

Inspraak met beleid

Juni 2010 kregen alle nieuwe raadsleden en wethouders in ons land het boekje *Naar buiten-spoorboekje burgerparticipatie voor raad en college*.² Het boekje bespreekt de aanpak van burgerparticipatie. Maar hoe moet burgerparticipatie via nieuwe media - Web 2.0 - worden aangepakt?

Inspraak is een wettelijk vastgelegd recht van de burger. De lokale overheid is verplicht daaraan vorm te geven. Het mag geen vrijblijvende rondgang inhouden om meningen en suggesties te verzamelen of te poneren. Burgerparticipatie kan veel winnen bij toegesneden technologie die sociale processen voorop stelt. Het gaat immers om een gedurig proces van dialoog dat tot een gedegen besluit moet leiden. Sociale media kunnen de band tussen burger en overheid versterken, niet 'van overheid tot burger' omdat het bij sociale media juist de burger is die actief zijn of haar mening en ideeën kenbaar maakt zonder louter reflectief op mededelingen van de overheid te reageren. In het contact tussen burger en overheid wordt het dan mogelijk gelijkwaardig als partners te opereren.

Sociale media, zoals weblogs, wikis, discussiefora en sociale netwerken als Hyves, Facebook en LinkedIn, zijn bij uitstek geschikt om de band tussen burger en overheid te versterken. Ze alleen als media aan de burger aanbieden is niet voldoende. Het gaat erom waar en hoe internettoepassingen de relatie tussen burger en overheid kunnen verbeteren. Dit betekent dat er een goed begrip moet zijn van de vraag welke technieken en methoden bruikbaar zijn en onder welke omstandigheden. Het gebruik van methoden en technieken is altijd context-afhankelijk.

Inspraak is een proces waarin documentenstromen centraal staan. Alles is duidelijk vastgelegd: de gemeentelijke aanlevering van plannen, procedures voor het indienen en beantwoorden van zienswijzen en openbare inspraakavonden. Bij al deze stappen worden plannen, meningen, kritieken en antwoorden geborgd door documenten die samen een dossier vormen op basis waarvan een beslissing moet worden genomen. In tegenstelling tot het handelen van een individuele burger, staan sociale media toe

dat burgers (en andere belanghebbenden) zich in *communities* organiseren rond beleidsprocessen en daarbij gebruik maken van het sociale kapitaal van deze gemeenschappen.³

Techniek is altijd ingebed in een politieke cultuur en wettelijke kaders. Daarom is de keuze voor een techniek niet waarde vrij. Hoewel er een onafzienbare hoeveelheid literatuur bestaat die in algemene termen de zegeningen van de moderne communicatietechnologie voor de participerende burger bezingt, zijn er weinig werkelijke *proofs of concept* die eenduidig waarmaken dat nieuwe technieken daadwerkelijk het proces van burgerparticipatie in een nieuwe fase kunnen brengen.⁴ Initiatieven met sociale media blijven steken in het laten meepraten van burgers zonder de onderliggende processen fundamenteel transparanter te maken, laat staan te veranderen en te koppelen aan de oppervlaktediscussie. Internettechniek is niet meer dan een hulpmiddel om het onderliggend proces te verbeteren. Momenteel zorgt dat proces voor spanning tussen bestuur en burger en levert het wantrouwen bij burgers op.⁵

Inspraak

Inspraak is de enige situatie waarin burgers wettig kunnen inbreken in het gemeentelijke beleid. Uiteraard bestaan er bezwaarschriftenprocedures, maar die vinden achteraf plaats. Inspraak is een breekijzer om burger en overheid te dwingen naar elkaar te luisteren, omdat er procedures voor bestaan en de directe

1 Met dank aan Mechtild Rietveld, Jan-Bart Broertjes en Henne van der Kooy.

2 VNG & BZK, *Naar Buiten. Spoorboekje burgerparticipatie voor raad en college*.

3 V. Bekkers & A. Meijer (2010). *Co-creatie in de publieke sector: een verkennend onderzoek naar nieuwe, digitale verbindingen tussen overheid en burger*. Den Haag: Boom, p.11.

4 V.M. Frissen e.a. (2008) *Naar een 'User Generated State'? De impact van nieuwe media voor overheid en openbaar bestuur*. TNO rapport 34466, Delft: TNO.

5 *Digitale Vaardigheden van Nederlandse burger*, Scientific Report Series, Enschede: Universiteit Twente 2008.

belangen voor alle partijen duidelijk zijn. Inspraak op lokaal niveau is kritisch beschreven door de Nationale ombudsman in zijn rapport *Wij gooien het de inspraak in*.⁶ In de daaraan toegevoegde *Behoorlijkheidswijzer* gaat hij uitvoerig in op wat zou moeten gebeuren volgens grondrechten, materiële en formele behoorlijkheid en zorgvuldigheid, inclusief

Inspraak is een breekijzer om burger en overheid te dwingen naar elkaar te luisteren

instructienormen. Alle punten in de wijzer zijn technisch-onafhankelijk. Maar de techniek kan veel bijdragen aan het vormgeven, bijhouden en controleren van die behoorlijkheid.

Inspraak is vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De doelen zijn, kort samengevat het bevorderen en waarborgen van een zorgvuldige besluitvorming, coördinatie met het beleid van andere overheden, rechts- en belangenbescherming van de burger en legitimatie van de uitkomst van het besluitvormingsproces.⁷ Deze doelen verwijzen naar de grondslagen van rekenschap en verantwoording, waarbij de overheid, die de burgers zowel vertegenwoordigt als bestuurt, optreedt als een integrale instantie die binnen de waaier van belangen op de best haalbare wijze een gulden middenweg vindt.

Cruciale acties zijn het ter inzage leggen van alle relevante documenten (art. 3:11, 14) en de openbare kennisgeving (art. 3:12). In een digitale omgeving vertaalt zich dit in het beschikbaar stellen van een digitaal dossier. Dit dossier zal in de praktijk steeds completer worden. Met de steeds verdergaande digitalisering van archieven en koppeling tussen instanties, zullen betrokkenen immers hogere eisen stellen aan wat relevante documenten zijn. De breedte en diepte van het digitale dossier nemen toe, terwijl een eenmaal gevormd dossier relevant kan zijn voor latere of gelijkaardige besluitvormingsprocedures.

Essentieel is artikel 3:15 dat regelt dat belanghebbenden naar keuze een schriftelijke of mondelinge zienswijze over een onderwerp naar voren kunnen brengen. Bij veel gemeenten worden emails en faxen al geaccepteerd als schriftelijke bijdragen. Twee zaken zijn belangrijk, namelijk wie zijn belangheb-

benden en hoe passen digitaal commentaar en discussie formeel binnen dit artikel. De hele Awb is doordeesemd met de notie dat de overheid al haar besluiten, brieven aan burgers van een deugdelijke motivering moet voorzien (art. 3:46-50, 7:26,12). Dit wil zeggen dat er in feite een discussieplicht is die door het gebruik van sociale media gestimuleerd zou worden. De wet kent alleen documenten, een cruciaal kenmerk is daarom dat alle bijdragen uiteindelijk de vorm van een vastgesteld document hebben.

De praktijk

De Nationale ombudsman kraakt harde noten en noemt spelregels. Bij gebruik van sociale media is spelregel 4 het kernpunt. Hier bepaalt de gemeente, voorafgaand aan een inspraaktraject, welke rol de burger krijgt. Wij laten in het midden of dit via een gemeentelijke verordening gaat of via casusspecifieke raadsbesluiten. In zijn participatieladder onderscheidt de Nationale ombudsman informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen. Wil de burger zich echt inzetten om inhoudelijk mee te praten dan moet dat zichtbare resultaten hebben. De mondige burger wil coproduceren en meebeslissen, maar alleen 'belanghebbenden' mogen aan de discussie deelnemen. Juist dat maakt de discussie over het begrip belanghebbende zo belangrijk. Zo maar een mening geven, al dan niet via een 'grote



Uitgave Naar buiten-spoorboekje burgerparticipatie voor raad en college

6 Nationale ombudsman, *'We gooien het de inspraak in'. Een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie*. Rapport 2009/180.

7 P.J.J. van Buuren & T.C. Borman (red.). *Algemene wet bestuursrecht : de tekst van de Algemene wet bestuursrecht voorzien van commentaar*. Deventer: Kluwer, vijfde druk 2007.

bek', is even frustrerend als roepen in een lege ruimte. Participatie is juist echte deelname en dan maak je er tijd voor vrij en krijg je er zin in.⁸

Binnen de flexibiliteit en ogenschijnlijke ongrijpbaarheid van sociale media is het nodig strakke gedragsregels te formuleren. Niet iedere techniek hoeft gebruikt te worden en niet op iedere manier. De integriteit van de communicatie moet voorop staan. Staat het de boze burger vrij om in mondelinge of schriftelijke inspraak abjecte taal te bezigen, dan is dat omdat de wet deze vormen van inspraak geheel open heeft geformuleerd. Dat er geen letterlijke verslaggeving van abject taalgebruik tijdens een inspraakavond plaatsvindt, is correctie achteraf. Bij gebruik van sociale media kan men echter strenge eisen stellen. Men hoeft er immers geen gebruik van te maken. Men kan ook tijdens een inspraakbijeenkomst uit de bol gaan. In de wereld van discussie-websites bestaat grote ervaring met het monitoren, bijsturen en richting geven aan bijdragen. Een schoolvoorbeeld is Morokko.nl, dat strakke ethische regels kent en een redactie die alles bijhoudt. Het opkomend veld van *community management* geeft hiervoor een verzameling richtlijnen.

Een ordentelijke discussie via sociale media is uitstekend in documentvorm te vertalen. Daarmee kan en dient het dan ontstane document ingebed te worden in de formele documentaire processtroom. Het is aan het gemeentebestuur de gedragsregels en de redactionele controle vast te stellen. De weerslag van de webdiscussie kan dan in documentvorm, als zienswijze en beantwoording meelopen. Alle zienswijzen en antwoorden zijn dan documenten die in het bestaande traject passen.

Sociale media

Sociale media zijn zeer toegankelijke communicatietechnologieën die sociale interacties mogelijk maken. De nadruk ligt op uitwisseling van door gebruikers gecreëerde inhoud. Deze media maken het mogelijk om *communities* rond gemeenschappelijke belangen of problemen te laten ontstaan doordat ze 'creatie en personalisatie van inhoud, communicatie en samenwerken bevorderen'.⁹ De websites van actie- of buurtgroepen zijn een voorbeeld daarvan.

Burgers kunnen bijvoorbeeld met hun smartphone problemen aan de gemeente melden en via een website kunnen burgers reageren op voorstellen voor wet- en regelgeving. Het probleem bij veel initiatieven rond interactieve beleidsontwikkeling is dat deze

zich beperken tot beeldvorming van het beleid en dat de overheid vaak nog een centrale, sturende rol speelt, terwijl alle fasen van de beleidsvorming zouden moeten worden ondersteund, met name in een vorm waarin de burger een actievere rol speelt. Als sociale media al worden ingezet, is het in processen van agendavorming, beleidsvorming, dienstverlening en handhaving. De echte vraag is echter hoe sociale media, met al hun creatieve maar moeilijk te reguleren interacties, zo ingezet kunnen worden dat ze interacties tussen burger en overheid effectiever en efficiënter maken.

Voorbeelden zijn de e-participatie-instrumenten die Burgerlink ontwikkelt. Op watstemtmijnraad.nl kan men het stemgedrag van raadsleden volgen. Hier is sprake van gepersonaliseerde inhoud, maar niet van creatie, communicatie en samenwerking. Er is geen

Een ordentelijke discussie via sociale media is uitstekend in documentvorm te vertalen

sociaal medium. Petities.nl is wat volwassener. Hier kan men petitieën deponeren, ondertekenen en de eerdere ondertekenaars bekijken, via [tag clouds](http://tagclouds.com) op onderwerp zoeken en de petities.nl-tweets volgen. Via wijwaarderen.nl kan men publieke diensten online selecteren, beoordelingen van anderen zien en meediscussiëren via Facebook en Twitter.

Deze voorbeeldprojecten laten zien dat het mogelijk is communicatieprocessen en co-creatie in de publieke sector te stimuleren. De nadruk ligt vooral op het presenteren van informatie en het verzamelen van reacties, niet op de veel interactievere, intensievere en meer beleidsdoelgeoriënteerde co-creatie. Los van de officiële, bestaan er onafhankelijke buurtwebsites die hun eigen agenda kiezen.

Een project dat zich wel richtte op co-creatie van beleidsvorming door overheid en burger is de *Wij-Bouwen-een-Wijk-community*. Hierin is veel inspanning gestoken om met allerlei *state-of-the-art* sociale media inspraak in de ontwikkeling van een nieuwe wijk in Smalingerland te ondersteunen. Veel belanghebbenden werden uitgenodigd. Zij konden op basis van gedetailleerde achtergrondinformatie een ideeënbus vullen, waarna een selectie daarvan door plangroepen tot concrete plannen werd uitgewerkt. Ondanks alle,

8 H. Wainwright. *Reclaim the state*, Seagull Books, 2009.

9 E. Blom (2009), *Handboek communities: De Kracht van sociale netwerken*. Utrecht: Bruna.



Op www.watstemmijnraad.nl kan men het stemgedrag van raadsleden volgen.

zelfs internationale, aandacht en grote ondersteuningsbudgetten bleven feitelijk deelname en kwaliteit van die burgerdeelname echter sterk achter bij de verwachting. Probleem is niet zozeer dat er drempels



Via www.wijwaarderen.nl kan men publieke diensten online selecteren, beoordelingen van anderen zien en meediscussieren.

proces en uitkomsten bestuurlijk zijn ingekaderd. Er worden wel fora geboden voor het ventileren van standpunten, opvattingen en ideeën, maar er ontstaat geen proces van convergerende beeldvorming waarin ideeën worden verrijkt, uitgewerkt en verfijnd. De vrijheid van communicatie via sociale media dient te worden omkaderd door heldere procesbeschrijvingen, zonder in een dwangbuis te belanden. Om deze balans te bereiken, is een 'socio-technische' systeembenadering nodig.

Systeembenadering

In een sociotechnische systeembenadering bepaalt de samenwerkingscontext (onder andere bepaald door wetgeving) welke technische ondersteuning nuttig en relevant is in welke fase van de samenwerking. Het is van groot belang om doelstellingen te formuleren in termen van concrete resultaten (documenten) en rollen die processen en mensen spelen. Voor elk communicatieproces moet duidelijk zijn welke documenten aanwezig moeten zijn en welke nog geproduceerd worden. Verschillende sociale media hebben verschillende kwaliteiten. Zo is Twitter heel geschikt voor het uitwisselen van informatie, het opbouwen van relaties en gezamenlijke bewustwording, maar relatief ongeschikt voor het coördineren van bijdragen. Een wiki is daarentegen juist geschikt voor het coördineren van bijdragen en het uitwisselen van informatie, maar veel minder voor het opbouwen van relaties.¹⁰ Een voorbeeld van een sociotechnisch ontwerp van een inspraakcommunity is het volgende.

Een complete sociotechnische systeemanalyse ziet er als volgt uit:

- 1. *Doel.* Het doel is een procedure te formuleren waarbij respectvolle communicatie tussen burger

Co-creatie gaat verder dan vrijblijvende consultatie en communicatie

zijn, maar dat een proces ontbreekt dat gekanker of wantrouwen naar co-creatie omzet.

Samenwerkingscommunities

Sociale media gaan over luisteren, vertellen en met elkaar in gesprek raken. Veel van de huidige initiatieven in de publieke sector beperken zich tot het verzamelen van reacties en het faciliteren van meer of minder actieve discussieplatforms. Hier gaat het om verdiepende samenwerking tussen burger en overheid, resulterend in intensievere vormen van co-creatie van beleid. Co-creatie gaat verder dan vrijblijvende consultatie en communicatie. Communicatie dient plaats te vinden in 'conversatiewebben' (gemeente, belangen- en actiegroepen en individuen), van gekoppelde communicatieve workflows, waarin de communicatieactie gericht is op het bereiken van gezamenlijke doelstellingen - zoals een bestemmingsplan - volgens strikt geformuleerde communicatienormen. Om de rol van sociale media beter te begrijpen, is het niet voldoende een verzameling gereedschap zoals websites, Twitter of Facebook aan potentiële gebruikers aan te bieden en er het beste van te hopen.

Het kernprobleem bij deze initiatieven is dat er nauwelijks informatie is over de procesarchitectuur die aan participatie-initiatieven ten grondslag ligt en hoe

10 A. de Moor (2010). Conversations in Context: A Twitter Case for Social Media Systems Design, in *Proc. of I-Semantics 2010*, 1-3 september 2010, Graz (Oostenrijk).

en overheid plaatsvindt met een heldere doelstelling over de gewenste participatiegraad bij een bepaalde fase van het inspraakproces, variërend van passief informeren tot interactief co-creëren en meebeslissen. Een doelstelling is dat alle belanghebbenden zo breed mogelijk worden geconsulteerd en dat het bestuursorgaan deze input volledig verwerkt en rekenschap geeft van de ontwikkeling van het debat. De verplichte bekendmaking is nodig, omdat in het begin van het proces niet alle belanghebbenden bekend zijn. In een proces van co-creatie moeten de belanghebbenden met elkaar aan de slag gaan.

2. *Resultaat.* Het resultaat moet zijn dat alle relevante formele documenten en alle bijdragen onmiddellijk en publiekelijk toegankelijk zijn en dat suggesties, bezwaren en opmerkingen zo herkenbaar in het proces worden behandeld dat voor- en tegenstanders kunnen accepteren dat de argumenten correct behandeld zijn en dat het resultaat een kwestie van beargumenteerde politieke keuze is.
3. *Rollen.* Juist door gebruik te maken van internet kan een bredere groep dan de formeel betrokkenen meedenken. Dit stimuleert de discussie. Formeel hoeft het college alleen te reageren op reacties van betrokkenen zoals beschreven in de inspraakverordening. Door de discussie te verbreden ontstaat echter de mogelijkheid dat betrokkenen en het college zich argumenten uit de discussie eigen maken. Het moet duidelijk zijn wie als belanghebbende, vertegenwoordiger van belanghebbenden, extern expert of geïnteresseerde deelneemt en wat diens rechten en plichten zijn. De raad legt dit in regelgeving vast en kan daarmee het uitvoeringsproces controleren.
4. *Kwaliteitsaspecten.* Kwaliteitsaspecten van de door sociale media ondersteunde communicatieprocessen waaraan in ieder geval moet worden voldaan, zijn:
 - formaliteit: de uiteindelijke teksten moeten voldoen aan de normen van de wetgeving, zoals aanwezigheid van een motivering.
 - toegankelijkheid: alle (formele) documenten en discussies moeten toegankelijk zijn; dit betekent dat alle documenten voor iedere belanghebbende met toegang tot internet toegankelijk moeten

zijn.

- transparantie: zowel de inhoud van documenten en discussies met belanghebbenden als wijzigingen in documenten door besluitvormers (onder andere op basis van de discussies) moeten voor elke belanghebbende eenvoudig in te zien zijn.
 - volledigheid: alle relevante documenten (en de verbanden daartussen) moeten systematisch geordend zichtbaar zijn; documenten anders dan de eigen bijdragen, bijvoorbeeld rapporten van (externe) experts, aangeboden door insprekers, moeten toegevoegd en gelinkt kunnen worden en daarmee deel van de discussie worden; een formeel betrokkene kan dit document dan als het zijne overnemen, waarna het college het als zienswijze moet behandelen; verder moeten de volledige discussies behorend bij een specifiek document traceerbaar, identificeerbaar en reproduceerbaar zijn en in documentvorm worden vastgelegd.
5. *Sociale mediasysteem.* Voor mensen die via sociale media meediscussiëren gelden nauwkeurig omschreven etiketteregels. Deze moeten vooraf worden gepubliceerd. Alleen een waardige en correcte interactie geeft ook de verlegen of geïntimideerde burger moed om deel te nemen. Correcte bijdragen kunnen bij het procedurebesluit worden beschouwd als zienswijzen en als zodanig in de discussie meedraaien. Zo kan de documentaire neerslag van de discussie erkend worden als schriftelijke zienswijze en beantwoording volgens de wet.

Balans

De kern van het sociale-mediasysteem kan bestaan uit een *mailinglist*, een wiki en Twitter. Een mogelijk scenario voor correct gebruik daarvan is dat per inspraakonderwerp de verantwoordelijke ambtenaar een wikipagina aanmaakt. Op deze pagina worden bij het begin van het proces de contouren van het plan gepubliceerd (toegankelijkheid).

De *mailinglist* wordt gebruikt om alle bekende belanghebbenden over het bestaan van de pagina te informeren (transparantie). Twitter is een krachtige middel om onbekende belanghebbenden hierover te informeren, aangezien dit middel zeer geschikt is om topic-gebaseerd onbekenden te benaderen (transparantie). Hoewel alleen de verantwoordelijke deze pagina kan bewerken (formaliteit), kan iedere be-

langhebbende met toegang tot internet de pagina benaderen (toegankelijkheid).

Gelinkte documenten en termen kunnen via de wiki eenvoudig per onderwerp gelinkt worden, bijvoorbeeld via een *tag cloud* (transparantie, volledigheid). Een belangrijke eigenschap van wikis is dat wijzigingen in een pagina zichtbaar gemaakt kunnen worden, waardoor een belanghebbende precies kan zien

afloop van een discussietermijn zo'n document genereren (volledigheid). Verder bestaat bij Twitter de mogelijkheid lijsten te maken van geselecteerde twitteraars. Dit maakt het mogelijk alleen deze lijsten op te nemen in het uiteindelijke (zienswijze) discussiedocument van officieel erkende belanghebbenden (formaliteit).

Conclusie

Het geschetste scenario is slechts een eerste versie van wat werkelijk nodig is, maar geeft de essentie weer. Het 'spelen' met nieuwe mogelijkheden kan leerzaam zijn, maar zet geen zoden aan de dijk. Onder duidelijke redactie en regie kan een sociotechnisch systeem doeltreffend zijn om een online-inspraakprocedure tot echt serieuze burgerparticipatie om te vormen. Men moet een sluitend protocol hebben voor men begint. Wettelijke regels, lokale verordeningen en technische mogelijkheden moeten gecombineerd worden in een heldere 'sociale' procedure. Daarin moeten doelen, taken, rollen en kwaliteitsaspecten eenduidig vastliggen. Een belangrijke conclusie is dat er binnen de huidige wet al zinvolle experimenten gehouden kunnen worden. ■

Een online-inspraakprocedure vereist een sluitend protocol

welke passages in een document (bijvoorbeeld aan de hand van de discussie) zijn gewijzigd (transparantie). Verder is het bij veel wikis mogelijk niet-geregistreerden via een discussiepagina commentaar te laten leveren op bijvoorbeeld een ontwerpbesluitpagina. Via Twitter kunnen onbekende belanghebbenden meediscussiëren (toegankelijkheid, volledigheid). Twitter heeft ook hulpgereedschappen als tweetdoc.com die het mogelijk maken een document van geselecteerde tweets te maken over een bepaalde periode over een bepaald onderwerp. De verantwoordelijke ambtenaar kan na

Betoverende landschappen

Betoverende landschappen, Hollandse meesters uit de negentiende eeuw, zo heet de tentoonstelling in het gemeentemuseum Jan Cunen in Oss. Twintig landschapschilderijen van Weissenbruch, de gebroeders Maris en andere Hollandse meesters uit de negentiende eeuw. Speciaal voor deze tentoonstelling is de collectie van Museum Jan Cunen aangevuld met werken van Mauve en Koekkoek. Kunstenaars zochten in de negentiende eeuw hun inspiratie aan de Franse kust, de Duitse dalen, in het zuiden van Italië en in de Hollandse polders. Overall wisten zij hun intense beleving van het landschap over te dragen op het schilderslinnen. Daarbij keken ze naar werken van roemrijke zeventiende-eeuwse voorgangers. De tentoonstelling is tot en met 19 juni van dit jaar te zien. Op de foto het schilderij *Gezicht op de Delfshaven in Rotterdam* van Johan Bartold Jongkind.

