, personen en processen. Die transparantie leidt tot een meer proactieve en gepersonaliseerde responsiviteit van de overheid. Informatie op maat dus.	> watstemtmijnraad.nl > politix.nl > chat in Groningen > politie-banners op bijvoorbeeld marokko.nl > virtueelapeldoorn.nl > gemids.nl > maildepolitiek.nl
Luisteren De overheid kan online sociale netwerken nog beter benutten voor het verkrijgen van inzicht in de mensen, informatie, kennis en creativiteit rondom specifieke issues.	> Marokko.nl > petitie.nl > politieonderzoeken.nl > reuring.nl (provincie Drenthe) > webantenne > beoordeelmijnleraar.nl
Consulteren De overheid vraagt veelal via eigen websites aan eigen burgerpanels om meningen en opinies over allerlei issues, variërend van de kwaliteit van dienstverlening tot actuele planvorming. Onderwerpen, vraagstelling, analyse en rapportage worden door overheden zelf bepaald. Op twee punten liggen belangrijke uitdagingen: breng inwoners zelf meer in stelling in het bepalen van de consultaties, en leg verbindingen met bestaande <i>communities</i> (die in feite ook burgerpanels zijn).	> ikgaverder.nl > samenwerkenaannederland.nl > randstad2040.nl > eBurgerplatform Duurzame Leefomgeving > Toekomst Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
Co-productie Op deze trede zijn nog weinig voorbeelden, maar liggen grote kansen. In het algemeen zijn veel overheidswebsites alleen gevuld met informatie van de overheid zelf. Web2.0 biedt de kans om die sites interactiever te maken door inbreng van buiten toe te staan. Overheidssites zouden een extra informatieschil kunnen bieden die door bezoekers of andere websites wordt gevuld. Ook zou je online omgevingen kunnen bieden waar burgers samen met beleidsmedewerkers nieuw beleid schrijven. Tot slot liggen er grote kansen op het vlak van handhaving en toezicht. Burgers op permanente basis inzetten als kritische ogen en oren op de kwaliteit van publieke dienstverlening en het naleven daarvan (horizontaal toezicht).	> burgernet (politie) > geluid.net > wiki voor wijkontwikkeling in gemeente Smallingerland > gemgids.nl
Zelfbestuur Hier worden verantwoordelijkheden van de overheid uitbesteed aan (georganiseerde) burgers. Hierbij kun je denken aan <i>participative budgetting</i> (wijkbudgetten) waarbij inwoners de verdeling van geld bepalen. Ook kun je denken aan het uitbesteden van een deel van de informerende taak van de overheid (bijvoorbeeld <i>communities</i> rondom bijstand).	> Participative budgetting (UK) (http://www.participatorybudgeting.org.uk/) > www.vragenforumabw.nl

Discussieer mee op publieke sites van burgers

Afzijdig blijven is geen optie als dialoog met de samenleving belangrijk gevonden wordt. Bij een echte dialoog komen overheid en burgers met elkaar in gesprek ('It takes two to tango'). Juist op dit punt bestaat een belangrijke uitdaging voor de overheid. Het impliceert namelijk een actieve deelname van ambtenaren aan discussies op het internet, aan online sociale netwerken – aan initiatieven die door de overheid zelf of door anderen worden gestart.

De bereidheid van ambtenaren om actief deel te nemen aan online discussies met burgers hangt deels af van de ruimte die zij krijgen en van hun vaardigheden. Online participatie-experimenten zoals het VROM-Burgerplatform Duurzame Leefomgeving en het project Randstad 2040 zijn voorbeelden waarin geprobeerd is tot een online dialoog te komen. In beide gevallen is dat in meerdere of mindere mate gelukt. De besloten omgeving van het Burgerplatform heeft het mogelijk gemaakt te experimenteren met het online zetten van individuele ambtenaren met de bedoeling het gesprek aan te gaan. Dat heeft duidelijk gemaakt dat er weliswaar nog veel geregeld moet worden voordat deze manier van werken op grotere schaal ingevoerd kan worden, maar dat het wel een veelbelovende optie is! De overheid zou bijvoorbeeld randvoorwaarden kunnen ontwikkelen om die nieuwe rol te verduidelijken. Verder zou de overheid intensiever kunnen werken aan meer bewustwording en bereidwilligheid bij ambtenaren om praktische ervaringen op te doen met die nieuwe rol. Het helpt wanneer ambtenaren worden gewezen op het bestaan van relevante online fora. Ook helpt een zoekmachine voor het volgen van online fora rondom specifieke beleidsonderwerpen. BZK heeft in 2007 daartoe een aanzet gegeven in de vorm van een zogenaamde 'webantenne' om een dynamische top 10 van issues die leven automatisch naar boven te kunnen halen.

Stel de behoeften van burgers centraal en neem ze serieus

In aanvulling op politieke en ambtelijke agenda's, zou de agenda van burgers meer het uitgangspunt moeten zijn. Door meer te volgen sluit je beter aan bij de issues die werkelijk leven in de samenleving. Het draait om de vraag of de overheid bereid is om burgerparticipatie op die manier in het algemeen te verankeren zo niet standaard in te bouwen in het beleidsproces (modernisering van de beleids- en besluitvormingsprocessen). Daarvoor is het nodig dat burgers meer mogelijkheden krijgen om aan te geven over welke onderwerpen zij met de overheid in gesprek willen, met wie, op welk moment en ook op welke manier. Daar ligt dus een uitdaging voor de overheid.

Communiceer over resultaten: koppel terug

Voor alle participatie geldt dat gecommuniceerd moet worden over de resultaten, over wat met de inbreng van burgers is gedaan. Dat geldt ook voor online dialogen. Het voordeel van online dialogen is het gemak waarmee op verschillende manieren de ontvangen input en terugkoppeling kan worden ontsloten. Dat kan zowel op generiek als op individueel niveau plaatsvinden zodat een het contact ook heel persoonlijk kan worden gehouden. Over die terugkoppeling zelf kan vervolgens ook nog worden gecommuniceerd. Op die manier ontstaat automatisch een compleet online overzicht van inbreng, terugkoppeling en discussie waarmee de transpa-

rantie van het hele proces hoog blijft. De mate waarin deze mogelijkheden worden benut, hangt natuurlijk wel af van de gedrevenheid van overheden op dit vlak.

Hervorm de werkprocessen en organisatie

Tijdens de ParticipatieTop van BZK eind 2007 in Amsterdam heeft Jacques Wallage de problematiek goed samengevat: "De vraag is hoe kunnen we de verticale ambtelijke organisatie van het rijk aansluiten op een horizontaal vlak medium als internet." Willen we eParticipatie tot een succes maken en werkelijk tot een dialoog komen op het net, dan zullen de eParticipatie-, communicatie- en organisatieadviseurs zich moeten richten op de beantwoording van deze vraag. De antwoorden liggen in veranderingen in de overheidsorganisatie in het algemeen, de besluitvormingsprocessen (meer vertrouwen in burgers) en een modernisering van werkprocessen.

Feitelijk komt alles neer op de modernisering van de frontoffice van de rijksdiensten. De afdelingen publieksvoorlichting bouwen veelal voort op verouderde ideeën en principes. De overheid ziet zich in toenemende mate geconfronteerd met de uitdaging om in te spelen op een samenleving die vraagt om vaker en veel directer mee te praten over uiteenlopende vraagstukken, bij voorkeur via het internet. De vraag lijkt dus niet langer 'of' er geparticipeerd wordt in een beleidsproces maar 'hoe'. Dat kan per onderwerp verschillen. Een geïntegreerd platform kan daarin voorzien. Ook publieksvoorlichting kan voor een groot deel via zo'n platform verlopen. Daarnaast kunnen wellicht uiteenlopende loketten daarin worden geïntegreerd, en kan het ruimte bieden aan tal van maatschappelijke initiatieven. Tot slot biedt een dergelijk platform ook allerlei kansen om de woordvoering van bewindspersonen anders (persoonlijker, directer, frequenter) te organiseren.

DE UITDAGINGEN VOOR ONLINE DIALOOG

- > Verbeter de vindbaarheid;
- > Discussieer mee op publieke sites van burgers;
- > Stel de behoeften van burgers centraal en neem ze serieus;
- > Communiceer over resultaten: koppel terug;
- > Hervorm de werkprocessen en organisatie.

Hoe verder?

Het zal duidelijk zijn dat de roep uit de samenleving om meer betrokken te worden bij het vinden van oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken, uitdagingen biedt voor de overheid. Dat internet daar een belangrijke rol bij kan vervullen is ook duidelijk. Hoe dat dan precies moet, dat zullen we gaande weg moeten ontdekken. De formulering van een duidelijke ambitie op dit vlak kan een belangrijke impuls geven binnen de overheid om aan de slag te gaan. 'Willen' en 'doen' zijn twee verschillende uitdagingen. De komst van de digitale samenleving vraagt de overheid haar organisatie en processen te moderniseren. Om dat goed te kunnen doen, moet nog veel worden ontdekt. Online activiteiten zijn aanvullend op de offline-

activiteiten. Multi-channel is de norm. Nieuwe experimenten, ontwerprichtlijnen, handboeken en basistools faciliteren en helpen.

Tot slot: eParticipatie is geen technisch verhaal, het gaat vooral over 'echte' en betrokken burgers, ambtenaren en bestuurders die meer met elkaar willen doen. Het vereist bestuurlijk lef om die ruimte te bieden. En het is een taak van de communicatiediscipline en beleidsmedewerkers om samen de uitdagingen die eParticipatie aan de overheid stelt, voortvarend aan te gaan.

*Drs R.E. (Roel) Linn MSc, is senior
communicatieadviseur bij de directie
communicatie van het ministerie van VROM
Drs. A. (Arnout) Ponsioen werkt als
senior beleidsmedewerker S&I bij het
ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties.*

Literatuur

- Burger@Overheid (2007) – Overheid laat kansen voor eParticipatie liggen (http://www.burger.overheid.nl/wat_doen_we_nu/nieuws?itemID=100)
- Gerbrand Haverkamp (2007) – Gemeente & Burgers via ICT de participatieladder op? (<http://www.eparticipatie.nl/publiek-blog/onderzoek-naar-eparticipatie-en-gemeente-afgerond>)
- Frissen et. al (2008) – Naar een User Generated State? (<http://www.minbzk.nl/actueel/onderzoeken/111201/naar-een-user>)

VWS: Burgerinitiatief Vroegopstap als inzet voor gesprekken

Hannie Gorter en Myriam Loonen uit Siegerswoude maakten zich zorgen om de stapende jeugd. Die drinkt veel en gaat laat naar bed. Ze dienden een burgerinitiatief in om de openings- en sluitingstijden van horeca te vervroegen. Het ministerie van VWS pakte het punt op en organiseerde vier Vroegopstapgesprekken om zicht te krijgen op de steun voor dit voorstel. Het voorstel zal binnenkort in de Tweede Kamer aan de orde komen. De landelijke regeling komt er waarschijnlijk niet, maar het probleem staat op de kaart. Een gesprek met senior beleidsmedewerker van de afdeling Alcohol, Drugs en Tabak Sandra van Ginneken en de initiatiefneemsters van Vroegopstap over hun ervaringen. “Wij kunnen wel iets roepen, maar we hebben de overheid nodig.”

Aanleiding: burgerinitiatief voor landelijke horecasluitingstijden

Gorter: “Het begon toen onze oudste dochter 16 werd en voor het eerst mocht stappen. Ik vond de openingstijden van horeca nogal laat, maar als alles pas om 12 uur begint vraag je je kind ook niet om om 2 uur alweer thuis te zijn. In gesprek met andere ouders bleek dat zij er ook moeite mee hadden. En toen zeiden Myriam en ik: als wij niks doen verandert er niets. We hebben eerst geïnventariseerd hoe het ligt bij de partijen die ermee te maken hebben, politie, ouders... We kregen vrij veel steun, op wat horecaondernemers aan de grens na. Een buurman hielp onze website in de lucht om handtekeningen te verzamelen. Eerst in de noordelijke provincies, daarna landelijk. We hebben kranten gebeld, gebruik gemaakt van spreektijd bij gemeenten, zijn bij de Kamerfracties langsgegaan en hebben Koninklijk Horeca Nederland benaderd. Toch merk je dat twee moeders niet zo serieus genomen worden. Pas na bijna een jaar doorzetten, kregen we aandacht van media en kwamen de voorzitters van de horecabond naar het noorden. Toch kaatste steeds de bal weer terug. Gemeenten vinden dat zij als enige de stap niet kunnen zetten. In de gemeenten die wel wilden, lag de horeca wakker van angst voor gederfde inkomsten. De provincie Friesland heeft onze burgerinitiatief voor de provincie wel besproken en mooi beleid gemaakt. Maar de bevoegdheid voor de openingstijden van horeca blijft liggen bij de gemeenten... Toen begrepen we dat het dus landelijk geregeld moet worden en zijn we gaan werken aan het indienen van een nationaal burgerinitiatief. We hebben duizenden handtekeningen geworven via de site. Halverwege bleek dat digitale handtekeningen officieel niet geldig zijn. In Friesland heeft Nijpels het initiatief desondanks geaccepteerd. Maar de verzoekcommissie in Den Haag stelde dat ons verzoek niet voldeed aan één van de voorwaarden en wees het af. Terwijl we meer dan 120.000 handtekeningen hebben! Vanwege dat grote draagvlak heeft de commissie het initiatief wel doorgegeven aan de commissie van VWS om het mee te nemen in een Algemeen Overleg over alcoholbeleid. En sommige Kamerleden hebben aangedrongen op een apart overleg.” Van Ginneken: “Ik volgde de initiatiefneemsters van Vroegopstap natuurlijk en had ook regelmatig contact met ze. Ik vind het prachtig wat ze doen. Het problematische alcoholgebruik onder jongeren staat nu midden in de belangstelling. Maar voor mij is het pas beleidsmatig begonnen op het

moment dat het organiseren van een aantal gesprekken over dit onderwerp als actiepoint in het Beleidsprogramma van dit kabinet stond. Al weet ik niet precies hoe dat idee erin is gekomen.”

Aanpak: vier Vroegopstagesprekken

Van Ginneken: “Eerst hebben we vastgesteld dat we vier gesprekken zouden gaan houden in verschillende delen van het land en dat de organisatie daarvan echt een verantwoordelijkheid van VWS is. Toen heb ik net op tijd een budgetclaim in de VWS-begroting voor 2008 gekregen. Toen dat rond was is, samen met de afdeling Inkoop van VWS, begonnen met de aanbesteding van de bijeenkomsten en een brochure met het verslag van de gesprekken. Met het bureau is toen geformuleerd wat we precies wilden weten en kon het programma worden ontworpen. Het doel van de gesprekken was het toetsen van de steun voor het vervroegen van de openings- en sluitingstijden van horeca. Draagt een landelijke regeling bij aan het verminderen van de alcoholproblematiek onder jongeren?

We hebben gekozen voor een representatieve samenstelling van de gespreksdeelnemers. Bij alle gesprekken waren minimaal tien ouders, tien jongeren, tien bestuurders en tien horecaondernemers aanwezig. De jongeren kwamen uit alle lagen van de bevolking, en de bestuurders waren van grote en kleine gemeenten. De gesprekken vonden plaats in Alkmaar, Rotterdam, Meppel en Eindhoven, dus verspreid over het hele land.

Het programma startte om 17.00 met een half uur uitleg door twee beleidsmedewerkers van VWS over de manier waarop sluitingstijden geregeld zijn. Ook gaven we een overzicht van de argumenten voor en tegen een landelijke sluitingstijd. Objectief, zonder te beïnvloeden.

Vervolgens werd de vraag voorgelegd of er draagvlak was voor vervroeging van de sluitingstijden. Zo ja, hoe regel je het dan? Zo nee, wat kun je dan doen? Eerst werd er drie kwartier over gesproken aan de hand van stellingen. Na het eten was er een bredere discussie over de alternatieven, eerst in kleinere groepen en dan plenair. Er werd steeds goed gediscussieerd in goede sfeer. Dat was te danken aan de opzet; van beperkt en veilig naar een steeds opener debat. Ook het samen eten was belangrijk voor de sfeer. Bovendien hadden we een goede voorzitter, met gevoel voor humor. Dan zei hij bijvoorbeeld: ‘verwacht geen viergangendiner, want het is en blijft de overheid.’ Ook hebben we het bewust stil gehouden. We wilden geen grote groep landelijke belangenbehartigers, zoals bobo’s van horecabonden, als toehoorders. Verzoeken van media werden afgewezen. Mensen moesten veilig met elkaar kunnen praten.”

Gorter: “Ik vond het hartstikke mooi dat VWS die gesprekken organiseerde! Hoe meer erover gesproken wordt hoe beter. Wij waren ook aanwezig bij een van de gesprekken maar mochten niks zeggen – erg moeilijk natuurlijk. Maar het was goed om te horen dat het probleem breed herkend wordt.”

Resultaten: geen wijziging van standpunt

Van Ginneken: “Uit de gesprekken blijkt dat iedereen vindt dat minder alcohol natuurlijk beter is voor jongeren, maar er was geen brede steun voor de specifieke maatregel van een landelijke vervroeging van de sluitingstijden. Het belangrijkste bezwaar is de onrust die ontstaat als je alle kroegen tegen 2.00 tegelijk sluit. Dan staan er ‘s nachts anderhalf miljoen mensen op straat. Wat doe je daar logistiek mee? Bovendien betwijfelden de deelnemers of jongeren echt minder zullen gaan drinken als de openingstijden vervroegen.

Nieuw voor mij was de breedte aan alternatieven waarmee mensen kwamen. Acht jaar geleden had iedereen geroepen om een voorlichtingsspotje op televisie. Nu twijfelt men kennelijk aan de

Een burgerinitiatief is in de Nederlandse politiek een voorstel dat een kiesgerechtigde, met ondersteuning van 40.000 handtekeningen, kan indienen om een bepaald onderwerp op de agenda van de Tweede Kamer te laten plaatsen. Indien het voorstel aan de vereisten voldoet, komt het onderwerp op de Kameragenda. Een burgerinitiatief moet betrekking hebben op het instellen, wijzigen of afschaffen van een wettelijke regeling of op ander overheidsbeleid. Het voorstel mag niet in strijd zijn met de Grondwet en de goede zeden. Begrotingen en belastingen zijn uitgesloten van het burgerinitiatief.

Voor meer informatie over het burgerinitiatief Vroegopstap: www.vroegopstap.nl

macht van voorlichting. Men wees vooral op de verantwoordelijkheid van ouders. Een idee is dat ouders onderling kunnen overleggen over tijdstip van thuiskomen.

De resultaten van de gesprekken zijn samengevat in een brochure, die wordt toegestuurd aan alle deelnemers. Ook wordt die brochure aangeboden aan de Tweede Kamer, met een definitief standpunt van kabinet. Uit de gesprekken bleek dat er nauwelijks draagvlak is voor het voorstel van Vroegopstap. Er is dan ook geen aanleiding om het eerdere standpunt te wijzigen: sluitingstijden zijn en blijven een lokale aangelegenheid. De Kamer wil wellicht nog een debat naar aanleiding van het burgerinitiatief van Vroegopstap. Het zou mooi zijn als de Kamer de publicatie van de brochure zou willen afwachten, zodat zij ook die resultaten meenemen.

Ons plan is en blijft om gemeenten de mogelijkheid te bieden om sluitingstijden aan leeftijden te koppelen, tenzij de Kamer anders bepaalt natuurlijk. Officieel mag dat nu niet; het is een vorm van leeftijdsdiscriminatie. En de uitvoering is nog lastig. Ook voor de lopende campagne ‘Voorkom alcoholshade bij het opgroeiende kind’ hebben de gesprekken ideeën opgeleverd. We zouden wellicht meer gerichte adviezen aan ouders kunnen geven.”

Leerpunten: vaker open gesprek aangaan

Van Ginneken: “De Vroegopstapgesprekken hebben geleid tot het idee dat we dit vaker moeten vaker doen. Zeker rond controversiële onderwerpen moeten we beter kijken hoe het onderwerp leeft. De meerwaarde van dit soort open gesprekken boven bijvoorbeeld een enquête zag ik eerst niet. Maar het heeft me meer gedaan dan een verslag van een enquête. Ook leverde het diepere inzichten op doordat de mensen ruimte hadden voor een eigen invulling van het debat: met een open gesprek stuur je minder dan met een vragenlijst.

Het nadeel is dat het veel extra werk oplevert. Met name de aanbestedingsprocedure kostte veel tijd: tweeënhalve maand! Je zou eigenlijk bij elk ministerie een potje voor dit soort initiatieven moeten hebben, waarvoor je kort kan motiveren hoeveel geld je nodig hebt waarvoor. Zodat het in een paar weken rond is.”

Samenwerking: de burger wil iets, maar heeft de overheid nodig

Van Ginneken: “Het heeft me geraakt dat al die mensen kosteloos wilden meepraten. Het leeft dus voldoende en dat is voor mij erg belangrijk. Met dank aan de initiatiefneemsters van Vroegopstap – en de tegeninitiatieven natuurlijk: het stond iedere week in de krant.

Ik vind het een goede trend, dat burgers zelf initiatief kunnen nemen en actief zaken kunnen aankaarten in de Kamer. Ik heb er zelf ook mede aan bijgedragen door steeds uit te leggen dat als je iets landelijk wilt regelen, je een wet nodig hebt. Ik ben naar Heerenveen gegaan en heb ze

praktisch geïnformeerd over de procedures. En zo hoort het ook, want voor de buitenwereld is dat natuurlijk allemaal abacadabra. Ik vind het jammer dat pas achteraf bleek dat de handtekeningen niet digitaal mogen worden aangeleverd. Je moet als overheid niet te vaak burgerinitiatieven op technische, procedurele gronden stuk laten lopen.”

Gorter: “Mijn belangrijkste tip aan andere burgers is: zet door. Geef de moed niet op. Wij zijn zo tot 30 uur in de week ermee bezig sinds vorig jaar maart. En dan is het jammer van zoveel tijd en energie als het initiatief wordt het afgewezen op digitale handtekeningen. Waar is het dan voor, als het zo moeilijk is om door te dringen? Tegen ambtenaren zou ik willen zeggen: Ga sneller serieus in gesprek en schat dan in of het iets is wat je landelijk moet regelen. Dat duurde bij ons wel lang. Je hebt nu eenmaal regels nodig om dit voor elkaar te krijgen. Ik vergelijk het met de leerplicht: die helpt ouders om hun pubers naar school te kunnen sturen, ook als die pubers geen zin hebben. Dit moet je met elkaar doen als overheid en burger. Wij kunnen wel iets roepen, maar we hebben de overheid nodig. Wij als moeders overzien niet alle consequenties en belangen die ermee gemoeid zijn; wij zijn geen deskundigen op politiek gebied. De overheid moet een besluit nemen voor het hele land, en dat moet een wijs besluit zijn.”

DIALOOGVORMEN

Een – niet uitputtend – overzicht van een aantal manieren om dialoog op het niveau van de rijksoverheid vorm te geven. Kijk ook voor meer inspiratie naar de tips op pagina 60

Burgerpanel	Permanente of semi-permanente onafhankelijke groep van 10 tot 20 burgers die gevraagd of ongevraagd over bepaald onderwerp oordeel uitspreekt of adviseert.	Consumenten-panel LNV
Burgerforum	Ongeveer 150 burgers geven advies over een afgebakend beleidsvraagstuk. Zij kunnen gebruik maken van de kennis van ambtenaren en deskundigen. De aanpak van de groepsgesprekken kan op vele manieren. De opbrengst: een concreet advies over een beleidsvraagstuk, probleemdefinitie of oplossingsrichtingen.	Burgerforum kiesstelsel (minBZK)
Burgerplatform	In een burgerplatform geven burgers en maatschappelijke organisaties beleidsadvies op een aantal momenten tijdens het volledige proces van beleidsvorming. Een burgerplatform telt ongeveer honderd burgers en maatschappelijke organisaties en komt meestal minstens vijf bijeenkomsten van gemiddeld een dagdeel bij elkaar. Voor de behandeling van een concreet beleidsonderwerp wordt uit het platform een groep van ongeveer twintig deelnemers geselecteerd op basis van affiniteit met het onderwerp en hun positie t.a.v. van het onderwerp.	Beleid met Burgers (ministerie van VROM)
Burgerinitiatief (tot wetgeving)	Vanaf 1 mei 2006 hebben burgers het recht om burgerinitiatieven in te dienen bij de Tweede Kamer. Via het landelijke burgerinitiatief kunnen Nederlanders onderwerpen aandragen. De volksvertegenwoordiging is dan verplicht hier een standpunt over in te nemen. Voor het rijk zijn 40.000 handtekeningen nodig, voor gemeenten verschilt dit.	'stop fout vlees' Vroegopstap (zie pagina 72)
Burgerinitiatief (tot activiteit)	Een actie van burgers om iets aan de eigen omgeving te verbeteren. De overheid kan een activiteit met een maatschappelijk relevant doel en zonder winstoogmerk van een (groep) burger(s) ondersteunen (bijv. door vergunningverlening, ondersteunende subsidies. De initiatiefnemers blijven de geestelijk eigenaren.	Lees het artikel op pag 34

eParticipatie	eParticipatie is het betrekken van burgers door middel van internet bij vraagstukken. Op veel niveaus binnen de overheid wordt hier steeds meer aandacht aan besteed. Voorwaarde voor het gebruik van eParticipatie is dat de doelgroep van internet gebruik maakt.	Voor voorbeelden: zie pagina 64
Webforum	Vaste groep burgers die via internet reflecteren op een bepaald beleidsonderwerp, met als doel een brede inventarisatie van opvattingen en wensen van burgers.	
Synmind of Synthetron	Via een (besloten) Internet- of Intranetapplicatie kunnen mensen deelnemen. Op een afgesproken tijdstip of juist gedurende een langere periode. Deelnemers geven hun mening over een aantal van te voren opgestelde uitspraken of stellingen. Na invullen kunnen deelnemers via de computer op elkaar reageren, meningen wijzigen of aanvullen, extra argumenten aanvoeren etc. Iedereen kan in één oogopslag zien in hoeverre de meningen overeenkomen, waar consensus is en waar niet en welke argumenten een rol spelen.	www.synthetron.com (ingezet in o.a. Randstad 2040) zie pagina 12 www.synmind.com
Opinie-wijzer	Peilt de meningen van burger telefonisch, digitaal of schriftelijk en probeert hen gelijktijdig actief bij het verdere beleidsproces te betrekken. De burger krijgt een aantal keuzeopties (gesloten vragen) en aansprekende dilemma's voorgelegd om over het beleid na te denken. De eigen uitkomsten kunnen worden vergeleken met die van andere deelnemers, (politieke) partijen en organisaties.	
Ik-ver-tel-mee	Een interactieve videozuil, waar voorbijgangers of deelnemers aan een bijeenkomst een korte boodschap kunnen inspreken over een actueel onderwerp. Deze opname wordt meteen geprojecteerd op een scherm in de buurt van de zuil, wat levendige gesprekken losmaakt bij de omstanders. Werkt goed voor doelgroepen die doorgaans lastig te bereiken zijn, zoals jongeren en allochtonen.	www.ikvertelmee.nl
Verbeter-voorstel-len/prijs-vraag	Brede oproep om individueel met ideeën te komen voor specifieke (beleids)vraag. Het resultaat is een lijst met voorstellen/ideeën.	

Groeps- gesprek	Bijeenkomst waarbij burgers met elkaar over een specifiek onderwerp praten: de vorm is afhankelijk van de doelstelling en aantal deelnemers: bijvoorbeeld: gespreksavond, werk- of discussiesessies, werkatelier etc.	
Ideeënloket	Een centraal loket waar private partijen, kennisinstellingen, andere overheden en ook burgers ideeën kunnen indienen die zij op eigen initiatief hebben ontwikkeld. Het team achter het loket neemt de ideeën in behandeling en begeleidt het verder de organisatie in. Daarmee komt er een einde aan de zoektocht van externen om bij ministeries de juiste ingang te vinden voor hun ideeën.	Idee VenW
Inspraak nieuwe stijl	Inspraak Nieuwe Stijl bestaat uit twee stappen die elkaar opvolgen. De eerste stap is een brede consultatie van de burgers aan het begin van de planvorming. De vorm van deze stap is vrij. Er is een gedragscode opgesteld om de kwaliteit van de nieuwe werkwijze te waarborgen. In deze fase kan er met de ideeën uit de samenleving nog gemakkelijk iets worden gedaan. De tweede stap is een finale belangentoets, kort voor het definitieve besluit: is er niets over het hoofd gezien en zijn er burgers die vinden dat hun persoonlijke belangen onevenredig benadeeld worden?	N18 Inspraakpunt (ministerie van Verkeer en Water- staat)
U-proces	Een zeer intensief proces voor het aanpakken van zeer complexe maatschappelijke vraagstukken. Een beperkt aantal belanghebbenden committeert zich persoonlijk aan een proces dat grofweg drie stappen doorloopt: inleven in de problematiek, bezinning op eigen bijdrage aan de oplossing, en het samen ontwerpen van een aanpak. Doordat de cruciale partners het hele proces samen doormaken, ontstaat commitment aan de oplossing.	Kijk ook op www.theoryu.nl

DIT OVERZICHT IS MEDE SAMENGESTELD OP BASIS VAN:

WWW.PARTICIPATIEPLAZA.NL, WWW.PUBLIEK-POLITIEK.NL, WWW.BURGERPARTICIPATIE.INFO

The Dutch Cabinet Balkenende IV began its governance period over 18 months ago with a 'dialogue with society'. We no longer make policy for, but with society, is the current creed. Even though the '100 days' of dialogue was subject to criticism, it has nevertheless given the evolving idea of a 'dialogue' new impetus. Across national government bodies, efforts are made to give shape and substance to direct contact with citizens, regarding a variety of subjects. Exactly how this 'dialogue' should be pursued is a tricky question, and the answer has yet to crystallise. However, practical experiences are yielding valuable insights, and are also raising a number of issues. This edition of *Platform* provides some insight into these practical lessons and discusses several dilemmas encountered.

In May 2007, an unusual gathering took place in the Dutch city of Utrecht. The entire, recently installed Cabinet Balkenende IV entered into dialogue with 250 citizens from all across the Netherlands. This meeting was the first visible manifestation of a new cabinet that intends to govern the nation with a different governance style. The wish is to no longer stand with one's back to society, but to maintain direct contact. Through dialogue. And a dialogue that is not vague and abstract, but is concrete and tailor-made. Translated into the 10 priorities and over 70 projects that are at the heart of the new cabinet's policy programme.

The cabinet's choice for this approach underlines a growing trend in (national) government. Since years, the State is increasingly motivated to focus on the issues affect society. The awareness that it is time for a different approach has expanded from a small group of civil servants to a widely shared belief. We no longer create policy for, but with our target groups. After all, in the end it is up to them to give shape and substance to policy in practice. The advance of the Internet is fuelling this trend. At the same time, citizens are increasingly undertaking efforts on their own initiative.

Numerous initiatives by departments

The cabinet's intention is propelling a large number of initiatives at the ministries concerning citizen participation. It signals the start of new projects, but is also an impetus for existing efforts.

A random selection of new and existing projects at departments paints a very diverse picture:

- The *Beleid met Burgers* (Policy with citizens) programme of the Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment;
- The Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality is organising a dialogue about animal welfare, and about the common agricultural policy (see case description);
- There is an inter-departmental network named Citizen Participation;

- The Ministry of Justice is developing a procedure for E-consultation, enabling citizens to voice their views on proposed legislation using the Internet;
- The Ministry of Transport, Public Works and Water Management is opening a desk for ideas and initiatives originating in society: *IdeeVenW*;
- The *Ondersteuning Maatschappelijke initiatieven* (OMI, Support for Community Initiatives) project is developing a procedure for Participative Voice new style (*Inspraak nieuwe stijl*);
- The cabinet has commissioned the Social and Cultural Planning Office to continuously survey citizen's perspectives.

The case description concerning the dialogue about Randstad 2040, and the *Uit de praktijk* accounts (reports from the practical field) give an idea of the experiences at several ministries.

The terminology used is as diverse as the departmental initiatives undertaken, ranging from citizen participation, citizen or community initiative, policy co-production, interactive policy, social consultation, dialogue, working from inside to outside, and so on and so forth.

The methods employed to achieve dialogue are also many: from winter-night musings, fireplace sessions and kitchen table conversations, to design workshops. Finally, entirely new forms are also being created, for example: case adoption, E-participation and the You-process.

What is 'dialogue'?

Inevitably, the question we must ask and answer is: What exactly do we mean by 'dialogue'? Dialogue literally means a two-way conversation. But if you ask ten different communication consultants or policy officers for their definition of dialogue, you are likely to end up with ten different answers. There does seem to be some agreement about the underlying motivation, or the intention. Namely, that the government is attempting to gain insight into the experiences and the views of (non-organised) citizens, and wishes to directly engage a conversation with them.

For this edition of Platform we use the following definition: Dialogue is the direct contact between government and citizens about an issue that is affecting society. Thus, without the intervention of lobby organisations, media, representative entities, experts or political parties. Dialogue goes beyond a one-off consultation; it is a sincere attempt to pursue a two-way conversation for an extended period, cumulatively building further on results achieved. The effect of this is that the government gains insight into how citizens experience issues, into their approach to solutions and their preferences. Not as an end in itself, but so as to arrive at possible alternative approaches to solutions when formulating or implementing policy.

'Dialogue' is thus an umbrella concept covering many forms of citizen consultation and participation. This does not constitute an entirely new approach. What is new, however, is the renewed effort to directly involve society, plus the awareness that, where it concerns the effectiveness of policy, the citizen is ultimately the dominant actor. 'Dialogue' can be seen as a banner that unites old and new initiatives, with the knowledge that they enjoy the explicit support of this cabinet.

Questions concerning dialogue

The experiments with 'dialogue' clarify a number of questions at the centre of the debate. In this edition of *Platform* we identify the following four questions:

What is the goal: sincere conversation or image campaign?

Engaging society in conversation undoubtedly has an impact on the image of the government. If this concerns a sincere conversation, this can benefit the relationship between civic partners and government. However, if the impression arises that improving the government's image is the principal goal of the conversation, this will have an adverse effect. A citizen that feels used for PR purposes will be disinclined to engage in any such 'dialogue' any further. In his contribution, public administrator Mark van Twist says that the dialogue can be interpreted in both ways, but that the government must guard against an excessive instrumentalisation of the dialogue. That would turn it into a ploy, used to enhance the government's image.

Who takes the initiative: the government or the citizen?

The government is putting a lot of energy into organising contact with citizens. At the same time, society is replete with initiatives regarding community concerns, and citizens are intensively engaging each other in conversation about social issues, especially via the Internet. The question is how these initiatives can connect to each other; after all, citizens and the government need each other to achieve social changes. Both Jornt van Zuylen (Ministry of the Interior and Kingdom Relations) and Mark van Twist argue that government should deliberately study ways of connecting to initiatives launched within society. The experiences with the citizens' initiative *Vroeg op stap* (in *Uit de praktijk*) reveal that it is not always easy for citizens to get their ideas heard.

What does dialogue achieve; what do we do with the results?

Dialogue can achieve various types of results, as is demonstrated by the practical experiences with dialogue in the context of Randstad 2040 (case article). Dialogue offers insight into the perception of issues, into people's needs, but can also generate new substantial ideas. It furthermore contributes to network formation concerning a certain theme: during dialogue, coalitions can arise to play a role in further encouraging a discussion or in the implementation of plans. The question remains, though, how these results can find their way through the departments and subsequently to Parliament. After all, the experiences and input of people do not heed a strict distribution of tasks and responsibilities, as we are familiar with within the state. The 'front office' does not always fit the 'back office'. Here, again, it ultimately calls for a reversal of perspective: how can we, within our own confines, connect to the unstructured, increasingly complex world around? This requires creating not just a 'gate from inside to outside', but also a gate 'from outside to inside'. This is one of the conclusions reached through the roundtable discussion.

What is the democratic principle: direct or tiered contact?

Dialogue presumes direct contact with citizens. It is a form of direct democracy within the system of representative democracy in the Netherlands. It is therefore no surprise that, over the past year and a half, the question has often been voiced in Parliament how this direct conversation with society relates to the function of the elected people's representatives (see also the article, '*Een jaar in gesprek met de samenleving*' (A year of conversation with society)). Dialogue

also cuts through the tradition of the formalised consultation of umbrella and representative organisations. This is not always appreciated by these organisations, as the experiences of the Ministry of Education, Culture and Science show (*Uit de praktijk*). Presuming that dialogue cannot replace the contact with Parliament and umbrella organisations, the question is how dialogue can function as a complement.

Further development of the dialogue

The feeling, generally, is that dialogue is still wet behind the ears. Now is the time to experiment with it, and to learn from these experiments.

Further elaboration of dialogue in policy processes requires intensive collaboration between policy and communication officers. After all, dialogue revolves around communication.

Policy makers need to assess where dialogue is called for in order to develop policy that is likely to succeed. Certainly where it concerns large and profound changes, engaging in dialogue must at least be considered; such is the shared view that emerged during the roundtable discussion. Communication officers will need to support their policy colleagues in this respect. For them, engaging in dialogue provides a number of new opportunities to intensively offer critical advice on policy processes at an early stage; this is the view argued by Harold van Biemen (Academy for Government Communications) and Monique Neyzen (independent communication adviser).

In the meantime, an extensive toolset has been developed to help flesh out the conversation with society. Written by Neyzen and Van Biemen, the Practical Section (*Praktijksectie*) offers a deliberation tool and a practical guide to setting up a dialogue. Roel Linn (Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment) and Arnout Ponsioen (Ministry of the Interior and Kingdom Relations) argue for a more extensive use of the possibilities offered by the Internet.

This edition of *Platform* offers inspiration, insights and practical tips to all colleagues in government that wish to further the development of the dialogue.

The RVD Communication Series is published by the Netherlands Government Information Service (RVD) to disseminate knowledge about communication in national government. The series consists of three strands:

1. *Platform*. Opinion pieces about current issues at the interface between policy and communication.
2. *Facts*. Results of research into government communication.
3. *Agreements*. Guidelines and procedures for government communication.

Verder lezen?

De RVD-Communicatiereeks bundelt kennis over communicatie door de rijksoverheid. De reeks bestaat uit drie publicatielijnen, met elk een eigen signatuur. Een overzicht van de onderwerpen per lijn:

PLATFORM

Opiniërende artikelen over actuele thema's op het snijvlak van beleid en communicatie.

Verschenen in 2004:

1. **Communicatie in het hart van beleid**

Communicatie is een integraal onderdeel van het beleidswerk. Dit stelt nieuwe eisen aan de ambtenaar. Wat betekent dat voor de praktijk?

2. **Ordering en ontsnippering; de werking van thema's**

Overheidsorganisaties werken steeds meer vanuit breed geformuleerde thema's bij de aanpak van beleidsonderwerpen en in de communicatie. Wat maakt thema's troef?

Verschenen in 2005:

3. **Andere media, nieuwe kanalen**

Het medialandschap verandert, specifieke doelgroepen vragen nieuwe kanalen. Wat betekent dit voor de overheidscommunicatie?

4. **Beleid in uitvoering**

De roep om effectiviteit en publieke verantwoording van de overheid verschuift de aandacht naar uitvoering en handhaving. Wat kan communicatie hierin betekenen?

Verschenen in 2006:

5. **De taal van de overheid**

Een toegankelijke overheid vraagt om helder taalgebruik. Waar ligt de grens van de begripelijkheid?

6. **De vinger aan de publieke pols**

Er wordt veel onderzoek verricht naar de houding van pers en publiek tegenover de overheid. Hoe kunnen we de onderzoeksresultaten optimaal benutten voor beleid en communicatie?

Verschenen in 2007:

7. **De bewindspersoon als boegbeeld**

De bewindspersoon is het boegbeeld van zowel departement, kabinet als politieke partij. Hoe gaan departementen om met de spanningen die deze profileringsbelangen oproepen?

8. **Communicatief beleid: van cursus tot cultuur**

Veel departementen willen 'omgevingsgericht' en 'van buiten naar binnen' werken. Hoe pakken zij deze cultuurverandering aan en wat werkt?

FEITEN

Resultaten uit onderzoek op het gebied van communicatie door de overheid.

Verschenen in 2004:

1. **Communicatiewijzer midden- en kleinbedrijf**
2. **Communicatiespelregels bij interactieve beleidsvorming**

Verschenen in 2005:

3. **Vijf jaar Postbus 51-monitoringonderzoek**
4. **Communicatiewijzer Ouderen**
5. **Communicatiewijzer allochtonen**

Verschenen in 2006:

6. **Communicatiewijzer allochtonen deel 2**

Verschenen in 2007:

7. **Aandacht voor overheids campagnes**
8. **Invloed op naleving**

AFSPRAKEN

Richtlijnen en procedures op het gebied van overheidscommunicatie.

Verschenen in 2004:

1. **Uitgangspunten van de overheidscommunicatie**
2. **Aanwijzingen voor coproducties van overheid en omroep**

Verschenen in 2005:

3. **Wet Openbaarheid van Bestuur**

Verschenen in 2006:

4. **Vertaalbeleid rijksoverheid**

Verschenen in 2007:

5. **De stijlguide**

De RVD-Communicatiereeks is een uitgave van de Rijksvoorlichtingsdienst in samenwerking met Sdu uitgevers. Voor informatie over verkoop en abonnementen kunt u contact opnemen met:

Sdu Klantenservice, Postbus 20014, 2500 EA Den Haag.

Tel: (070) 37 89 880 Internet: www.sdu.nl/service

De overheid in dialoog is een uitgave van de Rijksvoorlichtingsdienst van het Ministerie van Algemene Zaken, binnen de RVD-Communicatiereeks.

De publicatielijijn *Platform* staat onder redactie van:

Rijksvoorlichtingsdienst/Dienst Publiek en Communicatie

Academie voor Overheidscommunicatie

Paulijn de Bruijne

Ingrid Brummelman

Redactiecommissie Platform 9:

Paul Basset (ministerie van VROM/programma Beleid met Burgers)

Roelfine Krommendijk (ministerie van LNV/directie Communicatie)

Annelies Pleyte (Rijksvoorlichtingsdienst/Coördinatiegroep)

Harold van Biemen (Rijksvoorlichtingsdienst/Academie voor Overheidscommunicatie)

Guido Rijnja (Rijksvoorlichtingsdienst/Academie voor Overheidscommunicatie)

Elisabeth Oppenhuis De Jong (Rijksvoorlichtingsdienst/Afdeling Communicatiebeleid)

Voor reacties:

academie@minaz.nl

Tel: (070) 35 64 279

www.publiekencommunicatie.nl

Voor verkoop en abonnementen:

Sdu Klantenservice

Postbus 20014

2500 EA Den Haag

Tel: (070) 37 89 880

Internet: www.sdu.nl/service

Ontwerp omslag en binnenwerk: **Corps, Den Haag**

Drukwerk: **Drukkerij Wilco, Amersfoort**

Zetwerk: **Holland Graphics, Amsterdam**

© Sdu Uitgevers bv, Den Haag, 2008

ISBN 978 90 12 12858 2

Alle rechten voorbehouden. Alle auteursrechten en databankrechten ten aanzien van deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden. Deze rechten berusten bij Sdu Uitgevers bv.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever en de Rijksvoorlichtingsdienst.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the publisher's prior consent