

De “LAT-relatie” tussen interactief beleid en besluitvorming

Naar een handreiking voor het organiseren van verbindingen tussen informele interactieve processen en formele overheidsbesluitvorming

Dit essay is opgesteld in opdracht van InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster door:

Dr. Jurian Edelenbos

Prof.dr.ing. Geert R. Teisman

Drs. Melchert A. Reudink

Erasmus Universiteit Rotterdam, Centrum voor Publiek Management

Het essay is onderdeel van het thema “Dynamische Duurzame Delta” (3D).

InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster

Postbus 20401

2500 EK Den Haag

tel.: 070 378 56 53

internet: <http://www.agro.nl/innovatienetwerk/>

ISBN: 90 - 5059 – 206 - 0

Overname van tekstdelen is toegestaan, mits met bronvermelding.

Rapportnr. 03.2.063 (serie achtergrondrapporten), Den Haag, december 2003

Voorwoord

Ter voorbereiding van ICES/KIS-3 heeft InnovatieNetwerk een verkenning rond interactieve beleidsvorming laten uitvoeren¹. Uit deze verkenning kwam naar voren dat een van de belangrijkste problemen rond interactiviteit te maken heeft met de afstemming van dit traject op de formele besluitvorming. In gewonere taal: inspraak voor en participatie door burgers organiseren is één ding, maar belangrijk is ook om vooraf goed na te gaan wat met de resultaten daarvan gedaan wordt. En dat gebeurt in de praktijk onvoldoende, of op een wijze die tot frustratie bij burgers leidt.

Met dat in het achterhoofd is aan het Centrum voor Publiek Management van de Erasmus Universiteit Rotterdam gevraagd om een in het dagelijks leven bruikbare en in de praktijk geteste handreiking op te stellen voor het organiseren van goede verbindingen tussen informele interactieve processen en formele overheidsbesluitvorming.

Het Centrum heeft zich van deze taak gekwetend door eerst op basis van succesvolle casuïstiek zes richtlijnen te formuleren. Deze kunnen als volgt worden samengevat:

- Schep vroegtijdig, liefst vóór aanvang van het interactieve proces, duidelijkheid in de verwachtingen over de invloed van het interactieve proces op de formele besluitvorming door expliciet de status van het interactieve proces en de uitkomsten aan te geven en hier aan vast te houden.
- Maak vóór de start van het interactieve proces duidelijk binnen welke inhoudelijke en procesmatige kaders de ideeën, plannen en uitkomsten van het proces moeten blijven om ze uitvoerbaar en haalbaar te maken. Behandel de kaders – indien mogelijk – als veranderlijke eenheden, die tijdens het proces mee kunnen ontwikkelen.
- Geef professionals (ambtenaren, externe deskundigen) een actieve rol in het interactieve proces, opdat verschillende soorten kennis zo vroeg mogelijk gaan stromen en met elkaar verbonden worden, met als resultaat dat plannen zo robuust mogelijk worden gemaakt.
- Geef bestuurders en politici een actief volgende rol, opdat zij het proces en de inhoud die daarin ontwikkeld wordt van dichtbij kunnen meemaken en zo gevoel krijgen voor de achterliggende motieven, belangen en perspectieven, betrokken raken bij plannen en voorstellen en hierop kunnen reflecteren.

¹ J. Edelenbos, G.R. Teisman en M. Reudink, Interactieve beleidsvorming als sturingsopgave. Een voorstudie uitgevoerd in het kader van ICES/KIS-3 over de (onbenutte) potenties van interactieve beleidsvorming voor de ontwikkeling van de groene Delta, Den Haag (InnovatieNetwerk-rapport nr. 01.3.019), 2001.

Houd het interactieve proces open en interactief, ook wanneer de reguliere en intern georiënteerde overheidsprocedures dominanter worden.

Organiseer een op participanten gerichte politieke verantwoording waarbij politici op grond van inhoudelijke gronden aangeven waarom wel of niet bepaalde voorstellen uit het interactieve proces worden overgenomen in formele beslissingen.

De richtlijnen zijn vervolgens getest in de concrete praktijk van Aalten en blijken daar goed te werken. Wel komt naar voren dat het lastig is het interactieve proces ook open te houden op het moment dat besluitvorming – in dit geval door de gemeenteraad – nabij is. Dit leidt tot de aanbeveling om een deel van degenen die uiteindelijk moeten besluiten, als bewakers van het interactieve proces in te zetten. Zij zullen er dan voor zorgen dat de resultaten van de interactie in de besluitvorming zwaar zullen wegen.

InnovatieNetwerk heeft niet de illusie dat met deze richtlijnen alle problemen rond interactiviteit ineens opgelost zijn. Sowieso dienen de richtlijnen altijd te worden vertaald naar de specifieke beleidspraktijk waarop ze worden toegepast. Maar als er inderdaad een adequate vertaling wordt gemaakt, zullen de richtlijnen de kans op mislukkingen met alle daarbij behorende frustraties zeker verkleinen. Wij bevelen dit rapport daarom van harte in uw aandacht aan. En houdt u ons vooral op de hoogte van uw ervaringen. U kunt dat doen door contact op te nemen met Hans Hillebrand van ons bureau, die deze studie ook heeft begeleid.

*Dr. G. Vos,
directeur InnovatieNetwerk Groene Ruimte
en Agrocluster.*

Inhoudsopgave

Voorwoord	i
1. Inleiding	1
1.1. De uitdaging	
1.2. Gevolgde aanpak	
1.3. Leeswijzer	
2. Naar een handreiking	3
2.1. Thema 1: het verlenen van status aan interactieve processen	
2.2. Thema 2: het stellen van kaders voor interactieve processen	
2.3. Thema 3: het definiëren van rollen voor professionals	
2.4. Thema 4: het bepalen van rollen voor politici	
2.5. Thema 5: het interactief en open houden van processen	
2.6. Thema 6: het afleggen van politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid	
2.7. Overzicht van richtlijnen in de handreiking: de procesarchitectuur	
3. De proef op de som	17
3.1. Inleiding	
3.2. Introductie op de testcasus Aalten	
3.3. Overzicht van het verloop van het interactieve proces	
3.4. Het uitvoeren van de richtlijnen	
3.5. Samenvattend	
4. Nabeschuwing	25
Overzicht van gebruikte literatuur en geraadpleegde personen	27

1. Inleiding

1.1. De uitdaging

Dit is een handreiking voor het organiseren van de verbinding tussen informele interactieve beleidsprocessen en formele processen van overheidsbesluitvorming.

Uit een voorstudie bleek dat de experimenten met interactieve beleidsvorming vaak nog weinig bijdragen aan bestuurlijke, politieke en maatschappelijke vernieuwing (Edelenbos e.a., 2001). Een belangrijke oorzaak hiervan is dat interactieve processen te ver af staan van de formele besluitvormingsprocessen binnen de overheid. Met andere woorden: interactieve beleidsprocessen staan erg op zichzelf en zijn onvoldoende verbonden met de formele ambtelijke, bestuurlijke en politieke processen. Het organiseren van deze verbinding wordt ook wel 'de procesarchitectuur' van interactieve beleidsvorming genoemd (Edelenbos, 2000; Teisman, 2001).

Een belangrijk nadeel van de geringe verbinding tussen interactieve processen en formele besluitvormingsprocessen is dat de resultaten van de interactieve processen onvoldoende doorwerken in eindbeslissingen of vervolprocessen. Dit schept teleurstellingen bij degenen die met veel energie en belang participeren in het interactieve proces, zoals private partijen, maatschappelijke groepen en burgers.

Deze problematiek roept nadrukkelijk de vraag op hoe interactieve processen met formele overheidsbesluitvorming verbonden zouden kunnen worden. Hoe zou de procesarchitectuur van interactieve beleidsvorming vormgegeven kunnen worden? Het doel van deze handreiking is om in te springen op deze kennislacune. De uitdaging voor het schrijven van een handreiking is dan ook het tegemoetkomen aan de volgende opgave:

Het maken van een procesarchitectuur voor interactieve processen die voldoende ruimte biedt voor inbreng van betrokkenen en tegelijkertijd tegemoetkomt aan de eisen die de formele besluitvorming stelt.

Onderwerpen die bij de procesarchitectuur van interactieve beleidsvorming spelen zijn bijvoorbeeld:

- De aan interactieve processen verleende status;
- De rolverdeling voor ambtenaren, bestuurders en politici in interactieve processen;
- De bepaling van randvoorwaarden en uitgangspunten voor interactieve processen.

1.2. Gevolgde aanpak

Voor het totstandkomen van deze studie en handreiking is de volgende opzet gekozen:

- A. Het bestuderen van tot nu toe gevolgde procesaanpakken die redelijk succesvol waren ('succesvolle praktijken') in het organiseren van de verbindingen tussen informele interactieve processen en formele overheidsbesluitvorming;
- B. Het op basis daarvan opstellen van een handreiking voor het adequaat organiseren van die verbindingen;
- C. Het beproeven van de handreiking in een specifieke situatie (experiment);
- D. Het evalueren van de handreiking naar aanleiding van leermomenten in het experiment.

1.3. Leeswijzer

Deze studie met handreiking is als volgt opgebouwd. Eerst behandelen we de thema's die belangrijk zijn gebleken bij het organiseren van de verbindingen tussen interactieve processen en formele besluitvorming. Dit gebeurt in hoofdstuk 2. Deze thema's illustreren we met voorbeelden uit de interactieve praktijk. Deze zogenoemde 'succesvolle praktijken' laten zien hoe de verbinding is georganiseerd en welke overwegingen en dilemma's daarbij meegespeeld hebben. Per thema sluiten we af met een richtlijn. Deze werkwijze herhalen we in totaal voor zes thema's. De totale lijst met richtlijnen vormt uiteindelijk de handreiking voor het organiseren van de verbindingen tussen interactieve processen en formele besluitvorming.

In hoofdstuk 3 passen we de handreiking voor de eerste keer toe op een specifiek project, en wel het interactieve proces voor het buitengebied in de gemeente Aalten. Op basis van leerervaringen uit dit experiment sluiten we af met hoofdstuk 4, waarin we de richtlijnen van de handreiking nog eens kort samenvatten en vervolgens evalueren.

2. Naar een handreiking

Dit hoofdstuk geeft ‘het hart’ van de handreiking weer. We behandelen interactieve projecten die op bepaalde vlakken zijn geslaagd in het organiseren van verbindingen tussen interactieve processen en formele besluitvorming. Deze projecten noemen we ‘succesvolle praktijken’ (Edelenbos en Monnikhof, 2001). Verschillende thema’s worden aan de hand van diverse succesvolle praktijken verduidelijkt. De besproken succesvolle praktijken leiden tot een set van richtlijnen, die uiteindelijk resulteren in de handreiking voor het organiseren van verbindingen tussen informele interactieve processen en formele overheidsbesluitvorming. In totaal behandelen we zes thema’s, en wel de volgende:

1. Het verlenen van status aan interactieve processen;
2. Het stellen van kaders voor interactieve processen;
3. Het definiëren van rollen voor professionals;
4. Het bepalen van rollen voor politici;
5. Het interactief en open houden van processen;
6. Het afleggen van politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid.

2.1. Thema 1: het verlenen van status aan interactieve processen

Inleiding

Uit de succesvolle praktijken wordt duidelijk dat het vroegtijdig bespreken en verlenen van voldoende status aan het interactieve proces een belangrijk thema is voor het organiseren van verbindingen tussen interactieve processen en formele overheidsbesluitvorming. Daarbij speelt ook het politieke commitment aan de verleende status een belangrijke rol.

Succesvolle praktijken

Een eerste succesvolle interactieve praktijk is het interactieve proces in de gemeente Doetinchem, waar het gaat om de ontwikkeling van een nieuwe duurzame woonwijk ‘Wijnbergen’. Bij dat interactieve proces geeft het college van B en W aan dat als de uitkomsten van het interactieve proces passen binnen het vooraf door hen opgestelde kader (randvoorwaarden en uitgangspunten), de resultaten van het proces door hen en de gemeenteraad zullen worden overgenomen. Deze uitspraak geeft al vroeg in het traject een hoge status aan het interactieve proces. Participanten voelen zich serieus genomen en zien het interactieve proces als een kans om invloed op beleidsontwikkeling uit te oefenen. Uiteindelijk hebben het college en de raad zich gehouden aan het uitgesproken commitment. Gecreëerde verwachtingen aan de kant van de participanten zijn hierdoor nagekomen. De ideeën die in het interactieve proces zijn ontwikkeld, kenden als gevolg hiervan doorwerking in het formele besluitvormingscircuit.

Als tweede succesvolle praktijk kan het interactieve proces in de gemeente Leerdam worden genoemd, waar het ging om het opknappen van het centrum 'Het Europaplein'. Bij de start van dat proces sprak het college van B en W op voorhand commitment uit ten aanzien van de resultaten van het interactieve proces. Het college voorzag de uitkomsten van het interactieve proces op voorhand van het predikaat 'zwaarwegend advies' waar bestuurders en politici niet zomaar omheen kunnen. Uiteindelijk kregen de uitkomsten van het interactieve proces ook het karakter van een zwaarwegend advies en werden de uitkomsten door het college en de raad overgenomen. Ook in dit geval zijn gecreëerde verwachtingen aan de kant van de participanten ingewilligd.

Richtlijn voor de handreiking

De hierboven besproken praktijken laten zien dat het vroegtijdig duidelijk en expliciet uitspreken van de status van het interactieve proces leidt tot het verbinden van interactieve processen met formele besluitvorming. Dit hoeft niet altijd een hoge status te zijn. Men kan ook kiezen voor het uitspreken van een lage status van het interactieve proces, waarbij in ieder geval duidelijk wordt aangegeven dat de verbinding tussen interactief proces en besluitvorming gering is. Participanten kunnen dan altijd met duidelijke verwachtingen deelnemen aan dit vrijblijvende interactieve proces. Het vroegtijdig uitspreken van de lage status van het interactieve proces voorkomt dat participanten verkeerde (vaak te hoge) verwachtingen gaan koesteren en gefrustreerd raken, omdat hun stem er uiteindelijk toch niet aan toe blijkt te doen.

De eerste richtlijn voor de handreiking is daarom de volgende:

Schep vroegtijdig, liefst vóór aanvang van het interactieve proces, duidelijkheid in de verwachtingen over de invloed van het interactieve proces op de formele besluitvorming door expliciet de status van het interactieve proces en de uitkomsten aan te geven en hieraan vast te houden.

Praktische uitwerking van de richtlijn

De status van het interactieve proces hangt in sterke mate samen met het kiezen van de sport op de participatieladder die voor interactieve processen vaak wordt gehanteerd. Er is een aantal participatieladders in omloop. De volgende ladder kan gehanteerd worden bij het aangeven van de status van het interactieve proces (Pröpfer en Steenbeek, 1999, p.52, 53):

1. Faciliterende stijl	Het bestuur biedt ondersteuning (tijd, geld, deskundigheid, materiële hulpmiddelen).
2. Samenwerkende stijl	Het bestuur werkt op basis van gelijkwaardigheid met andere partijen samen.
3. Delegerende stijl	Het bestuur geeft aan de participant de bevoegdheid om binnen randvoorwaarden beslissingen te nemen of uitvoering aan beleid te geven.
4. Participatieve stijl	Het bestuur vraagt een open advies waarbij veel ruimte voor discussie en inbreng is. Dit betekent onder meer dat de participant een eigen probleemdefinitie en oplossingsrichting kan aangeven.

2.2. Thema 2: het stellen van kaders voor interactieve processen

Inleiding

Het stellen van kaders is het tweede thema dat van belang is voor het organiseren van verbindingen tussen interactieve processen en formele besluitvorming. De kaders kunnen zowel over de inhoud (beleidsmatige randvoorwaarden) als het proces (bijvoorbeeld de deadline van het interactieve proces of de selectie van participanten) gaan.

Succesvolle praktijken

Voor het interactieve proces in Doetinchem (over de ontwikkeling van de duurzame en ecologische woonwijk 'Wijnbergen') stelt het college van B en W kaders in de vorm van randvoorwaarden en uitgangspunten. Ten eerste moet het bestemmingsplan budgettair neutraal zijn (ofwel er moeten ongeveer 1000 woningen in het gebied gerealiseerd worden) en ten tweede moet het proces voor maart 1998 afgerond zijn omdat de Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG) dit stelt. Dit zijn vaste kaders die het speelveld aangeven waarbinnen de participanten ideeën en plannen kunnen ontwikkelen. Blijven de ideeën binnen deze kaders, dan kunnen ze uitgevoerd worden. De voorkeur van een groot deel van de participanten voor een grote groenstrook rond de Kapperskolk (een meertje in het gebied) nemen het college en de raad over. Ook besluit het college om de hoogspanningsleiding uit het gebied Wijnbergen te verwijderen en de financiering met extra kavels rond de Oude Doetinchemseweg op te vangen. Om dit financieel haalbaar te maken, buigt het college de voorkeur van een deel van de participanten voor een ruime groenstrook rond de Oude Doetinchemseweg om naar een smalle groenstrook. De ruime honorering van de wensen, ideeën en plannen van de participanten door het gemeentebestuur leidt ertoe dat zij de bestuurlijke beslissingen steunen.

De gemeente Doetinchem stelt ook aanvullende randvoorwaarden aan het proces, zoals het woningbouwprogramma (bijvoorbeeld verhouding huur- en koopwoningen, kavelgrootte, et cetera), maar dit zijn minder vaste randvoorwaarden die tijdens het interactieve proces door voorkeuren van de participanten aangepast kunnen worden. Deze kaders zijn dus 'beweeglijk'. De aanpassingen worden niet zomaar doorgevoerd; het college moet overtuigd worden van het nut en de noodzaken.

Een tweede succesvolle praktijk gaat over het interactieve proces in de gemeente Leerdam (ontwikkeling van het stadshart 'Het Europaplein'). In dat proces stelt het college van B en W bij aanvang van het proces inhoudelijke randvoorwaarden. Deze randvoorwaarden vinden hun oorsprong in het eerder gevormde beleid ten aanzien van 'Het Europaplein'. Daarnaast is een budget als randvoorwaarde gesteld. Tijdens het proces is men overigens niet krampachtig omgegaan met deze laatste randvoorwaarde. Nieuwe inzichten hebben de gemeente ertoe gezet om het budget te verhogen om de plannen uitvoerbaar te maken. Budgetbesprekingen in de raad(scommissie) leiden ertoe dat de raad expliciet instemt met de nieuw ontstane financiële situatie. Uiteindelijk heeft de kracht van het plan ervoor gezorgd dat nieuwe financiële middelen zijn gezocht.

Richtlijn voor de handreiking

De besproken praktijken tonen aan dat het van tevoren duidelijk stellen van kaders een positief effect heeft gehad op het ontwikkelen van ideeën en de doorwerking ervan naar uiteindelijke bestuurlijke en politieke beslissingen. Omdat de ideeën aansluiten bij de bestuurlijke eisen, komt uitvoering ervan in zicht. Overigens betekent dit niet dat gepleit moet worden voor het altijd opstellen van 'keiharde kaders'. Kaders zijn niet altijd van tevoren duidelijk, maar zijn vaak onaf of verschillend te interpreteren. Kortom: er bestaat vaak veel onzekerheid rond de hardheid van kaders. Daarom moet onderscheid worden gemaakt in harde (onveranderlijke, niet-onderhandelbare) en zachte (veranderlijke, onderhandelbare) kaders. De eerste geven het speelveld aan, de tweede maken veranderingen in de grenzen van het speelveld mogelijk. De veranderlijke, onderhandelbare kaders kunnen worden aangepast aan nieuwe inzichten die tijdens het verloop van het interactieve proces ontstaan. Als kaders dan niet meebewegen, raken ze al snel achterhaald en krijgen ze een knelende uitwerking op het interactieve proces. De participanten in het interactieve proces zullen de kaders niet langer als gezaghebbend ervaren; feitelijk verliezen kaders daarom aan kracht, hoewel ze wel als hard gepresenteerd worden. Het is zaak te erkennen dat er niets mis is met het produceren van een veranderlijk kader dat de motor vormt voor een proces, waarin kaders steeds in beweging zijn en aan scherpte, actualiteit en draagvlak kunnen winnen (Soeterbroek, 2002, p.292).

De richtlijn luidt aldus:

Maak vóór de start van het interactieve proces duidelijk binnen welke (inhoudelijke en procesmatige) kaders de ideeën, plannen en uitkomsten van het proces moeten blijven om ze uitvoerbaar en haalbaar te maken. Behandel de kaders – indien mogelijk – als veranderlijke eenheden, die tijdens het proces mee kunnen ontwikkelen.

Praktische uitwerking van de richtlijn

In de praktijk is het formuleren van kaders niet zo eenvoudig als het op papier lijkt. De wil tot kaderstelling kan zich vermengen met politieke ontwijkingsmechanismen, oprechte behoeften om speelruimte voor het interactieve proces te creëren en worstelingen met het afbakenen van het beleidsonderwerp. Dan volgt meestal een vlucht in zeer algemeen geformuleerde kaders en open, multi-interpretabele vraagstellingen. Een aantal praktische problemen staat in onderstaande box vermeld (Soeterbroek, 2002, p.293).

- Kaders als moeizaam compromis tussen politieke wilsuïting (dit vinden we belangrijk), de wens om politieke speelruimte te houden (hier houden we ons kruit droog) en de wens om het interactieve proces zin te geven (dit leggen we u voor);
- Kaders die mooi passen in de afgebakende werkelijkheid van beleidsbureaucratieën en politieke programma's maar die niet aansluiten op de werkelijkheid van mensen;
- Kaders waarin problemen zo gedefinieerd zijn dat de oplossingen er al in liggen opgesloten of, andersom, betrekking hebben op oplossingen met een dubieuze koppeling aan de probleemsituatie;
- Kaders waarin alle spanningen en keuzes zo keurig worden omzeild dat ze het karakter hebben van bezweringsformules en een optelsom van mooie doelen.

2.3. Thema 3: het definiëren van rollen voor professionals

Inleiding

Het derde thema voor het organiseren van verbindingen tussen informele interactieve processen en formele besluitvorming is de rolinvulling van ambtenaren en externe deskundigen (adviseurs, wetenschappers), samen op te vatten als professionals, binnen het interactieve proces. Met andere woorden: hoe moeten zij zich opstellen in het proces?

Succesvolle praktijken

Het interactieve proces in de gemeente De Bilt over de 'ecologische corridor' in de gemeente is zo georganiseerd dat ambtenaren en adviseurs niet een klassieke expert-houding aannemen ("Wij als experts weten gezien onze professionaliteit het best hoe de invulling van de ecologische corridor eruit zou moeten zien"), maar een interactieve houding ("Wij experts beschikken over professionele kennis, maar jullie stakeholders beschikken over ervaringskennis, die er ook toe doet").

Voor aanvang van het interactieve proces is doorgesproken welke rol de ambtenaren en externe experts moeten vervullen. Tijdens de eerste interactieve bijeenkomsten wordt duidelijk dat de ambtenaren en de externe experts zoeken naar hun rol. Ze moeten expertkennis zodanig onder woorden brengen dat deze begrijpelijk wordt

voor de 'gewone' participant. Maar het interactieve proces besteedt daar bewust ook aandacht aan: participanten krijgen gelegenheid om door te vragen als zij de inbreng van de professionals niet meteen begrijpen.

Tijdens het interactieve proces schetsen de professionals startbeelden om inhoudelijke discussie in het interactieve proces op gang te brengen; deze beelden worden niet als vaststaand feit aan de participanten gepresenteerd. Vervolgens doen de experts actief mee aan discussies en treedt vermenging op van verschillende soorten kennis (expertkennis, ervaringskennis, omgevingskennis). Uiteindelijk vertalen de professionals de uitkomsten van de discussies in beleidsbrochures ten behoeve van besluitvorming in de gemeente De Bilt.

Voor het interactieve proces in de gemeente Hoorn, over de ontwikkeling van de energiearme woonwijk 'Bangert Oosterpolder', is gekozen voor een actieve en interactieve rol van ambtenaren en adviseurs. Bij dat proces is gebruikgemaakt van het instrument 'kennismarkt'. Tijdens de interactieve workshops kunnen participanten langs kenniskramen lopen, informatie lezen en vragen stellen aan ambtenaren en externe experts. Naast deze informatieve rol doen de interne en externe experts ook actief mee aan de werkgroepen waarin participanten ideeën ontwikkelen voor het ontwerpen van een energiearme woonwijk. Door het stellen van richtinggevende vragen en het constructief bekritisieren van ideeën nemen de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de door de participanten bedachte plannen toe.

Richtlijn voor de handreiking

Uit bovenstaande succesvolle praktijken blijkt dat het verbinden van interactieve processen met formele besluitvormingsprocessen wordt bevorderd door in het interactieve proces de plannen/opvattingen van 'gewone' participanten vanuit een expertoptiek continu te toetsen op uitvoerbaarheid en haalbaarheid. Ambtenaren en externe deskundigen vervullen een actieve rol in het interactieve proces. Ze nemen actief deel aan de discussies en werpen continu constructieve vragen op of denken mee over het uitvoerbaar en haalbaar maken van de plannen van de participanten. Zo neemt de kwaliteit van de plannen toe, en zijn het bestuur en de politiek eerder geneigd de plannen over te nemen in formele besluitvorming.

Als richtlijn kan het volgende geformuleerd worden:

Geef professionals (ambtenaren, externe deskundigen) een actieve meediscussiërende rol in het interactieve proces, opdat verschillende soorten kennis zo vroeg mogelijk gaan stromen en met elkaar verbonden worden, met als resultaat dat plannen zo robuust (haalbaar en uitvoerbaar) mogelijk worden gemaakt.

Praktische uitwerking van de richtlijn

De nieuwe, meer interactieve rolinvulling voor professionals kan niet zomaar in de praktijk worden gebracht. Van hen wordt immers verlangd dat ze hun gedrag en handelen veranderen. Dit is geen makkelijke en snel te realiseren opgave. Ambtenaren die eerst gewend waren vooral achter het bureau hun plannen te maken, moeten nu in samenspraak met participanten deze plannen ontwikkelen. Dit vereist een andere, meer open houding en een ander taalgebruik (minder jargon en dergelijke). Het zo vroeg mogelijk doorspreken van de nieuwe rollen is dan ook noodzakelijk. Het is ook aan te raden eerst 'droog te oefenen' door het organiseren van trainingen, 'try-outs' en rollenspellen, waarin professionals kunnen wennen aan of experimenteren met hun nieuwe rol. Dit wordt tot op heden nog zelden gedaan in de interactieve praktijk. Vaak starten overheden zomaar met een interactief proces en zien wel waar het schip strandt. Dit gaat in veel gevallen gepaard met opstartproblemen die ten koste gaan van de voortgang in interactieve processen.

2.4. Thema 4: het bepalen van rollen voor politici

Inleiding

Het vierde thema voor het verbinden van interactieve beleidsvorming met formele besluitvorming is de rol voor politici. Deze rol zou met name actiefvolgend van aard moeten zijn, zoals uit onderstaande succesvolle praktijken blijkt.

Succesvolle praktijken

In het interactieve proces in de gemeente Doetinchem (ontwikkeling duurzame woonwijk 'Wijnbergen') vertonen politici (college en raadsleden) gedurende het hele interactieve proces grotendeels een actieve houding. Zij volgen de discussies tussen participanten van dichtbij door aanwezig te zijn bij de interactieve bijeenkomsten. Ook leveren ze inhoudelijke bijdragen aan de discussies, als de participanten daar om vragen. In het proces treden zij in discussie met de andere deelnemers, nemen openlijk standpunten in, geven antwoord op vragen van andere participanten en doen mee aan het ontwerpen van de woonwijk Wijnbergen.

De leden van het college treden minder actief op dan de raadsleden. Zij zijn aanwezig op openbare bijeenkomsten, waar tussenresultaten van het werkatelier aan hen en het brede publiek kenbaar worden gemaakt. De collegeleden nemen niet actief deel aan inhoudelijke discussies met participanten, maar horen deze discussies aan. Zo blijven ze op de hoogte van de inhoudelijke ontwikkelingen van het interactieve beleidsproces en horen zij de argumentaties en redeneringen achter standpunten. Af en toe geven ze toelichtingen op bestuurlijke standpunten of beantwoorden ze vragen van participanten.

Tegen het eind van het interactieve proces nemen de raads- en collegeleden openlijk standpunten in op bepaalde uitkomsten van het interactieve beleidsproces, zoals op de verplaatsing van de hoogspanningsleiding in het gebied Wijnbergen en het groengebied de Kapperskolk. Niet alleen de participerende raadsleden doen dat, maar ook de overige leden van de gemeenteraad. De standpunten worden in fractievergaderingen van de verschillende politieke partijen ingenomen. Deze standpunten worden

op openbare bijeenkomsten kenbaar gemaakt, waarbij de meningen van de participanten, de raad en het bestuur naast elkaar worden gepresenteerd, zodat verschillen en overeenkomsten in standpunten duidelijk zichtbaar worden. Vervolgens treden raadsleden met zowel de leden van het college van B en W als de andere participanten in discussie over hun standpunten. Ze motiveren deze standpunten en tussentijdse keuzes en horen die van anderen aan.

Ten aanzien van het interactieve proces in de gemeente Vlaardingen, waar het gaat om de ontwikkeling van het gebied 'De Rivierzone', is een speciale raadscommissie voor 'De Rivierzone' in het leven geroepen, om de politieke betrokkenheid bij het proces zo groot mogelijk te maken en de koppeling naar het politieke niveau zo goed mogelijk te organiseren. Daarnaast is een Strategisch Beraad gecreëerd, waarin B en W, hoge ambtenaren en de externe procesmanager zitting hebben. Op die manier blijven bestuurders continu op de hoogte van de ontwikkelingen in het interactieve proces en krijgen zij inzicht in de herkomst (argumentaties van participanten) van de plannen die uit het interactieve proces naar voren komen. Op die manier krijgen ze gevoel voor de plannen en ontstaat commitment.

Richtlijn voor de handreiking

De succesvolle praktijken leren ons dat het dicht op het proces houden van politici een gunstige werking heeft op het organiseren van verbindingen tussen interactieve en formele beleidsvoorbereiding en besluitvorming. Doordat politici van dichtbij het inhoudelijke debat meemaken, krijgen ze gevoel voor de motieven, belangen en perspectieven achter bepaalde voorstellen. Hierdoor groeit het commitment voor die voorstellen, zodat de doorwerking ervan in politiek-bestuurlijke besluitvorming ook toeneemt. Een actief optreden daarbij, in de vorm van zich vragend opstellen, commentaar geven of actief meedenken en meediscussiëren, maakt een nog sterkere koppeling tussen interactieve beleidsvorming en formele besluitvorming mogelijk.

De volgende richtlijn kan worden gesteld:

Bestuurders en politici moeten een actief-volgende rol krijgen, opdat zij het proces en de inhoud die daarin ontwikkeld wordt van dichtbij kunnen volgen, om gevoel te krijgen voor de achterliggende motieven, belangen en perspectieven, betrokken te raken bij plannen en voorstellen en hierop te kunnen reflecteren.

Praktische uitwerking van de richtlijn

Net als bij de rolinvulling van deskundigen vereist een andere rolinvulling van politici een omslag in denken en handelen, die niet van de ene op de andere dag te realiseren is. Tegelijkertijd moeten politici durf tonen, en niet te bevreesd zijn dat zij in het interactieve proces meegesleept worden. Investerings in trainingen kunnen hierbij hun vruchten afwerpen. Bovendien kan de mate van betrokkenheid van politici

bij interactieve processen op verschillende manieren worden ingevuld, van een actief meediscussiërende rol naar een rol aan de zijlijn. Van belang is dat politici zo direct mogelijk de gebeurtenissen in het interactieve proces waarnemen en kunnen volgen.

2.5. Thema 5: het interactief en open houden van processen

Inleiding

Het interactieve proces is niet afgerond als het formele besluitvormingsproces begint. Het goed organiseren van deze overgang is juist enorm belangrijk. In deze paragraaf wordt dit thema verder besproken.

Succesvolle praktijken

Vaak stopt het open en interactieve gehalte van interactieve processen als intern-formele procedures van de overheid de overhand krijgen. Het gevaar dreigt dat interactieve processen als ‘een oester dichtklappen’. De reguliere werkprocedures, gekenmerkt door geslotenheid, nemen het interactieve proces over. Het gevaar bestaat dat intern allerlei wijzigingen of ontwikkelingen in de plannen plaatsvinden buiten het zicht van de participanten. Hierdoor verliest de verbinding tussen interactieve processen en formele besluitvorming aan kracht. Er komt een soort ‘radiostilte’ in het interactieve proces: participanten kunnen niet meer actief deelnemen aan het proces en horen bovendien niets meer over verdere ontwikkelingen in de interne procedures.

Het interactieve proces in Doetinchem (ontwikkeling duurzame woonwijk Wijnbergen) is anders aangepakt. In dat project is continu afstemming gezocht tussen het interactieve proces en de intern-formele procedures, met name in de formele voorbereiding van de politieke besluitvorming. De gemeente Doetinchem is zelfs zover gegaan dat bestaande ambtelijke en bestuurlijke werkwijzen in die procedure zijn aangepast aan het interactieve proces. Zo organiseert de gemeente een interactieve bijeenkomst over de bezwaarschriften die zijn ingediend tegen het bestemmingsplan. In die bijeenkomst beargumenteert de gemeente of en hoe men met bezwaren zal omgaan. Op deze ‘interactieve bezwaarschriftenbijeenkomst’ maken twee ambtenaren de inhoud van de ingediende bezwaarschriften (vijf in aantal) bekend. Bovendien geven ze aan hoe de opmerkingen verwerkt worden in een nieuwe versie van het bestemmingsplan.

Ook hierna houdt de gemeente Doetinchem de participanten continu op de hoogte van de intern-gemeentelijke ontwikkelingen ten aanzien van de ontwikkeling van de woonwijk Wijnbergen. Bovendien heeft men het interactieve proces over het ontwerp-bestemmingsplan voortgezet met een interactief proces over de ontwikkeling van de uitwerkingsplannen voor datzelfde gebied. Ook de bouwfase van de woonwijk wil de gemeente interactief aanpakken.

Richtlijn voor de handreiking

Uit bovenstaande praktijkbeschrijving kan afgeleid worden dat een interactief proces nooit stopt als de fase van de (voorbereiding van de) besluitvorming bereikt is. Het is de kunst om interactieve processen zo lang mogelijk open en interactief te houden, ook als meer intern-formeel georiënteerde procedures van overheidsorganisaties aanzet zijn.

De richtlijn luidt aldus:

Houd het interactieve proces open en interactief, ook wanneer de reguliere en intern georiënteerde overheidsprocedures – meestal in de fase van (voorbereiding van) de politieke besluitvorming – dominant worden.

Praktische uitwerking van de richtlijn

Natuurlijk zullen open en interactieve processen afgewisseld worden met meer gesloten en intern georiënteerde overheidsprocedures. Het is echter noodzakelijk om het proces niet hermetisch dicht te laten klappen, omdat dit het draagvlak voor en de betrokkenheid van participanten bij het interactieve proces kan doen afbrokkelen. Het gaat wellicht voor sommige overheden te ver om participanten erg ruime participatiemogelijkheden in dit stadium van beleidsvorming te bieden omdat dit tegen de normale gang van zaken ingaat, maar dan is het zaak zo transparant en zorgvuldig mogelijk te communiceren over wat er binnen de overheid aan afwegingen, beslissingen en/ of (inhoudelijke of procesmatige) stappen wordt genomen.

2.6. Thema 6: het afleggen van politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid

Inleiding

Het laatste thema voor het organiseren van de verbinding tussen informele interactieve processen en formele besluitvorming is de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd over ingenomen standpunten en (voor)genomen besluitvorming.

Succesvolle praktijken

Het interactieve proces in de gemeente De Bilt (waar het ging om het ontwikkelen van een structuurplan) wordt afgesloten met een openbare raadscommissievergadering waarvoor alle burgers van de gemeente zijn uitgenodigd. Op die vergadering geeft het college van B en W aan waarom het bepaalde voorstellen uit het interactieve proces niet heeft overgenomen. Burgers krijgen op die bijeenkomst de mogelijkheid om kritische vragen te stellen over het al dan niet honoreren van voorstellen; zij vragen het college om inhoudelijk te motiveren waarom bepaalde voorstellen wel of niet zijn overgenomen in het bestuurlijke standpunt en het raadsvoorstel.

Op grond van die discussie tussen collegeleden en burgers kunnen raadsleden inschatten in hoeverre zij het eens zijn met het raadsvoorstel zoals dat door het college is opgesteld. Hoewel het niet altijd makkelijk is om het college tot inhoudelijke motivatie te bewegen (met name de burgemeester, die een dominante rol in het proces heeft), wordt het college wel bewogen tot een inhoudelijke verantwoording van de door hem ingenomen standpunten en het wel of niet overnemen van voorstellen van de participanten aan het interactieve proces. Zo beargumenteert het college niet alleen naar de raad maar ook naar de gemeenschap van de gemeente De Bilt zijn ingenomen standpunten en voorstellen tot politieke besluitvorming.

Het interactieve proces in de gemeente Doetinchem (ontwikkeling duurzame woonwijk 'Wijnbergen') is een tweede succesvolle interactieve praktijk. Dit proces wordt afgesloten met een 'interactieve raadsvergadering' waarin het raadsvoorstel wordt besproken door collegeleden, raadsleden en participanten in het interactieve proces. Leden van het college en de raad leggen met inhoudelijke argumenten verantwoording af naar elkaar en naar de participanten in het interactieve proces over het te nemen besluit.

Voorafgaand aan de raadsvergadering stellen de ambtenaren van de projectorganisatie op basis van de uitkomsten van het hele interactieve proces een collegeadvies op. In dat advies geven de ambtenaren een overzicht van de voorkeuren onder de participanten van het interactieve proces, politieke partijen en college, zoals die uit de openbare bijeenkomst en uit een meningspeiling naar voren zijn gekomen.

Het college van B en W bepaalt op basis van dit advies zijn standpunt, waarin het inhoudelijk beargumenteert op welke punten het instemt met de meningen van de participanten in het interactieve proces en op welke punten het afwijkt. Het college gaat uiteindelijk zover dat het op bepaalde vlakken zijn eigen voorkeursmodel (model 'groen-wonen') voor een duurzame inrichting van het gebied laat varen en bepaalde inhoudelijke voorkeuren uit het voorkeursmodel (model 'groen') van de participanten in het interactieve proces overneemt. Zo raken de beide modellen vermengd en ontstaat een ontwerp-bestemmingsplan voor de inrichting van het gebied dat op steun kan rekenen van zowel de deelnemers aan het interactieve proces als de leden van het college.

In de interactieve vergadering van de raadscommissie Ruimtelijke Ordening adviseert het college positief over dit ontwerp-bestemmingsplan. De voltallige gemeenteraad stemt uiteindelijk in met het ontwerp-bestemmingsplan, zodat het de formele procedure in kan gaan. Over het algemeen zijn de participanten in het interactieve proces zeer tevreden over deze beslissing omdat zij zien dat hun standpunten meegenomen zijn.

Richtlijn voor de handreiking

Interactief werken zorgt ook voor veranderingen in de manier waarop politieke verantwoording wordt afgelegd (vgl. Van Montfoort, 2001). Politici kunnen minder politieke keuzes maken op basis van het feit dat burgers hen nu eenmaal voor vier jaar gekozen hebben (procedurele legitimiteit), maar moeten steeds meer inhoudelijke verantwoordelijkheid afleggen waarom ze wel of niet bepaalde ideeën of plannen uit

het interactieve proces overnemen (beleidsinhoudelijke legitimiteit) (Edelenbos, 2000). Door collegeleden en raadsleden te bewegen om maatschappelijke verantwoording af te leggen naar de participanten in het interactieve proces wordt de verbinding tussen het interactieve proces en de formele besluitvorming georganiseerd.

De richtlijn luidt dan ook:

Organiseer een actieve, op participanten gerichte politieke verantwoording, waarbij politici op basis van inhoudelijke gronden aangeven waarom wel of niet bepaalde voorstellen uit het interactieve proces worden overgenomen in formele beslissingen.

Praktische uitwerking van de richtlijn

Het organiseren van 'interactieve raadscommissievergaderingen' is procedureel gezien tamelijk gemakkelijk uit te voeren, want we kennen al het fenomeen openbare raadsvergaderingen. Maar de interactieve vergaderingen vereisen wel een andere opstelling van collegeleden in het verantwoorden van ingenomen standpunten. Normaal gesproken vindt een verantwoording naar het politieke orgaan (gemeenteraad, Tweede Kamer, Provinciale Staten) plaats; nu vindt tegelijkertijd een verantwoording naar de maatschappij (burgers, maatschappelijke groepen) plaats over waarom bepaalde standpunten worden ingenomen, vooral als deze afwijken van hetgeen het interactieve proces heeft opgeleverd. Deze verantwoording is gebaseerd op inhoudelijke motivatie, omdat participanten verlangen te horen waarom bepaalde ideeën en voorstellen wel of niet zijn overgenomen in politieke besluiten.

2.7. Overzicht van richtlijnen in de handreiking: de procesarchitectuur

In de voorgaande paragrafen zijn zes thema's besproken die van belang zijn voor het organiseren van de verbinding tussen interactieve processen en formele besluitvorming. Bespreking van de thema's aan de hand van succesvolle praktijken heeft geleid tot in totaal zes richtlijnen voor de handreiking. Naarmate er meer richtlijnen worden gevolgd, zal de verbinding des te beter verzorgd zijn. Dit wil overigens niet zeggen dat indien niet alle zes richtlijnen gevolgd worden, de verbinding niet tot stand zou kunnen komen. Per casus zal moeten worden bezien in hoeverre en hoe een bepaalde richtlijn wordt nageleefd en hoe eraan invulling wordt gegeven. Iedere praktijksituatie is immers anders en vereist een specifieke aanpak van de richtlijnen. Het overzicht van de richtlijnen moet dan ook zeker niet gezien worden als een 'blauwdruk' die zomaar op alle situaties toegepast kan worden.

Samenvattend presenteren we hier nog eens de geformuleerde richtlijnen voor het organiseren van de verbinding tussen informele interactieve processen en formele besluitvormingsprocessen:

- Schep vroegtijdig, liefst vóór aanvang van het interactieve proces, duidelijkheid in de verwachtingen over de invloed van het interactieve proces op de formele besluitvorming door expliciet de status van het interactieve proces en de uitkomsten aan te geven en hieraan vast te houden.
- Maak vóór de start van het interactieve proces duidelijk binnen welke (inhoudelijke en procesmatige) kaders de ideeën, plannen en uitkomsten van het proces moeten blijven om ze uitvoerbaar en haalbaar te maken. Behandel de kaders – indien mogelijk – als veranderlijke eenheden, die tijdens het proces mee kunnen ontwikkelen.
- Geef professionals (ambtenaren, externe deskundigen) een actieve meediscussiërende rol in het interactieve proces, opdat verschillende soorten kennis zo vroeg mogelijk gaan stromen en met elkaar verbonden worden, met als resultaat dat plannen zo robuust (haalbaar en uitvoerbaar) mogelijk worden gemaakt.
- Bestuurders en politici moeten een actief-volgende rol krijgen, opdat zij het proces en de inhoud die daarin ontwikkeld wordt van dichtbij kunnen volgen, om gevoel te krijgen voor de achterliggende motieven, belangen en perspectieven, betrokken te raken bij plannen en voorstellen en hierop te kunnen reflecteren.
- Houd het interactieve proces open en interactief, ook wanneer de reguliere en intern georiënteerde overheidsprocedures – meestal in de fase van (voorbereiding van) de politieke besluitvorming – dominant worden.
- Organiseer een actieve, op participanten gerichte politieke verantwoording, waarbij politici op basis van inhoudelijke gronden aangeven waarom wel of niet bepaalde voorstellen uit het interactieve proces worden overgenomen in formele beslissingen.

3. De proef op de som

3.1. Inleiding

In dit deel van de studie worden de richtlijnen (samen de procesarchitectuur) uit het vorige hoofdstuk getest in een specifieke interactieve praktijk in Nederland. De test moet niet gezien worden als een poging om bewijs te leveren voor de geldigheid van de richtlijnen, maar moet worden opgevat als een verkenning van de praktische werkbaarheid van de richtlijnen. Voor de test wordt het interactieve proces in de gemeente Aalten gebruikt; dit proces ging over de inrichting van het buitengebied van de gemeente. De volgende paragraaf gaat dieper in op de beschrijving van deze thematiek.

Voor het inbrengen van de richtlijnen voor de organisatie van het interactieve proces is samengewerkt met de uitvoerders van het project “Bestemming: Burger!”. Dit project is in opdracht van InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster en Habiforum uitgevoerd door consultants van de B&A Groep. Dit project richtte zich op vernieuwende werkwijzen om participatie en betrokkenheid van burgers bij planvorming, inrichting en gebruik van de eigen ruimtelijke omgeving te realiseren. Het interactieve proces in Aalten was één van de drie praktijkstudies (Bekkers e.a., 2003). Medewerkers van de B&A Groep hebben in dat project de rol van procesadviseur vervuld. Via hen zijn de richtlijnen voor het organiseren van verbindingen tussen interactieve processen en bestaande gemeentelijke ambtelijk-bestuurlijke processen onder de aandacht van de gemeente gebracht, die Aalten vervolgens zelf in haar interactieve praktijk heeft uitgevoerd. De ervaringen met de uitvoering van die richtlijnen worden in dit hoofdstuk besproken.

3.2. Introductie op de testcasus Aalten

Aalten is een plattelandsgemeente met bijna 19.000 inwoners in de Gelderse Achterhoek (regio Winterswijk) met een groot buitengebied (8000 ha op het totaaloppervlak van 8338 ha), dat zowel hoge landschaps- en natuurwaarden kent als een groot aantal agrarische bedrijven, met name varkenshouders. De gemeente worstelt al geruime tijd met de beperkingen die door landelijke wetgeving en provinciaal beleid aan de groei van agrarische bedrijven worden gesteld.

Er zijn enkele zaken te noemen die van belang zijn voor de ontwikkeling van het buitengebied van Aalten. Zo raakt de uitvoering van de Reconstructiewet Aalten in hoge mate en biedt, waarschijnlijk, kansen voor een gezonde toekomst voor agrarische bedrijvigheid. Ook een bescheiden verdere ontwikkeling van toerisme en recreatie in de gemeente, geënt op de aantrekkelijkheid van het landschap, is mogelijk.

Daarnaast is er aandacht voor de revitalisering van het platteland, onder andere door nieuwe vormen van bedrijvigheid toe te staan in bijvoorbeeld voormalige agrarische gebouwen en door functies te combineren: de boer treedt ook op als natuurbeheerder, de landgoedeigenaar-nieuwe-stijl geeft het publiek toegang tot gebieden met hoge natuurwaarden.

Inhoudelijk gezien gaat het interactieve proces om het oplossen van knelpunten in het gebruik en de bestemming van het buitengebied: het verknopen van de functies natuur-landschap-bedrijvigheid-bebouwing-recreatie. In zijn algemeenheid gaat het daarbij om het thema van de vernieuwende plattelandsontwikkeling, als antwoord op de traditionele tegenstelling tussen boeren met verminderd toekomstperspectief en stringente milieueisen, bescherming van natuur en landschap, en 'nieuwe functies' die een plaats in het buitengebied opeisen (zoals landgoedontwikkeling).

De gemeente Aalten wil graag een breed gedragen bestemmingsplan voor het buitengebied realiseren. In vorige jaren is twee keer eerder een procedure gestart om het bestemmingsplan buitengebied te ontwikkelen. Beide pogingen liepen vast op zeer veel bezwaarschriften. Het interactieve proces wordt dan ook ingezet om een gedragen gebiedsvisie voor het buitengebied te krijgen. De gebiedsvisie wordt beleidsmatig het kader voor de op te starten procedure van het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan moet daarna verder worden uitgewerkt in een plankaart waarop gedetailleerd wordt weergegeven waar welke bebouwing plaatsvindt (wonen, recreatie, bedrijvigheid, et cetera).

De provincie Gelderland vraagt dringend om een beleidsvisie van de gemeente op het buitengebied en om draagvlak voor een omvattend bestemmingsplan. Belangrijke verwachting in Aalten is dat 'starre regelgeving van provincie en rijk zal wijken voor de druk van de burger'.

Het bestuurlijk en ambtelijk apparaat is dat van een kleine gemeente. Naast de burgemeester telt het college 3 wethouders. De gemeenteraad bestaat uit 19 leden. De CDA is de grootste politieke partij in Aalten met 8 zetels. Wethouder en ambtenaren Ruimtelijke Ordening worden bij de ontwikkeling van het bestemmingsplan ondersteund door het stedenbouwkundig bureau SAB uit Arnhem.

3.3. Overzicht van het verloop van het interactieve proces

In april 2002 informeren wethouder en ambtenaren van de afdeling Ruimtelijke Ordening de belangen- en buurtgroepen van Aalten over het beoogde interactieve proces. De gemeente kiest er bewust voor om alleen de direct belanghebbenden in het gebied zelf uit te nodigen voor deelname aan het interactieve proces. Bovendien worden individuele burgers niet voor deelname uitgenodigd; er moet sprake zijn van georganiseerde belangengroepen.

In juni 2002 vinden de eerste twee thema-avonden plaats. Op elke avond wordt eerst centraal informatie gegeven over de te behandelen thema's en de bestuurlijke en beleidsmatige kaders die daarbij spelen. Daarna vindt discussie plaats in parallelle groepen, waarna plenair conclusies worden getrokken. In september 2002 vinden nog twee thema-avonden plaats.

In oktober 2002 wordt een 'marktdag' georganiseerd. Er komen zo'n 300 mensen op bezoek die informatie in een tiental stands bekijken, discussies voeren met de standhouders (gemeenteambtenaren en externe deskundigen) en de aanwezige wethouder en raadsleden. Bij iedere stand worden vragenlijsten ingevuld, waarin burgers

voorkeuren voor oplossingen kunnen aangeven. Ook raadsleden krijgen de gelegenheid om de vragenlijsten in te vullen. De wethouder sluit de marktdag af met een reactie op de voorlopige uitslagen van de antwoorden op de vragen.

In november 2002 vindt overleg met de provincie Gelderland plaats over de uitkomsten van de marktdag, de thema-avonden en de hoofdlijnen voor de op te stellen gemeentelijke beleidsvisie voor het buitengebied. De ambtenaren van de provincie geven aan onder welke voorwaarden de gemeente van het Streekplan kan afwijken, zodat de gemeentelijke beleidsvisie waarschijnlijk op instemming van de provincie kan rekenen. Hierna start de gemeente, gesteund door het adviesbureau SAB, met het opstellen van het concept van de gemeentelijke beleidsvisie buitengebied. Dit neemt zo'n 5 maanden in beslag.

In april 2003 vindt de interactieve bespreking van de gemeentelijke concept-gebiedsvisie met de belangengroepen en de rest van de bevolking plaats. De wethouder licht de gebiedsvisie toe en beantwoordt vragen van de kant van de participanten.

In mei-juni 2003 wordt het collegestandpunt bepaald in de definitieve versie van de gebiedsvisie. De raadsbehandeling van de gebiedsvisie vindt in juni-juli 2003 plaats, eerst in de raadscommissie RO en vervolgens in de voltallige raad. Tijdens die bijeenkomsten kunnen participanten gebruikmaken van hun spreekrecht.

Hieronder geven we voor het overzicht nog even kort de procesperioden van het interactieve proces in Aalten weer:

Procesperioden:

- April - mei 2002: voorbereiding van het proces met raadsleden en participanten.
- Juni - september 2002: uitvoering van de vier interactieve thema-avonden.
- 18 oktober 2002: marktdag.
- November 2002 - maart 2003: ambtenaren stellen concept-gebiedsvisie op.
- 8 april 2003: concept-gebiedsvisie wordt op een openbare bijeenkomst besproken.
- Mei 2003: collegestandpunt wordt bepaald.
- Juni 2003: bespreking collegestandpunt in raadscommissie RO.
- Juli 2003: bespreking raadsvoorstel in voltallige gemeenteraad.

3.4. Het uitvoeren van de richtlijnen

In deze paragraaf wordt beschreven hoe de uitvoering van de richtlijnen in de interactieve praktijk van de gemeente Aalten is verlopen en welke ervaringen ermee zijn opgedaan.

1. Het verlenen van status aan interactieve processen

Aan de participanten (belangengroepen in het gebied en raadsleden) is in de periode van voorbereiding van het interactieve proces aangegeven dat deelnemende belangengroepen via het interactieve proces niet konden meebeslissen. De ambtelijke projectleider heeft duidelijk gemaakt dat beslissen een aangelegenheid voor de gemeenteraad van Aalten is en blijft. Participanten zien de redelijkheid van dit uitgangspunt in en trekken het niet in twijfel.

De raadsleden reageren positief op het voornemen een interactief proces voor het buitengebied op te starten. Aan de raadsleden wordt niet duidelijk aangegeven wat de implicaties van het interactieve proces zijn voor hun rol als beslissers, in de zin dat zorgvuldig omgesprongen dient te worden met de uitkomsten van het interactieve proces en uitkomsten niet zomaar genegeerd kunnen worden (zie verderop wat de consequenties hiervan zijn geweest).

De gemeente Aalten wil via het interactieve proces draagvlak creëren voor de inrichting van het buitengebied. Ze hoopt dat wanneer belangengroepen achter de gebiedsvisie staan, zij verderop in de procedures van het bestemmingsplan ook minder weerstand tegen het bestemmingsplan zullen uiten.

2. Het stellen van kaders voor interactieve processen

In de voorbereidingsfase van het interactieve proces heeft Aalten kaders gesteld voor het interactieve proces. In eerste instantie zijn kaders gecreëerd voor de deelname aan het interactieve proces. Zo is deelname voorbehouden aan de georganiseerde belangengroepen en niet aan individuele bewoners van het buitengebied. Dit zou voor een te grote deelname aan het interactieve proces zorgen. In tweede instantie zijn kaders gesteld die vanuit de wet en de regio (provincie Gelderland) worden opgelegd aan de invulling van het buitengebied, bijvoorbeeld de maximale grootte van de woninginhoud, namelijk 600 m³. Er zijn geen gemeentelijke kaders gesteld; de kaders zijn voornamelijk provinciaal van aard (streekplan).

Hoewel men van plan was de interacties tussen de belangengroepen te starten vanuit de randvoorwaarden, is dit de eerste thema-avond niet gebeurd. Het externe bureau SAB was onvoldoende voorbereid op de eerste thema-avond. Deze liep ook meteen op een fiasco uit. Men startte met een blanco kaart zonder kaders, uitgangspunten en randvoorwaarden. 'Roept u maar' was de ruime uitnodiging om te discussiëren aan de hand van een blanco kaart van het gebied. Dit werkte averechts. Het leidde tot een verstomming van de discussie. Bovendien werden de participanten op de eerste thema-avond overvallen door het interactieve proces. De eerste avond verliep dan ook moeizaam, omdat alle aanwezigen, inclusief wethouder en ambtenaren, nog moesten wennen aan de aard van het interactieve proces en ieders rol daarin. De aard van de dialoog is anders dan traditionele belangenbehartiging op inspraak-

avonden. Men was onvoldoende doordrongen van ieders rol in dit interactieve proces. Dit zorgde ervoor dat de aanwezige participanten de bal afhielden. Er was te weinig tijd gereserveerd voor het elkaar leren kennen, de zogenaamde aftast- en verkenningfase. Aalten wilde meteen ter zake komen.

Tijdens de navolgende thema-avonden ging het beter. Naast het duidelijk communiceren van de regionale kaders werden aan de deelnemers ook vragen meegegeven die in gemengde groepen moesten worden beantwoord. Dit bood hen voldoende handvatten om een zinvolle inhoudelijke discussie te voeren in de groepen.

Tijdens de discussies in de groepen werd duidelijk dat de participanten vraagtekens zetten bij sommige regionale kaders voor de bepaling van de gebiedsvisie voor het buitengebied van Aalten. Sommige kaders kregen vorm in het interactieve proces. Zo stelden de participanten een uitbreiding voor van de inhoudsnorm voor nieuwe gebouwen in het buitengebied van 600 m³ naar 750 m³. Het oprekken van de norm kon rekenen op consensus van de deelnemers. De gemeente heeft deze wens bij de provincie Gelderland neergelegd en geprobeerd zo de provinciale kaders op te rekken naar de behoefte van de belanghebbenden in het buitengebied van Aalten. De provincie hanteert op dit moment één uniforme norm voor de hele regio Gelderland: indien een bestaand gebouw wordt afgebroken, dan mag de vervangende bebouwing hoogstens 600 m³ inhouden. De gemeente Aalten pleit nu bij de provincie voor een gedifferentieerde aanpak per gebied in de regio.

3. Het definiëren van de rollen van de professionals

De rollen van de RO-ambtenaren en de adviseurs van SAB zijn niet van tevoren zwart op wit gezet. Wel is er een rolverdeling afgesproken, die erop neerkwam dat de professionals als voorzitters van de werkgroepen optraden. Ze kregen een discussieprikkelende rol en waren tegelijkertijd vraagbaak voor de participanten. Iedere avond werd een thema centraal gesteld, waaromheen vragen werden bedacht in kleine kring met de professionals (RO-ambtenaren en externe adviseurs). De inzet van de thema-avonden was om antwoorden te krijgen op openstaande vragen in gemengde groepen (gemiddeld 4-5 groepen van 10-12 personen). Om antwoord te krijgen op de vragen vond de gemeente het belangrijk om een actieve rol aan professionals te geven bij het ontwerpen van de vragen, het zoeken naar antwoorden (discussieprikkelende rol) en het verkennen van mogelijke antwoorden (rol als vraagbaak en gespreksleider).

De ervaring van de gemeente is dat er voldoende diepte was in de antwoorden op de gestelde vragen. Er voltrok zich vaak een discussie tussen professional en leek (de participant), ieder vanuit zijn eigen specifieke deskundigheid. In de groepen waar de gemeentevoorlichter voorzitter was, was de diepgang minder omdat hij minder kennis van zaken had. In andere groepen die werden geleid door milieuexperts lag vaak het accent op het milieu. De ambtelijke projectleider heeft continu gewezen op het gevaar van een te sturende discussieleiding door de voorzitters: het door-drammen van eigen professionele mening was verboden. Als extra voorziening is gekozen voor het laten rouleren van de voorzitters over de verschillende groepen.

De uitkomsten van de thema-avonden werden door de gemeente als zinnig, haalbaar en uitvoerbaar ervaren. Dit kwam doordat de professionals dicht op de discussies en meningsvorming zaten, en hun rol als vraagbaak, prikkelaar en ontvanger van goede (lees haalbare, creatieve, uitvoerbare) antwoorden waarmaakten.

Daar waar de participanten het onderling niet eens konden worden over de inrichting van het buitengebied, hebben de professionals na afloop van de thema-avonden zelf knopen doorgehakt en voorstellen gedaan, die vervolgens op de openbare presentatieavond op 8 april 2003 zijn teruggekoppeld naar de deelnemers van het interactieve proces.

4. Het bepalen van rollen voor politici

De raadsleden van de commissie RO zijn in kennis gesteld van het interactieve proces. Er waren gemiddeld van de 17 raadsleden die Aalten telt, 10-12 raadsleden aanwezig op de thema-avonden. Op de presentatiedag waren dat er minder, ongeveer 4-5, vanwege raadscommissievergaderingen.

Voor elke bijeenkomst zijn de raadsleden in de gelegenheid gesteld om de interactieve bijeenkomsten bij te wonen. De raadsleden hebben in het interactieve proces een rol als toehoorder en actief volger van de discussie gekregen. Als gevolg daarvan zaten de raadsleden dicht op het proces en voelden zij zich nauw betrokken bij het proces en de discussies die plaatsvonden.

Er was niet van tevoren geïnventariseerd wat de gewenste rol van de raadsleden was in het interactieve proces. De inschatting van de ambtelijke projectgroep was dat de raadsleden zich liever op de vlakte hielden. Sommige raadsleden konden het niet nalaten toch actief deel te nemen aan de discussie. Dit was echter niet de bedoeling, omdat zich dan het gevaar voordeed van belangenverstremgeling: sommige raadsleden zijn vaak ook agrariër en/of lid van de GLTO (Gelderse Land- en Tuinbouw Organisatie). Om die reden hadden de raadsleden geen actieve meediscussiërende rol gekregen in het interactieve proces. Bovendien speelde het argument dat het interactieve proces vooral voor de burgers en lokale belanghebbenden bedoeld was. "Je wilt juist de burger betrekken. De raadsleden krijgen aan het eind hun kans".

Ook op de marktdag waren de raadsleden actief betrokken. Zij hebben ook enquêtes ingevuld, alhoewel zij moeilijk hiertoe te porren waren. Ze wilden graag eerst voorbesprekingen voeren in de fractie, voordat zij met standpunten naar buiten kwamen.

5. Het interactief en open houden van interactieve processen

Het voorstel was om pas op de presentatieavond de concept-gebiedsvisie toe te lichten, de reacties van de deelnemers te peilen en vervolgens de standpunten van de politieke partijen weer te geven. Logistiek werkte dit niet. Dit zou een te volle en lange avond worden. Om die reden zijn er thema's uit de visie gehaald voor reacties.

Ook heeft de raad niet direct gereageerd op de reacties van de deelnemers.

Raadsleden gaven er de voorkeur aan eerst rustig de reacties van de deelnemers te inventariseren en vervolgens een partijstandpunt erop te bepalen, alvorens met hun standpunt naar buiten te treden. Het direct in interactie gaan met stakeholders zonder vooroverleg in de fracties was duidelijk nog een stap te ver voor de politiek in Aalten.

De concept-gebiedsvisie is van tevoren naar de participanten gestuurd, zodat zij zich konden voorbereiden op de presentatieavond. Vervolgens hebben de deelnemers de gelegenheid gekregen om mondeling te reageren op de gebiedsvisie. Ook konden achteraf schriftelijke reacties worden ingestuurd. Er zijn in totaal zes schriftelijke reacties ingestuurd, met name van personen/organisaties die niet waren betrokken in het interactieve proces. Ook de GLTO heeft een reactie ingestuurd, evenals Stichting Natuur en Milieu (SNM), de twee tegenpolen in het interactieve proces (economisch belang versus natuurbelang).

Op de presentatieavond zelf werden geen tot weinig kritische geluiden geuit op de gebiedsvisie, behalve door de GLTO. Zij zag op een bepaald punt graag een andere uitkomst (bij de richtlijn over het afleggen van politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid wordt daar verder op ingegaan). De geringe feedback kan het gevolg zijn van het feit dat men (zoals SNM) liever niet openbaar reageert op de visie, maar dit liever schriftelijk doet. In ieder geval was men voornamelijk instemmend over de inhoud van de opgestelde gebiedsvisie, alsmede over de discussiepunten waarover de ambtenaren zelf knopen hadden doorgehakt.

De opkomst op de presentatieavond viel vergeleken met de opkomst van de thema-avonden tegen. Er waren zo'n 4 tot 5 raadsleden en zo'n 50 gewone deelnemers.

6. Het afleggen van politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid

De Wethouder Ruimtelijke Ordening heeft de nota toegelicht en verdedigd op de presentatieavond. Hij heeft een naar buiten toe gerichte verantwoordelijkheid afgelegd, hetgeen de participanten zeer gewaardeerd hebben. Er waren enkele vragen, die de wethouder op die avond heeft beantwoord. In het algemeen waren de participanten instemmend over de concept-gebiedsvisie van het college. Vervolgens heeft het college de reacties op de concept-gebiedsvisie meegenomen in het definitieve collegestandpunt op de inrichting van het buitengebied van Aalten.

De behandeling van de nota gebiedsvisie in de raadscommissie RO en de voltallige gemeenteraad is niet volledig volgens de principes van de naar buiten toe gerichte verantwoordelijkheid geschied. Er was zoals altijd voor de participanten de gelegenheid tot inspraak. Er is niet gekozen voor een interactieve opzet van de raadsvergaderingen, omdat het buitengebied een van de vele onderwerpen was die op de agenda stonden. Bovendien vond men dat dit nog een stap te ver was voor de raadsleden in Aalten.

De GLTO heeft gebruikgemaakt van haar inspreekrecht, en heeft voor elkaar gekregen dat er een amendement is ingediend door het CDA om de regeling "één nieuw bedrijf per stoppende agrariër per perceel" te versoepelen. De bepaling van de hoeveelheid (agrarische) bedrijvigheid in het buitengebied was een discussiepunt. GLTO was voor een ruime benadering, terwijl de natuur- en milieuorganisaties juist tegen waren. CDA heeft acht stemmen in de gemeenteraad en heeft de stem van de ChristenUnie meegekregen, hetgeen resulteerde in een krappe meerderheid van negen stemmen voor het amendement en acht tegenstemmen. Vervolgens heeft de raad zijn besluit opgesteld (deze mogelijkheid heeft de raad sinds de invoering van de dualisering in de lokale democratie). In die herformulering zijn enkele aanpassingen op basis van amendementen doorgevoerd, waar het college, en ambtenaren, zelf niet zo blij mee

zijn. Het heeft voor een minder strak en duidelijk einddocument gezorgd, waar de provincie Gelderland nog wel eens op zou kunnen schieten. Het uiteindelijke raadsbesluit is schriftelijk aan de deelnemers bekend gemaakt.

De ambtenaren en het college betreuren het dat sommige uitkomsten van het interactieve proces op deze manier zijn gewijzigd. De lobbyactiviteiten van GLTO bij 'hun' CDA hebben resultaat opgeleverd. Sommige raadsleden zijn zich onvoldoende bewust geweest van het feit dat de uitkomsten van het interactieve proces niet zomaar gewijzigd konden worden. Zij waren minder doordrongen van de afgesproken status van het interactieve proces.

De procedure van het bestemmingsplan zal waarschijnlijk niet volgens het interactieve proces worden vervolgd. De inzet is een 'conserverende plankaart', alles in het buitengebied heeft al een bestemming, er zullen geen grootschalige wijzigingen optreden en als die zich voordoen, dan is er eerder sprake van bilateraal overleg met de eigenaren van de betreffende specifieke gebieden dan een algemene discussie over de invulling van het gebied. Wellicht dat in die fase het ingebrachte amendement van GLTO nog een staartje krijgt.

3.5 Samenvattend

Samenvattend kan gesteld worden dat de richtlijnen in de praktijk zijn uitgevoerd en er grotendeels voor hebben gezorgd dat de verbinding tussen het informele interactieve proces in Aalten en de formele politiek-bestuurlijke processen tot stand is gebracht. Echter, aan het eind van het interactieve proces is de gemeenteraad toch eigenzinnig opgetreden en heeft enkele amendementen doorgevoerd, met name één op instigatie van de GLTO. Deze organisatie heeft buiten het interactieve proces om zijn belangen behartigd via lobbywerk naar het CDA. Sommige raadsleden hebben het interactieve proces serieuzer genomen dan andere. Bovendien speelden tegengestelde partijpolitieke belangen hierin een belangrijke rol.

Eenzijds is wel aangegeven dat het interactieve proces niet tot meebeslissen voor de participanten zou leiden. De participanten hebben dit ook volledig geaccepteerd. Anderzijds hebben raadsleden onvoldoende ingezien en erkend dat zij niet zomaar om de resultaten van het interactieve proces heen konden gaan. Bovendien hebben hier de lobbyactiviteiten van de GLTO een duidelijke rol gespeeld. De GLTO heeft het interactieve proces als extra kans gezien, naast haar normale lobbyacties naar de raad (met name CDA). Hierdoor is op het eind het interactieve proces alsnog van de normale politieke processen ontkoppeld geraakt. Het organiseren van verbindingen heeft op dit vlak tekortgeschoten.

4. Nabeschuwing

In deze studie met handreiking is verslag gedaan van het onderzoek naar het organiseren van verbindingen tussen informele interactieve processen en formele overheidsbesluitvorming. In hoofdstuk 1 is de kern van de problematiek neergezet. Interactieve processen voltrekken zich tegenwoordig nog te geïsoleerd van de formele ambtelijke, bestuurlijke en politieke processen. Er is om die reden een pleidooi gehouden voor het organiseren van de verbinding tussen die twee soorten processen. Het organiseren van die verbinding wordt ook 'de procesarchitectuur' van interactieve beleidsvorming genoemd (Edelenbos, 2000; Teisman, 2001). Een belangrijk nadeel van een geringe verbinding tussen interactieve processen en formele besluitvormingsprocessen is dat de resultaten van de interactieve processen in geringe mate doorwerken in eindbeslissingen en/of ambtelijke, bestuurlijke en politieke vervolgprocessen.

Op basis van inzichten uit verschillende interactieve succesvolle praktijken zijn vervolgens richtlijnen geformuleerd voor de procesarchitectuur. Die richtlijnen en succesvolle praktijken zijn uitvoerig beschreven in hoofdstuk 2 en hebben geleid tot een handreiking. De geformuleerde richtlijnen kunnen als volgt worden samengevat:

- Schep vroegtijdig, liefst vóór aanvang van het interactieve proces, duidelijkheid in de verwachtingen over de invloed van het interactieve proces op de formele besluitvorming door expliciet de status van het interactieve proces en de uitkomsten aan te geven en hieraan vast te houden.
- Maak vóór de start van het interactieve proces duidelijk binnen welke (inhoudelijke en procesmatige) kaders de ideeën, plannen en uitkomsten van het proces moeten blijven om ze uitvoerbaar en haalbaar te maken. Behandel de kaders – indien mogelijk – als veranderlijke eenheden, die tijdens het proces mee kunnen ontwikkelen.
- Geef professionals (ambtenaren, externe deskundigen) een actieve meediscussiërende rol in het interactieve proces, opdat verschillende soorten kennis zo vroeg mogelijk gaan stromen en met elkaar verbonden worden, met als resultaat dat plannen zo robuust (haalbaar en uitvoerbaar) mogelijk worden gemaakt.
- Bestuurders en politici moeten een actief-volgende rol krijgen, opdat zij het proces en de inhoud die daarin ontwikkeld wordt van dichtbij kunnen volgen, om gevoel te krijgen voor de achterliggende motieven, belangen en perspectieven, betrokken te raken bij plannen en voorstellen en hierop te kunnen reflecteren.

- Houd het interactieve proces open en interactief, ook wanneer de reguliere en intern georiënteerde overheidsprocedures – meestal in de fase van (voorbereiding van) de politieke besluitvorming – dominant worden.
- Organiseer een actieve, op participanten gerichte politieke verantwoording, waarbij politici op basis van inhoudelijke gronden aangeven waarom wel of niet bepaalde voorstellen uit het interactieve proces worden overgenomen in formele beslissingen.

In hoofdstuk 3 zijn de richtlijnen voor een eerste maal getest in een specifieke interactieve beleidspraktijk: de gebiedsvisie voor het buitengebied van de gemeente Aalten. Deze proef heeft een paar zaken duidelijk gemaakt:

- De richtlijnen dragen ertoe bij dat de verbinding tussen informele interactieve processen en formele besluitvormingsprocessen kan worden georganiseerd;
- Iedere richtlijn moet worden vertaald naar de specifieke beleidspraktijk waarvoor ze bedoeld is. De richtlijnen zijn geen blauwdrukken, maar moeten ‘institutioneel inpasbaar’ worden gemaakt;
- De richtlijn van het aangeven van de status van een interactief proces is gemakkelijker duidelijk te maken aan burgers en maatschappelijke organisaties dan aan raadsleden. Maatschappelijke groepen accepteren dat eindbeslissingen in de raad genomen worden; raadsleden daarentegen gaan lossen om met de resultaten van een interactief proces. Het politieke spel dat normaliter gespeeld wordt in een raadscommissie of een gemeenteraad, kent een heel eigen dynamiek en rationaliteit. Daar heeft de rationaliteit van het interactieve proces nog geen positie verworven;
- De verbinding naar de politieke beslissingen (in het geval van de test: de raad) is moeilijker te maken dan naar ambtelijke en bestuurlijke voorbereiding van de beslissing. De richtlijn van een naar buiten toe gerichte politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid voor raadsleden is in het geval van de test in Aalten nog een te hoog gegrepen richtlijn. Het is daarom wellicht noodzakelijk een aanvullende richtlijn te formuleren, en wel de volgende: enkele raadsleden moeten het interactieve proces adopteren en moeten als ‘bewakers van het interactieve proces’ worden aangesteld, die zich hard maken voor de uitkomsten van het interactieve proces in het politieke spel van de gemeenteraad. Zij kunnen andere politici informatie verschaffen over de meningsvorming in het interactieve proces en uitleg geven waarom deze meningen gevormd zijn. Op die manier kunnen de uitkomsten van het interactieve proces beter gewaarborgd worden in het politieke spel. Deze richtlijn moet vervolgens aan een nieuwe test worden blootgesteld om de werkbaarheid ervan te kunnen evalueren.

Overzicht van gebruikte literatuur en geraadpleegde personen

Literatuur

- Bekkers, H., Gout, E., Leewis, M., Lemmers, L., Naber, B. en Rigter, N., *Bestemming: Burger! Eindrapport*, Den Haag, mei 2003.
- Edelenbos, J., *Proces in Vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*, Lemma, Utrecht, 2000.
- Edelenbos, J., Teisman, G.R. en Reudink, M., *Interactieve beleidsvorming als sturingsopgave. Een voorstudie, uitgevoerd in het kader van ICES/KIS-3, over de (onbenutte) potenties van interactieve beleidsvorming voor de ontwikkeling van de groene Delta*, InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, ISBN 90-5059-133-7, rapportnummer 01.3.019 (serie basisdocumenten) Den Haag, september 2001.
- Edelenbos, J. en Monnikhof, R. (redactie), *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*, Lemma, Utrecht, 2001.
- Montfoort, C.J. van, *Dimensies van politieke verantwoordelijkheid*, in: Bestuurskunde, nr. 4, 2001, p.152-160.
- Pröpper, I.M.A.M. en Steenbeek, D.A., *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Coutinho, Bussum, 1999.
- Soeterbroek, F., *Interactieve politiek als zoekproces*, in: Bestuurskunde, nr. 7, 2002, p.288-297.
- Teisman, G.R., *Ruimte mobiliseren voor coöperatief besturen. Over management in netwerksamenlevingen*, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2001.

Geraadpleegde personen

- Mevr. C. Snels, Hoofd Ruimtelijke Ordening, gemeente Aalten.
- Diverse medewerkers van de gemeente Aalten (o.a. de Wethouder Ruimtelijke Ordening en de voorlichter) die in het kader van het project “Bestemming: Burger!” aan discussiebijeenkomsten deelnamen.
- Dhr. H. Bekkers, adviseur B&A Groep, Den Haag.
- Dhr. B. Naber, adviseur B&A Groep, Den Haag.