

**Interactieve beleidsvoering  
Gemeente Den Haag  
Dienst OCW**

**Afstudeerscriptie Bestuurskunde**

**Erasmus Universiteit Rotterdam**

**Afstudeerbegeleider: de heer Dr. J. Edelenbos  
Tweede lezer: de heer Dr. H. H. F. M. Daemen**

**Alwien Dhalganjansing  
100721  
Rotterdam  
Oktober 2007**

<b>Hoofdstuk 1</b>	<b>Inhoudsopgave Inleiding</b>	<b>4</b>
	1.1. Gemeentelijke vernieuwingen	5
	1.2. Gemeenten en interactief beleid	6
	1.3. Dienst Onderwijs Cultuur en Welzijn	7
	1.4. Burgerschap	9
	1.5. Probleem- en vraagstelling	10
	1.6. Doelstelling	11
	1.6.1. Vraagstelling	11
	1.6.2. Deelvragen	11
	1.7. Aanpak van het onderzoek	12
	1.7.1. Literatuuronderzoek	12
	1.7.2. Praktijkonderzoek	14
	1.8. Afbakening	16
<b>Hoofdstuk 2</b>	<b>Interactief beleid</b>	<b>17</b>
	2.1. Inleiding	17
	2.2. Democratie	18
	2.2.1. Inleiding	18
	2.2.2. Vormen van democratie	19
	2.2.3. Deliberatieve democratie	20
	2.2.4. Beleving van democratie	21
	2.3. Burgerparticipatie	22
	2.3.1. Inleiding	23
	2.3.2. Definities en termen van burgerparticipatie c.q. interactieve beleidsvoering	23
	2.4. Voorwaarden van interactieve beleidsvoering	24
	2.5. Type burgers	27
	2.5.1. Plichtsgetrouwen	27
	2.5.2. Verantwoordelijken	27
	2.5.3. Pragmatici	28
	2.5.4. Buitenstaanders	28
	2.6. Rollen burgers	28
	2.6.1. Verschil interactieve beleidsvoering en inspraak	31
	2.7. Algemene motieven voor interactieve Beleidsvoering	31
	2.7.1. Motieven	32
	2.7.2. Motievenketen van Edelenbos	33
	2.7.3. Bedenkingen bij motieven van interactieve beleidsvorming	34
	2.7.4. Kanttekening bij specifieke motieven	34
	2.8. Analyse	36
	2.9. Onderzoeksmodel	36
	2.9.1. Onderzoeksvragen	37
<b>Hoofdstuk 3</b>	<b>Dienst OCW</b>	<b>40</b>
	3.1. Inleiding	40
	3.2. Gemeentelijke visie op burgerbetrokkenheid	40

3.3.	Organisatorische context stadsdeelgericht werken	41
3.3.1.	Belangrijke sturingsdocumenten	42
3.3.2.	Meerwaarde stadsdeelgericht werken	43
3.3.3.	Analyse (1)	45
3.4.	reorganisatie situatie per 1.1.2008	46
3.5.	Maatschappelijke dienstbaarheid benadering en politieke dienstbaarheid benadering	47
3.6.	Analyse (2)	50
3.7.	Burgerschap	51
3.7.1.	Verkenning Burgerschap	53
3.7.2.	Nadere beschouwing	54
3.7.3.	Analyse (3)	54
<b>Hoofdstuk 4</b>	<b>Verordening interactieve beleidsvoering</b>	<b>55</b>
4.1.	Inleiding	55
4.2.	Instrumenten	55
4.2.1.	Inspraak	56
4.2.2.	Samenspraak	56
4.3.	Reflectie op Haagse instrumenten van interactieve beleidsvoering	59
4.3.1.	Inleiding	59
4.3.2.	Specifiek	59
4.3.3.	Verordening versus participatieladder	61
4.4.	Conclusie	63
<b>Hoofdstuk 5</b>	<b>Casus WMO</b>	<b>65</b>
5.1.	Inleiding	
5.2.	Introductie Wmo	65
5.3.	Uitgangspunten MJB Den Haag	68
5.4.	Verkenning van het interactieve beleidsproces	69
5.4.1.	Inleiding	69
5.4.2.	Inrichting institutionele context samenspraakproces	71
5.4.3.	Selectie van aanbevelingen	76
5.5.	Analyse (1)	77
5.6.	Knelpunten	79
5.7.	Analyse (2)	80
<b>Hoofdstuk 6</b>	<b>Conclusies</b>	<b>83</b>
6.1.	Inleiding	83
6.2.	Aanbevelingen	94
6.2.1.	Slotconclusie	95
	Literatuurlijst	96
	Bijlage 1: Lijst met geïnterviewden	97
	Bijlage 2: Gemeentelijke verordening	98
	Bijlage 3: Lijst geïnterviewde personen MJB	100
	Bijlage 4: Vragenlijst	101
	Bijlage 5: Instellingen	102

## **Hoofdstuk 1. Inleiding.**

In toenemende mate zoekt de overheid naar mogelijkheden om burgers meer bij de vorming van beleid te betrekken. Sinds enkele decennia is het begrip ‘interactieve beleidsvoering’ in het Nederlandse openbaar bestuur in zwang (Propper en Steenbeek, 1999: 21). De zoektocht naar vernieuwende vormen van burgerparticipatie, illustreert de urgentie die de overheid hieraan geeft.

De lage opkomst bij de verschillende verkiezingen in Nederland maakt deze problematiek manifest. In die zin zijn overheden ook vanuit het oogpunt van representatieve democratie gedwongen op zoek te gaan naar alternatieve vormen van burgerparticipatie.

De commissie-Wallage deed de aanbeveling om burgers eerder bij de totstandkoming van beleid te betrekken. Door beleidsontwikkeling onder interactief democratisch leiderschap zou de kwaliteit van – en het draagvlak voor – beleid kunnen worden bevorderd. De politiek zou volgens de commissie een extra inspanning dienen te leveren om ook met mensen te communiceren die niet uit zichzelf de communicatie met de overheid zoeken. De commissie noemde dit een “democratische uitdaging”.

Burgers verliezen in toenemende mate belangstelling voor de traditionele manier van politieke participatie (Frissen, 2003) en verwachten van gemeenten dat beter met hun behoeften wordt omgegaan. Interactieve beleidsvorming is een instrument dat op lokaal – gemeentelijk – niveau ingezet kan worden ten einde de burgerparticipatie te stimuleren. Door bestuurlijke vernieuwing en directe betrokkenheid van de burger bij de – lokale – politiek streeft men ernaar de relatie tussen politiek en burger te verbeteren en de kloof te verkleinen (Pröpper en ter Braak 1996).

Uit een onderzoek van Pröpper en Kessens (2000:5) blijkt dat interactieve beleidsvorming bij de lokale overheid op grote schaal wordt toegepast en vorm gegeven aan de hand van verschillende combinaties van interactieve bestuursstijlen. De opkomst van interactieve beleidspraktijken in Nederlandse gemeenten heeft verschillende betekenissen voor bestuurders en burgers, en in het bijzonder voor de ambtelijke organisatie.

In de afgelopen decennia hebben een aantal sociaal maatschappelijke ontwikkelingen voorgedaan die de opkomst van interactieve beleidsprocessen min of meer kunnen verklaren.

- Burgers worden assertiever en verwachten een klantgerichte houding bij gemeenten (Kaiser, 2003:13).
- Zonder dat hun politieke interesse vermindert zijn burgers minder vaak lid van politieke partijen en verschijnen zij minder vaak bij verkiezingen (Frissen, 2003; De Vries, 2000).
- De meeste kiezers voelen geen duurzame, door ideologie of existentieel eigenbelang gevoede band met politieke partijen meer (De Vries, 2000).
- Burgers veranderen hun participatiebehoefte van klassieke politieke partijparticipatie naar meer fluïde, eenmalige, sociale netwerkverbanden (Frissen, 2003, Jensen, 2003).
- Burgers accepteren publieke besluitvorming in steeds mindere mate (De Vries, 2000; Bongers e.a. 2002; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 1999).
- Burgers willen intensiever betrokken worden bij beleidsprocessen (Den Besten & Tom, 2004) en mede vormgeven aan hun toekomst (Bongers e.a., 2002; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 1999).

- Gemeenten geven aan verbetering in dienstverlening een hogere prioriteit op de politieke agenda dan aan de democratische vernieuwing (Van Veen, 2004; De Jongh, 2004).
- De Rijksoverheid stimuleert het gebruik van interactief beleid op lokaal niveau (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & VNG, 2004:4).
- De invoering van het dualistisch stelsel in 2002 houdt onder meer in dat de gemeenteraad binnen het gemeentebestuur een grotere verantwoordelijkheid krijgt om de contacten met burgers te intensiveren in het kader van hun volksvertegenwoordigende rol.
- Veel gemeentebesturen zijn nog niet bewust van hun strategische mogelijkheden om interactief beleid (Vuijk, 2004; Van Veen, 2004) te voeren.

Uit het vorenstaande kan worden afgeleid dat het speelveld van burgers en gemeente zeer dynamisch is. Interactief beleid wordt in toenemende mate binnen de – lokale – overheid ingevoerd. Uitgangspunt van interactief beleid is dat burgers en de gemeente samen aan het –lokale - beleidsproces vorm geven. Interactief beleid leidt daarnaast tot kwalitatief beter beleid omdat groter draagvlak voor het beleid verkregen kan worden en het maakt een hogere democratische legitimiteit mogelijk.

Voor interactief beleid zijn een ‘open vizier’ attitude van de gemeente, gelijkwaardigheid van participanten en invloed van burgers van cruciaal belang. Interactief beleid heeft veel meer betekenis dan het ‘oude’ recht op inspraak, waarbij burgers slechts een mening mogen vormen in plaats van daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen op het beleid.

Ondanks de vele voordelen van interactief beleid is er nog weinig ervaring met interactief beleid opgedaan door gemeentebesturen (Van Oosten, 2004b). Een gevolgtrekking hiervan is dat gemeentebesturen meer geneigd zijn om prioriteit te geven aan de verbetering van de dienstverlening naar de burger. In dit verband kan worden verwezen naar de ‘*digitaliseringslag*’ die gemeenten op dit moment aan het maken zijn op het gebied van verbetering van de dienstverlening. Gesteld kan worden dat interactief beleid steeds meer door gemeentebesturen wordt ontdekt, wel is een kanttekening hier op zijn plaats. Gemeenten doen dit ook vanuit zelfbehoud en versterking van de representatieve democratie. Maar er bestaat ook enige onduidelijkheid en onzekerheid ten aanzien van de verwerking van uitkomsten uit interactieve beleidsvormingsprocessen.

### **1.1. Gemeentelijke vernieuwingen**

Voor veranderingen van het gemeentebestuur bestaat al decennia lang veel aandacht. De aandacht is sedert medio ‘80 sterk uitgegaan naar verbetering van de bedrijfsvoering. Onder de benaming New Public Management (NPM) kwam een stroming tot ontwikkeling, waarvan de oorsprong tot de particuliere sector te herleiden is. In de publieke sector werd meer de nadruk gelegd op het werken met vooraf vastgestelde heldere doelen (Hood, 1991: 3-19). Gemeentelijke organisaties werden gereorganiseerd, waarbij functionele eenheden in het leven werden geroepen die zich ieder met hun eigen producten bezighielden.

Het “Tilburgs model” geniet grote bekendheid in Nederland. De gemeente werd volgens dit organisatiemodel beschouwd als een filiaalorganisatie (J van Huijgevoort, Binnenlandsbestuur 2005: 15). De politiek gaf aan dat bestuur en ambtelijke organisatie

bedrijfsmatiger zouden moeten gaan werken. De bedrijfsvoering moest onder controle gehouden worden door de introductie van planning & control. Gekozen werd voor een rationele aanpak bij het moderniseren van de gemeentelijke organisatie. De vernieuwingen van de gemeentelijke organisatie vloeide ook voort uit hogere eisen die de omgeving ging stellen aan de kwaliteit van de dienstverlening. Het boek “In search of excellence” van Peters en Waterman (Peters & Waterman, 1982) dat voor veel Westerse ondernemingen de aanleiding vormde om in navolging van succesvolle ondernemingen uit landen in het Verre Oosten (Japan, Taiwan, Zuid-Korea) de klant meer centraal te stellen, werd ook door overheidsmanagers gelezen. De overheid sloot met programma’s ter verbetering van de dienstverlening aan op de ontwikkelingen in het particuliere bedrijfsleven.

Begin jaren ’90 werden door het ministerie van Binnenlandse Zaken en de VNG diverse initiatieven ontwikkeld gericht op het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening. De initiatieven vielen samen onder de noemer ‘Servicecentra van de Overheid (SCO), naar het voorbeeld van de Engelse ‘civil service centres’. De burger moest als klant worden gezien en de klant was koning.

Door het rijk werd in 1995 het beleidsprogramma Overheidsloket 2000 (OL2000) gestart. Onder het motto “*Denken en werken vanuit de burger*” wordt getracht te komen tot een “kanteling” van de gemeentelijke organisatie. Door het inrichten van nieuwe loketten, waar de burger op een integrale wijze geholpen kan worden, werd getracht de kwaliteit van de overheidsdienstverlening te verbeteren. Clustering van het dienstverlenend aanbod impliceerde dat getracht werd het probleem van de verkokering, voortvloeiend uit de manier waarop de gemeentelijke organisaties in de jaren ’80 waren gereorganiseerd, te ondervangen. In zijn boek “The search for government efficiency” heeft Downs (Downs, 1986: 23-48) evenwel aangegeven dat het rechtstreeks overnemen door de overheid van in de particuliere sector ontwikkelde ideeën en werkwijzen om meerdere redenen niet eenvoudig is. Downs wijst er allereerst op dat binnen het particulier bedrijfsleven ook grote onderlinge verschillen bestaan. De bedrijfsvoering in het particulier bedrijfsleven is niet per definitie beter dan die bij de overheid.

Voorts dient volgens Downs rekening te worden gehouden met het feit dat een overheidsorganisatie een “politiek bedrijf” is. Een overheidsorganisatie die verbetering van de bedrijfsvoering nastreeft, kan niet simpelweg volstaan met het overnemen van moderne managementtechnieken en -instrumenten uit het particulier bedrijfsleven. Bij de toepassing van nieuwe werkmethoden en managementconcepten zou specifieke aandacht besteed moeten worden aan de rol van de politiek.

## **1.2. Gemeenten en interactief beleid**

Interactieve beleidsvoering doet zich voor bij zowel de landelijke en provinciale overheid als bij de lokale overheid. Maar het is toch vooral op het lokale bestuursniveau waar interactieve beleidsvoering zich afspeelt. Doorslaggevend hierin was de als dramatisch laag ervaren opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990. Dit leidde tot politieke consternatie en suggesties dat het lokale bestuur dat het dichtst bij de burgers werd verondersteld te staan, zijn draagvlak en daarmee zijn legitimiteit aan het verliezen was (Edelenbos en Monnikhof, 2001: 9). Vervolgens bleek dat burgers eerder stemden uit burgerzin dan uit daadwerkelijke betrokkenheid bij de gemeentepolitiek en dat ze een vrij negatief beeld hadden van lokale politici en partijen. De lokale politiek bleek geen eigen gezicht te hebben. Buiten de burgemeester (die niet democratisch gekozen is) zijn lokale

politici nauwelijks bekend. Veel burgers zien bijna geen verschillen tussen de politieke partijen die in de gemeenteraad actief zijn. Daarnaast wordt de lokale politiek als ontoegankelijk ervaren. Politici, op hun beurt weten niet wat er onder de plaatselijke bevolking leeft. Dit leidde tot een publiek debat over de vraag of de overheid en de burger niet te zeer uit elkaar gegroeid waren, en zo ja, wat daar dan aan gedaan kon worden. Vooral lokale politici spraken over het bestaan van een kloof tussen burgers en bestuur. De oplossing zou volgens de analyse onder meer moeten komen van een vernieuwing van het lokale bestuur (Edelenbos en Monnikhof, 2001).

Veel gemeenten besloten daadwerkelijk om iets 'vernieuwends' met het lokale bestuur te gaan doen. Er werden diverse initiatieven genomen die in twee categorieën in te delen zijn. Enerzijds zijn er voorstellen voor institutionele vernieuwingen gericht op de structuur van de formele (representatieve) democratie, anderzijds zijn er vernieuwingen op het terrein van de directe of “alledaagse democratie”. Op het gebied van de institutionele vernieuwingen wordt bijvoorbeeld al jaren gediscussieerd over voorstellen als “wethouders van buiten de raad”, maatregelen die het primaat van de gemeenteraad zouden versterken, het referendum en een gekozen burgemeester. In de nieuwe Gemeentewet, die vanaf 7 maart 2002 in werking is getreden, is een aantal van deze institutionele vernieuwingen opgenomen, zoals dualisering van het gemeentelijke bestuur. De raad richt zich sterker op de burger en besteedt meer aandacht aan de controle van het college. Door dit vernieuwend samenspel wordt gehoopt burgers meer bij het lokaal politiek gebeuren te betrekken. De taakverdeling tussen raadsleden, wethouders, burgemeester en ambtenaren is opnieuw vastgelegd. Burgers kunnen duidelijker zien hoe de gemeente werkt en controleren of ze dat goed doet. Naast deze voorstellen zijn gemeenten op tal van terreinen met vernieuwingen op het vlak van de directe of alledaagse democratie aan de slag gegaan. Het gaat hier voornamelijk om initiatieven waarbij gestreefd wordt de mening van burgers en maatschappelijke organisaties een plaats in het besluitvormingsproces te geven. Zo worden in verschillende gemeenten rondetafelgesprekken, stadsconferenties, stadsgesprekken, tribunalen enzovoort gehouden waarbij burgers worden uitgenodigd om hun opvattingen kenbaar te maken. Daarbij wordt met burgers gediscussieerd over vraagstukken en ontwikkelingen in hun gemeente (Edelenbos en Monnikhof, 2001). Een verzamelterm voor al deze initiatieven is interactieve beleidsvoering.

### **1.3. Dienst Onderwijs Cultuur en Welzijn**

De dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn (OCW) is een van de kerndiensten van de gemeente Den Haag. De beleidsterreinen waarop OCW opereert is zeer divers. OCW ontwikkelt beleid op het gebied van onderwijs, sport, cultuur, welzijn, jeugd, integratie, volksgezondheid en zorg. OCW stelt zich als een veelzijdige en dynamische dienst voor die stevig verankerd is in alle onderdelen van de Haagse samenleving (OCW, Mensen Maken de stad, 2005).

De missie van de dienst luidt (in kortbestek):

‘ *In een daadkrachtig Den Haag is OCW de essentiële stimulator en regisseur in de maatschappelijke ontwikkeling van individuen en voor de lokale samenleving als geheel. OCW ontwikkelt en levert daartoe een samenhangend en toegankelijk zorg- en voorzieningenpakket.*

Deze missie is verder geconcretiseerd in een aantal statements dat ondermeer inhoudt dat OCW:

- vanuit een visie op de stad en regio - zelfstandig en in samenwerking met andere gemeentelijke diensten en de gemeenschap - beleid ontwikkelt op de samenhangende terreinen van onderwijs, cultuur, welzijn, sport en zorg, en toeziet op effectieve uitvoering van dat beleid door middel van een professioneel werkende organisatie;
- Haagse burgers stimuleert en ondersteunt - in het bijzonder zij die in een achterstand verkeren of dreigen te geraken - zodat zij zelfstandig(er) en volwaardig(er) kunnen functioneren en samenleven;
- het probleemoplossend vermogen en klantgerichtheid hierbij als uitgangspunt neemt;
- binnen de door het bestuur bepaalde kaders een belangrijke bijdrage levert aan Den Haag als een ongedeelde, vitale stad, waarin burgers zo veel mogelijk worden aangespoord en ondersteund om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor hun persoonlijke ontplooiing en voor de kwaliteit en leefbaarheid van hun omgeving, en om zich daarvoor in te spannen;
- bij realisering van maatschappelijke programma's de wisselende rol heeft van regisseur, subsidieverstrekker, facilitator, uitvoerder of combinaties daarvan.

De strategie van de dienst OCW is gericht op vier thema's die een nieuw elan beogen en een meer vernieuwende cultuur willen bereiken:

1. Sociale cohesie, integratie en participatie (binden)
2. Uitdagen en uitgedaagd worden
3. Ontwikkeling van werk (vooruitkomen)
4. Veiligheid, leefbaarheid, en zorg (basis voor binden, boeien en vooruitkomen).

Uit deze korte beschrijving van de missie en strategie komt onomwonden tot uitdrukking dat OCW een grote maatschappelijke verantwoordelijkheid heeft en in die zin nauw betrokken is bij lokaal sociaal maatschappelijke ontwikkelingen. De missie spreekt de ambitie uit om als dienst een wezenlijke zelfstandige bijdrage te leveren aan een maatschappelijke visie op de stad. Bovendien wordt ernaar gestreefd deze visie samen met andere actoren tot stand brengen.

De werkwijze van OCW kan worden gekenschetst als de '*maatschappelijke dienstbaarheid benadering*.' (B. de Wit, 2000: 34-36). Beleid wordt mede in samenspraak met verschillende actoren gemaakt. De samenleving wordt als netwerk beschouwd, waarbij verschillende partijen verschillende onverenigbare belangen lijken te hebben (E. Klijn e.a., 1992). Overheidsmanagers dienen doordrongen te zijn van de maatschappelijke verantwoordelijkheid die zij dragen, want dat vormt de beste waarborg voor het functioneren van de organisatie in overeenstemming met de beginselen van de democratische rechtstaat. Een overheidsorganisatie moet zich inzetten om burgers en bedrijven als hun klanten zo goed mogelijk te bedienen. In deze complexe setting stelt OCW zich dan ook voor een belangrijke c.q. een bepalende factor te zijn. Dit omgevingsgericht strategisch denken wordt in de theorie ook als netwerksturing aangeduid. Dit betekent onder meer dat rekening gehouden wordt met de complexiteit van de vraag. Er is geen ééndimensionele vraag vanuit de samenleving waarop de organisatie zich kan



focussen. Er zijn diverse vragen, doelgroepen, belangenvertegenwoordigers, actiegroepen, toeleveranciers, overheidsorganisaties en de politiek (E.Klijn e.a, 1992). Alle actoren spelen hun eigen spel, streven hun eigen doelstellingen na en hebben andere relaties ten opzichte van elkaar.

OCW beschikt over verschillende instrumenten om actieve betrokkenheid van burgers bij het ontwikkelen van gemeentelijk beleid te stimuleren. Deze zijn 'Inspraak', en 'Samenspraak'. Deze instrumenten hebben verschillende participatieniveaus zoals informeren, raadplegen, adviseren en coproduceren.

Dat OCW een 'zelfstandige' strategische visie ontwikkeld heeft betekent dat hiervoor politieke ruimte bestaat. Dit betekent dus ook dat er geen sprake is van politieke dominantie die zich uit in opgelegde regels en instructies over de koersbepaling. De politieke ambtelijke verhoudingen passen in die zin binnen het model dat James Svara ontwikkeld heeft onder de naam 'politiek-ambtelijke complementariteit' (Svara, 2001: 176-183). In dit model bestaat geen inherente spanning tussen de politieke wens tot sturing van het ambtelijke apparaat en het ambtelijk streven naar professionele beleidsvoering en maximale zelfstandigheid in het eigen functioneren. Politici sturen en controleren in dit model voornamelijk op hoofdlijnen van het beleid, maar geven de ambtelijke organisatie maximale ruimte en vertrouwen om binnen die kaders in grote mate van zelfstandigheid aan beleidsontwikkeling, uitvoering en toezicht te doen.

In de literatuur worden politiek ambtelijke verhoudingen veelal als zwart-wit geschilderd: of er is sprake van politieke dominantie of van ambtelijke autonomie. In deze scriptie wordt een poging gedaan om inzicht te krijgen in de politiek ambtelijke context waarbinnen OCW verkeert.

#### **1.4. Burgerschap**

In 2006 is een door OCW opgestelde beleidsnota door het college van burgemeester en wethouders geaccordeerd met de titel '*Samen stad zijn*' en als ondertitel '*Burgers maken het verschil*'. Deze nota is erop gericht de inspraak en betrokkenheid van burgers te vergroten. In deze setting wordt een causaal verband gelegd tussen de begrippen inspraak en betrokkenheid. De veronderstelling is dat meer inspraak tot meer betrokkenheid leidt. Burgerschap kan verder kortweg als volgt omschreven worden.

- Burgers worden gestimuleerd om samen verantwoordelijkheid te nemen voor een vitale, leefbare en sociale stad. Burgers worden uitgenodigd zelf plannen te maken en uit te voeren om de kwaliteit van de leefomgeving van Hagenaars verder te verbeteren. Daarnaast wordt aan burgers meer invloed gegeven op wat zij zelf doen door middel van inspraak, wijkbudgetten en doorontwikkeling van de stadsdeelorganisatie.
- Burgerschap heeft tot doel om de sociale binding met de stad te versterken. Sociale netwerken spelen een grote rol, omdat deze van doorslaggevende rol kan betekenen voor bijvoorbeeld het vinden van een baan. De gedachtegang hierachter is gebaseerd op de stelling hoe breder het netwerk, hoe meer kansen er voor burgers ontstaan in materiele en immateriële zin. Ontmoeting dialoog en samenwerking tussen burgers worden gestimuleerd, hetgeen ertoe moet bijdragen dat mensen hun netwerken openstellen. Dit biedt kansen op sociaal-economisch terrein en voor persoonlijke ontwikkeling en groei (OCW, Burgers maken het verschil, 2007).

Met de nota Burgerschap wordt gestreefd om meer initiatieven van, voor en door burgers te komen, gericht op de versterking van het sociale weefsel in buurt, wijk of stad, met daarbij uitdrukkelijke aandacht voor het bouwen van bruggen tussen culturen en/of generaties dat de initiatiefnemers zelf actief betrokken willen zijn bij de uitwerking en de uitvoering van hun plannen. Burgerschap moet ertoe leiden dat meer mensen actief worden, dat hun sociale netwerk steviger wordt en dat hun betrokkenheid toeneemt.

### **1.5. Probleem – en vraagstelling.**

De sociaal maatschappelijke oriëntatie van OCW is groot. Dit komt tot uitdrukking in de missie van de dienst: *‘In een daadkrachtig Den Haag is OCW de essentiële stimulator en regisseur in de maatschappelijke ontwikkeling van individuen en voor de lokale samenleving als geheel. OCW ontwikkelt en levert daartoe een samenhangend en toegankelijk zorg- en voorzieningenpakket’.*

De werkwijze van de dienst wordt gekenmerkt als de maatschappelijke dienstbaarheid benadering, waarbij beleid in samenspraak met verschillende actoren gemaakt wordt. In deze conceptie wordt de samenleving als netwerk gezien, waarbij verschillende partijen verschillende onverenigbare belangen lijken te hebben.

Interactieve beleidsvoering is een relatief nieuwe instrument binnen het openbaar bestuur, maar is al zeker een decennium gaande. Ook in Den Haag worden instrumenten ingezet om burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en andere overheden bij het beleid te betrekken ten einde gezamenlijk en in een open wisselwerking tot ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van beleid te komen. Hiertoe heeft de Gemeente Den Haag een inspraak- en samenspraakverordening opgesteld die voor het hele concern geldt.

Met de invoering van de nota Burgerschap wordt een stap verder gezet om de actieve betrokkenheid van burgers bij het beleidsvormingsproces te bevorderen. Immers Burgerschap stimuleert burgers om zelf plannen te maken op het gebied van wonen, werken en leven en deze aan het gemeentebestuur ter goedkeuring voor te leggen. Bij inspraakprocessen geven burgers hun mening over een beleidsvoornemen dat gereed is voor bestuurlijke besluitvorming. Eventuele amendering van dit voorstel is nagenoeg niet meer mogelijk. Het beleid zoals door de gemeente is voorbereid blijft in principe overeind. Veel gemeenten hebben, zoals eerder is gesteld onder paragraaf 1.1. echter moeite met de uitvoering van interactief beleid, met name is er onbekendheid over welke actoren betrokken moet worden, welke afspraken vooraf te maken zijn, en op welke wijze resultaten in de besluitvorming verwerkt moeten worden (Den Besten & Tom, 2004). Gegeven het gebrek aan ervaring en kennis ten aanzien van interactieve beleidsprocessen doet zich de vraag voor of invoering van beleid ten aanzien van Burgerschap een logische aanvulling is op het reeds beschikbare instrumentarium van interactieve beleidsvorming binnen OCW. De combinatie van het niet volledig gebruiken van de huidige inspraakmogelijkheden en de invoering van een nieuw instrument in de vorm van Burgerschap maakt het interessant te onderzoeken hoe deze twee aspecten zich tot elkaar verhouden. Duidelijk moge zijn dat een aantal veronderstellingen hieraan ten grondslag ligt:

- er wordt nog onvoldoende gebruik gemaakt van de reeds langer bestaande instrumenten (inspraak, samenspraak en burgerparticipatie);

- interactieve beleidsvorming komt hierdoor nog niet echt tot wasdom;
- de rol van OCW als extern gerichte dienst komt tegen de achtergrond van genoemde veronderstellingen nog niet tot uiting;
- interactieve beleidsvorming is deels symboolpolitiek;
- verdere ‘interactivering’ in de vorm van Burgerschap is prematuur.

## **1.6. Doelstelling**

Doelstelling van de scriptie is primair het verkrijgen van inzicht:

- in het gebruik van inspraakprocessen in relatie tot de maatschappelijke dienstbaarheid benadering.
- wat een maatschappelijke dienstbaarheid benadering is en op welke wijze dit (behalve in de formulering van de dienststrategie en missie) tot uiting in de praktijk komt.
- In hoeverre optimaal gebruikt wordt gemaakt van de reeds langer bestaande instrumenten op het gebied interactieve beleidsvorming.
- of het voor de hand ligt dat hier bovenop een verdere verfijning aangebracht wordt in de vorm van Burgerschap.

Secundair is de doelstelling van deze scriptie het doen van aanbevelingen:

- op het gebied van inspraak en participatiebeleid van de dienst OCW;
- bewuster c.q. doordachter inspraakinstrumenten in te zetten die ertoe doen.

### **1.6.1. Vraagstelling.**

De centrale vraagstelling van deze scriptie luidt:

- *‘Hoe geeft de dienst OCW in het licht van de maatschappelijke dienstbaarheidbenadering invulling aan interactieve beleidsprocessen bij de ontwikkeling van beleid?’*

### **1.6.2. Deelvragen:**

- 1. Wat is interactief beleid?**
  - A. Hoe kan interactieve beleidsvorming worden gedefinieerd?
  - B. Aan welke voorwaarden moet interactieve beleidsvorming voldoen?
  - C. Welke motieven liggen ten grondslag aan interactieve beleidsvoering?
- 2. Hoe kan de dienst Onderwijs Cultuur en Welzijn gekarakteriseerd worden?**
  - A. Wat houdt het concept van maatschappelijke dienstbaarheid in?
  - B. Welke aspecten van interactieve beleidsvoering is in dit concept te ontdekken?
  - C. Wat houdt het concept van Burgerschap in?
  - D. Welke specifieke doelen worden met Burgerschap beoogd?
  - E. Zijn er relaties tussen Burgerschap en interactieve beleidsvoering te leggen

- 3. Hoe verlopen interactieve projecten van OCW in de praktijk?**
- A. Welke instrumenten heeft de dienst ter beschikking om interactieve beleidsvoering vorm te geven?
  - B. Welke graad van interactiviteit is bij de dienst OCW te ontdekken?
  - C. Welke knelpunten doen zich voor bij de uitvoering van interactieve projecten?
  - D. Hoe kunnen de knelpunten verklaard worden?

**1.7. Aanpak van het onderzoek.**

Het onderzoeksgedeelte van deze scriptie bestaat uit twee verschillende soorten onderzoeken, namelijk een literatuuronderzoek en een praktijkonderzoek. Het praktijkonderzoek is onderverdeeld in een documentenanalyse en interviews. De onderzoeksvragen 1 tot en met 1C en 2 tot en met 2 E worden aan de hand van literatuuronderzoek behandeld. Voor de beantwoording van onderzoeksvragen 3A, en 3D zijn - voornamelijk gemeentelijke - documenten verzameld en geanalyseerd. Voor de beantwoording van onderzoeksvragen 3 B en 3C zijn, mede naar aanleiding van de uitkomsten van voorgaande literatuuronderzoeken aanvullende interviews gehouden en geanalyseerd.

In onderstaande tabel is globaal per onderzoeksvraag aangegeven doormiddel van welke onderzoeksmethode beantwoording plaatsvindt. Daarnaast geeft deze tabel aan in welke hoofdstukken de bevindingen worden weergegeven.

Onderzoeksmethode	Onderzoeksvragen	Onderzoeksrapport
<u>Literatuuronderzoek</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Analyse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onderzoeksvraag 1 tot en met 1C</li> <li>• Onderzoeksvraag 2 tot en met 2 E</li> <li>• Onderzoeksvraag 3A</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoofdstuk 2</li> <li>• Hoofdstuk 3</li> <li>• Hoofdstuk 4</li> </ul>
<u>Praktijkonderzoek</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Interviews</li> <li>• Verzamelen en analyseren van documenten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onderzoeksvraag 3B</li> <li>• Onderzoeksvraag 3C en 3D</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoofdstuk 4</li> <li>• Hoofdstuk 5</li> </ul>

Figuur: onderzoeksvragen in samenhang met de wijze en plaats van beantwoording.

1.7.1. Literatuuronderzoek.

Voor de beantwoording van deelvragen 1A tot en met 1G, 2A tot en met 2C en 3E is gebruik gemaakt van literatuuronderzoek. Dit onderzoek vindt plaats onder toepassing van de methode Vorst (1982: 133-169). Literatuuronderzoek wordt door Vorst gedefinieerd: *‘een reeks op elkaar afgestemde activiteiten die het mogelijk maakt betrouwbaar en zuiver vast te stellen wat er in de vakliteratuur gezegd of bekend is over een bepaald onderwerp’*. Vorst (1982: 139) onderscheidt een vijftal vormen van literatuuronderzoek:

- Theoretisch literatuuronderzoek:

Het betreft hierbij voornamelijk om als algemeen geldig bedoeld, verklarende uitspraken in de vakliteratuur over een verschijnsel, bijvoorbeeld de vergelijking van theorieën over een verschijnsel.

- **Explorerend literatuuronderzoek:**  
De onderzoeker is hierbij geïnteresseerd in wat er over een onderwerp aan theoretisch en empirisch materiaal in de vakliteratuur voor handen is.
- **Interpretatief literatuuronderzoek:**  
Dit is gericht op verklaring van een specifiek verschijnsel, geval of eenmalige gebeurtenis. In vergelijking met theoretisch onderzoek ontbreekt bij interpretatief onderzoek de aanspraak op algemene geldigheid.
- **Beschrijvend literatuuronderzoek:**  
Dit type onderzoek is een inventarisatie van resultaten van onderzoeken aangaande een onderwerp. Er is vooral aandacht voor empirische informatie.
- **Toetsend literatuuronderzoek:**  
Deze vorm van onderzoek is in het bijzonder gericht op toetsing van een specifieke stelling aan onderzoeksresultaten. Er wordt nagegaan hoe vaak en in welke mate een gerichte vraagstelling door de onderzoeksresultaten gesteund wordt.

In deze scriptie zal met name het theoretisch literatuur onderzoek en het explorerend literatuuronderzoek benadrukt worden. Over het verschijnsel interactieve beleidsvoering is eigenlijk al veel bekend, maar ook weer niet (Van der Zwaan, 1995:43), waar het gaat om de problemen in de uitvoering gaat. Er wordt vooral gekeken wat er over het betreffende onderwerp is geschreven in de vakliteratuur en welke onderzoeken er zijn verricht. De methode Vorst schrijft zeven fasen voor ten einde tot een planmatige aanpak van literatuuronderzoek te komen. In kortbestek wordt deze methode toegelicht en de werkwijze beschreven.

- *Voorbereiding*

In deze eerste fase wordt het literatuuronderzoek materieel en inhoudelijk voorbereid en er wordt een tijdschema gemaakt. De keuze van het onderwerp is tot stand gekomen op basis van interesses, werkervaring en stof uit de diverse modules Bestuurskunde. Na de keuze van het onderwerp is aan de hand van beschikbare kennis over titels en auteurs een eerste inventarisatie gemaakt van relevante literatuur.

- *Verkenning*

De wetenschappelijke literatuur wordt verkend op hetgeen over het thema geschreven is en waar (bronnen) het te vinden is. In dit onderzoek is via verschillende zoeksystemen gezocht naar wetenschappelijke literatuur over: interactief beleid, interactieve beleidsvoering, interactieve besluitvorming en interactieve beleidsontwikkeling. Daarnaast is gezocht naar ambtelijke en bestuurlijke documenten die op dit thema geënt zijn en of daarmee samenhangen zoals: de nota burgerschap, gemeentelijke verordening inspraak en samenspraak, het college (coalitie) akkoord, organisatieschema, mandaatregelingen en oude relevante bestuurlijke besluiten op dit onderwerp. Gebruik is gemaakt van het Raadsinformatiesysteem (RIS) en de gemeentelijke bibliotheek.

- *Zoekplan*

Met het oog op efficiëntie wordt de opzet van het literatuuronderzoek zo precies mogelijk opgetekend in een zoekplan. Hierin is de vraagstelling opgenomen, de manier waarop in welke naslagwerken gezocht zal worden en de eisen die aan publicaties gesteld worden. In

deze fase is een eerste opzet voor de centrale vraagstelling ontwikkeld met de daarbij behorende deelvragen. Per deelvraag is weer verder gezocht naar relevante literatuur op basis van eerder genoemde trefwoorden. Daarbij was het doel zo veel mogelijk literatuur te verzamelen op het gebied van interactieve beleidsvoering.

- *Systematisch zoeken*

Het zoekplan is uitgevoerd door systematisch zoeken in de vakliteratuur. Deze fase is afgesloten met het sorteren van de gevonden titels naar belang voor het literatuuronderzoek.

- *Verzamelen van documenten*

De documenten die aan de eisen voldoen worden bij elkaar gebracht. Het materiaal is nagelopen en op basis van de belangrijkheid van de inhoud geselecteerd. Er is een selectie gemaakt van de literatuur die direct gebruikt kan worden en welke op termijn te gebruiken is.

- *Doornemen, beoordelen en samenvatten*

De geselecteerde documenten zijn globaal doorgenomen en op belang voor het onderzoek beoordeelt. Geschikt beoordeelde werken zijn zorgvuldig bestudeerd en de inhoud ervan samengevat. De gevonden literatuur is in deze fase gelezen en beoordeeld op basis van de opzet van dit onderzoek.

Eventuele 'gaten' in de literatuur zijn in deze fase opgevuld door op basis van de gevonden documenten en hun literatuurlijsten aanvullende literatuur te verzamelen. Deze literatuur werd vervolgens eveneens gelezen en beoordeeld.

- *Rapporteren*

De resultaten van het literatuuronderzoek zijn in samenhangend geheel in dit onderzoek gerapporteerd. Deze rapportage is regelmatig aangepast op basis van de feedback van de begeleider.

### 1.7.2. Praktijkonderzoek

Voor wat betreft het praktijkonderzoek wordt de methodiek van Baker gebruikt.

Baker (1994: 8) onderscheidt in haar boek drietal types van onderzoek: survey onderzoek, experimenteel onderzoek en veldonderzoek. Het onderzoek in deze scriptie ressorteert onder de beschrijving van survey onderzoek. Survey onderzoek is een methode van dataverzameling waarin een specifiek gedefinieerde groep van individuen gevraagd wordt om een aantal identieke vragen te beantwoorden (Baker, 1994: 172). Volgens Baker (1994: 175) zijn er twee manieren om een survey af te nemen: het gebruiken van een vragenlijst of het houden van interviews. Dit is kwalitatief onderzoek. In dit onderzoek is gekozen voor het houden van interviews. Baarda, De Goede en Teunissen (2001: 15) geven de volgende omschrijving van kwalitatief onderzoek: *'Onderzoek waarbij overwegend gebruik maakt word van gegevens van kwalitatieve aard en dat als doel heeft onderzoeksproblemen in of van situaties, gebeurtenissen en personen te beschrijven en te interpreteren'*. In dit onderzoek van dataverzameling is vooral gebaseerd op: participerende observatie, open interview en verzamelen van documenten. Voor dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de laatste twee methoden: open interview en verzamelen van documenten. De argumenten die ten grondslag liggen voor de keuze van een kwalitatief onderzoek zijn: de onderzoeksproblematiek is vrij nieuw en er bestaat weinig kennis hierover, het onderzoeksprobleem bevat veel kwalitatieve vragen en er dus veel kwalitatieve gegevens verzameld dienen te worden. Ook gaat het om de betekenis die sleutelfiguren aan dit beleidsveld geven te achterhalen. Belangrijk is dus wat sleutelfiguren vinden en niet hoeveel sleutelfiguren dit vinden.

Volgens Baarda c.s. (2001: 15) zijn de meest gebruikte methode van dataverzameling vooral:

participerende observatie, open interview en verzamelen van documenten. Bij onderhavig onderzoek wordt gebruik gemaakt van de laatste twee methoden, namelijk open interview en verzamelen van documenten.

- *Open interview*

De deelvragen 3C en 3D worden onder andere aan de hand van een aantal interviews beantwoord. Het doel van een interview is het verzamelen van informatie uit mededelingen van ondervraagde personen, ter beantwoording van een vooraf geformuleerde probleemstelling. De term ‘open interview’ is de verzamelnaam voor alle interviews die niet volledig zijn gestructureerd. Een open interview lijkt op een gewoon gesprek met iemand (Baarda, De Goede en Van der Meer-Middelburg, 2000: 14-18). De reden dat binnen dit onderzoek is gekozen voor het open interview is dat er ideeën, opvattingen, belevingen en ervaringen van mensen achterhaald worden. Voor dit onderzoek is gekozen voor het halfgestructureerde interview. Hierbij liggen de vragen en antwoorden niet van tevoren vast maar de onderwerpen wel. Over het algemeen begint zo’n interview met enkele gestructureerde vragen naar persoonlijke gegevens. Vervolgens komt een aantal van tevoren vastgestelde onderwerpen aan de orde die door middel van een open beginvraag en doorvragen worden uitgediept (Baarda c.s. 2000: 26).

*Doelgroep*

De doelgroep van het onderzoek wordt gevormd door personen die m.b.t. de betreffende casus werkzaamheden uitvoeren op het gebied interactieve beleidsvoering. Deze personen hebben verschillende functies, maar hebben m.b.t. het interactief beleidsvormingsproces andere taken. Het betreft medewerkers die zowel beleidsinhoudelijke als praktische kennis dragen.

Zoals reeds opgemerkt gaat het bij kwalitatief onderzoek niet om kwantiteit maar om kwaliteit. De selectie is dus begonnen met medewerkers die rond het proces van interactieve beleidsvoering werkzaam zijn binnen de dienst OCW. De veronderstelling is dat de uitkomsten van deze interviews van meerwaarde kunnen zijn voor het onderzoek.

*Gegevensanalyse*

Bij de analyse van de interviews en de verzamelde documenten is wederom gebruik gemaakt van de methode van Baarda c.s. (2001: 168-196). De probleemstelling vormt het uitgangspunt voor de analyse. Het belangrijkste doel van de analyse van kwalitatieve gegevens is het aanbrengen van structuur of patroon in de berg van de (in dit geval) interview- en documentgegevens.

Hieronder worden de analysestappen genoemd en toegelicht:

- Analysestap 1: informatie selecteren op relevantie  
Een eerste stap in de analyse is het schrappen van niet-relevante informatie. Hierbij vormde de probleemstelling het uitgangspunt. Per interview en document werden alle niet relevante stukken tekst doorgestreept.
- Analysestap 2: relevante tekst opsplitsen in fragmenten  
Nadat de relevante tekst geselecteerd was, is die opgesplitst in fragmenten zodat ieder fragment informatie gaf over één onderwerp.
- Analysestap 3: het labelen  
Een van de moeilijkste stappen was het labelen, dat wil zeggen: het van een naam of

- namen voorzien van de tekstfragmenten.
- Analysestep 4: het ordenen en reduceren van labels  
Tijdens het ordenen en reduceren van labels is gekomen tot: cruciale documenten/gegevens voor het onderzoek, gedrag, mening, opvattingen, visies van de betrokken medewerkers.
  - Analysestep 5: het vaststellen van de geldigheid van de labeling  
De geldigheid van de labeling is vastgesteld door de analyse toe te passen op de interviews.
  - Analysestep 6: het definiëren van de kernlabels  
Vervolgens zijn de hierboven opgesomde kernlabels gedefinieerd.
  - Analysestep 7: het vaststellen van de intersubjectiviteit
  - Analysestep 8: het beantwoorden van de probleemstelling

### **1.8. Afbakening.**

De factoren tijd en capaciteit nopen om deze scriptie niet al te uitgebreid op te zetten. Voor de interpretatie van de luitkomsten van het onderzoek is het van belang om hiermee rekening te houden. De belangrijkste beperkingen zijn:

- De relatie tussen – landelijke, provinciaal en gemeentelijk – overheid en burgers is zeer complex. De nadruk wordt gelegd op interactief beleid op gemeentelijk niveau. Er wordt weinig aandacht aan ontwikkelingen op landelijk en provinciaal niveau besteed, omdat interactief beleid zich juist op lokaal niveau waardevol is (Spies, 2003).
- Het empirisch deel van deze scriptie is beperkt tot één casus (Wmo) uit de beleidsagenda van de dienst OCW die kwalitatief geanalyseerd wordt. Niet gekozen is voor een selecte groep, omdat deze in de uitkomst wellicht enkel een kwantitatieve betekenis zouden kunnen hebben. De gekozen casus wordt beschreven vanuit het perspectief van OCW.
- Deze scriptie onderzoekt niet de wijze waarop OCW invulling geeft aan de maatschappelijke dienstbaarheidbenadering en interactieve beleidsvoering, maar beperkt zich tot één casus die een indicatieve betekenis heeft en zeker geen illustratieve.



## **Hoofdstuk 2. Interactief beleid.**

### 2.1. Inleiding.

De deelvragen die dit hoofdstuk aan bod komen zijn:

1. Wat is interactief beleid?
- A. Hoe kan interactieve beleidsvorming worden gedefinieerd?
- B. Aan welke voorwaarden moet interactieve beleidsvorming voldoen?
- C. Welke motieven liggen ten grondslag aan interactieve beleidsvoering?

In dit hoofdstuk wordt het begrip interactieve beleidsvorming nader toegelicht en wordt de vraag beantwoord wat interactieve beleidsvorming is en uit welke elementen het is opgebouwd. Omdat interactieve beleidsvorming voort komt uit het idee van de democratische rechtstaat wordt tevens ingezoomd op de verschillende vormen van democratie. De invoering (1917) van het algemeen kiesrecht in Nederland kan als cruciaal worden getypeerd ten aanzien van participatie in een democratische samenleving. Met de inwerkingtreding van deze wet werd een systeem van indirecte of representatieve democratie ingevoerd. Dit democratisch model is nog steeds van kracht, maar gegeven de ‘*horizontalisering*’ van de samenleving wordt de roep om meer directe invloed op bestuurlijke aangelegenheden echter steeds luider. In Nederland zijn diverse vormen van horizontalisering in de bestuurspraktijk te onderscheiden. Vanuit de juridische invalshoek is een tendens waar te nemen van besturen via convenanten en compromissen om zodoende medewerking te krijgen van belanghebbenden (M.A.P. Bovens e.a. 2000). Volgens Bovens e.a. komt de overgang van bevel naar onderhandeling in de relatie tussen bestuur en omgeving tot uitdrukking in diverse voorstellen voor politieke, juridische en bestuurlijke vernieuwing zoals bestuursakkoorden en convenanten. Van Montfoort en Michiels menen dat horizontaal bestuur duidt op: ‘het proces van samenwerking tussen publieke of tussen publieke en private partijen’ in de beleidsvoorbereiding, en beleidsuitvoeringen op bekrachtiging daarvan in overeenkomsten (2001: 155). Er is dan ook de laatste decennia een ontwikkeling in gang gezet om relevante actoren meer bij het beleid te betrekken om hiermee de burgerparticipatie te vergroten.

Een andere belangrijke oorzaak hiervoor is de steeds complexer wordende samenleving, die veelal als netwerksamenleving gekenschetst wordt. Dit houdt onder andere in dat er sprake is van een steeds groter wordende wederzijdse afhankelijkheid en vervlechting van rollen, belangen, doelen en verantwoordelijkheden van de overheid en diverse actoren in de samenleving. Bij vele – grootstedelijke - maatschappelijke vraagstukken zijn vaak vele publieke en private partijen betrokken. Voor de oplossing hiervan is de inbreng en participatie van deze actoren van groot belang. Klijn geeft aan dat in de netwerkbenadering het beeld van de overheid als een boven de actoren staande sturingsinstantie wordt vervangen door het beeld van de overheid als een ‘medespeler’, als één van de spelers in het veld (Klijn e.a. 1996).

De afgelopen jaren is het openbaar bestuur zich steeds meer bewust geworden van de grenzen van haar sturend vermogen. De veronderstelling dat de overheid de samenleving vanuit een centraal punt zou kunnen besturen is inmiddels verlaten. Alternatieve vormen van sturing zijn vanaf de 21<sup>e</sup> eeuw geïntroduceerd, waarbij het netwerkkenmerk van de samenleving tot uitgangspunt genomen is. Hiermee erkent men het bestaan van wederzijdse afhankelijkheden tussen overheden onderling, bedrijven, maatschappelijke instellingen en

burgers, die uiteenlopende belangen hebben ten aanzien van de aanpak en oplossing van maatschappelijke problemen. Het besef dat maatschappelijke problemen en processen met elkaar samenhangen, heeft ertoe geleid dat sturing in beleidsnetwerken vooral wordt gezien als het creëren van samenspel tussen belanghebbende partijen – de Nederlandse traditie van het poldermodel daarbij indachtig (V. Beckers, M.Lips, A. Zuurmond, 2005: 21).

Uitgangspunt in dit beeld is dat de aanpak van maatschappelijke vraagstukken gezien wordt als een vorm van coproductie van beleid tussen diverse belanghebbenden gericht op het creëren van draagvlak. Inzet van interactieve beleidsvoering is een direct uitvloeisel van deze netwerkgedachte, waarbij de overheid gebruik maakt van de expertise en de *know how* van andere actoren.

## **2.2. Democratie.**

In deze paragraaf wordt een korte beschrijving van democratie gegeven, tevens wordt ingegaan op de verschillende democratische modellen die Held ontwikkeld heeft. Ten slotte wordt het belang van de deliberatieve democratie in samenhang met interactieve beleidsvoering geaccentueerd. De paragraaf wordt afgesloten met een aantal bevindingen van Motivaction over de beelden die de democratische rechtstaat bij mensen oproept en de beleving hiervan.

### **2.2.1. Inleiding**

Democratie doet zich in verschillende vormen voor. Nederland heeft een representatieve democratie. In dit model wordt ervan uitgegaan dat er binnen een samenleving verschillende belangen een rol spelen ((Pröpper & Steenbeek; 1999). Burgers oefenen slechts één keer per vier jaar invloed uit via de door hen gekozen volksvertegenwoordiging. Een afvaardiging van de gekozen bestuurders representeren het volk. De representatieve democratie is vanaf medio jaren zestig ter discussie komen te staan. De representatieve democratie leidde namelijk niet tot een zuivere afspiegeling van de wil van de meerderheid van de bevolking. Sindsdien zijn er in Nederland ontwikkelingen op gang gekomen die ervoor pleiten meer directe democratie te bevorderen. Onvrede over de autoritaire bestuursstijl in de jaren 60 heeft ertoe geleid dat inspraak van burgers wettelijk geregeld werd. In de jaren daarna wortelt de inspraak zich steeds beter in de samenleving. In de jaren 80 raakt inspraak enigszins in de knel. De belangstelling neemt af en bestuurders ervaren dat als lastig en tijdrovend, bovendien nam de verwachting bij burgers af, omdat de ‘opbrengsten’ toch wel mager bleven. De overheid zou vooralsnog bij interactief beleid de grote belangenbehartigers binnen willen halen en veel minder geïnteresseerd zijn in individuele belangen van burgers. Een complexe samenleving als Nederland kan volgens sommigen niet bestuurd worden door een systeem van directe democratie, maar vaak wordt als ideaal de voorkeur hieraan gegeven. In dit model worden politieke besluiten door de bevolking zelf genomen. De moderne betekenis van het woord directe democratie, refereert aan instrumenten waarbij opnieuw de bevolking direct macht uitoefent door middel van ondermeer referenda. In dit collectief democratiemodel kunnen burgers zelf een stem uitbrengen in de besluitvorming over politieke onderwerpen. Burgers die tot nu toe politiek niet actief waren, zouden door de invoering van een directe democratisch bestel en interactieve vormen van bestuur en beleid meer kansen tot participatie krijgen dan voorheen (Akkerman et al.; 2000).

De kritiek hierop is dat directe participatie van burgers in minder in plaats van meer democratie zou kunnen resulteren. Bovendien zou het wel kunnen betekenen dat burgers niet de kennis, belangstelling, en de tijd hebben om politieke beslissingen te nemen

(Edwards; 2003). Kortom, directe democratie heeft ook nadelen en mede gezien deze beperkingen wordt in de praktijk de voorkeur gegeven aan representatieve democratie.

Op lokaal niveau is de traditie van politieke participatie beter zichtbaar dan op landelijk niveau. Over het algemeen raken politieke besluiten op decentraal niveau direct de belangen van burgers. Dit verklaart waarom burgers op lokaal politiek niveau actiever zijn. In deze setting laten burgers zich minder vertegenwoordigen door de lokale politiek, men wil zelf meepraten over kwesties die dichterbij huis zijn en die hen ook daadwerkelijk raken.

### 2.2.2. Vormen van democratie

Het democratisch stelsel in Nederland is een compromis van verschillende opvattingen van democratie (Van Dijk; 1997). Van Dijk beschrijft zestal ideeën van democratie die deels ontleend zijn aan Held (1997). Meningsvorming versus besluitvorming zijn de belangrijkste oogmerken van democratie. De wegen van representatieve democratie zijn hierbij bekende middelen. Doelen en middelen kunnen tegenover elkaar gezet worden, waarin de zes opvattingen van geplaatst worden: legalistisch, competitief, pluralistisch, participatief, plebiscitair en libertair.

De zes opvattingen van democratie zijn gericht op de versterking of handhaving van het primaat van de institutionele politiek en het openbaar bestuur, ofwel op de vermaatschappelijking van politiek en bestuur. Daarnaast kunnen deze opvattingen verdeeld worden over twee klassieke onderscheidingen. De eerste maakt een onderscheid naar het doel van democratie. Bij meer inhoudelijke opvattingen van democratie leidt dit tot een versterking van de vrijheid en gelijkheid in meningsvorming, cultuur en educatie. Bij meer procedurele opvattingen is het doel van democratie een grotere invloed van burgers op de besluitvorming. Het tweede klassieke onderscheid betreft het voornaamste middel van de democratie: een stelsel van vertegenwoordiging of een stelsel van directe democratie gebaseerd op voortdurende peilingen, referenda en gemeenschappen aan de basis van de samenleving (buurt, werk, studie, vrije tijd). Aan de hand van deze onderscheidingen kunnen de zes ideaaltypische modellen of opvattingen van democratie onderscheiden worden die ook in de praktijk van het ontwerp en het gebruik van nieuwe media in de politiek en het openbaar bestuur.

De meest klassieke onder de hedendaagse opvattingen is legalistische democratie. Dit is een procedurele opvatting van democratie die de Grondwet en andere wetten en regels beschouwt als het fundament van de democratie. De belangrijkste principes zijn de scheiding der machten in een wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht, een systeem van controle en evenwicht tussen onderdelen van het politiek bestuur, openbaar bestuur en justitie en tenslotte het principe van vertegenwoordiging. In deze opvatting is het informatietekort van het bestuur het belangrijkste hedendaagse probleem dat opgelost zou moeten worden.

De tweede opvatting van democratie is competitieve democratie. Deze is vooral sterk in landen met een systeem van twee partijen of een presidentieel stelsel. Hierin strijden partijen en leiders om de kiezersvoorkeur. In deze tamelijk elitaire opvatting van democratie ligt de nadruk dus op vertegenwoordiging en efficiënte besluitvorming door leiders.

De volgende vier opvattingen van democratie hebben de strategische oriëntatie van een vermaatschappelijking van de politiek, zoals hierboven aangeduid. Een van de meest vergaande opvattingen hierbij in relatie tot de bestaande politieke praktijk is plebiscitaire democratie. De volksraadpleging, het plebisciet, moet volgens deze opvatting de politieke besluitvorming bepalen. Dit betekent een voorkeur voor directe in plaats van vertegenwoordigende democratie. ICT biedt ruime mogelijkheden om voortdurend telepeilingen of telereferenda te houden en elektronische discussies te voeren. Hiervoor werd het begrip teledemocratie uitgevonden (Becker, 1981, Barber, 1984, Arterton, 1987). Dit houdt in dat burgers en maatschappelijke organisaties op afstand en toch direct met behulp van telecommunicatie (ICT) kunnen bepalen wat er in het centrum van het politiek systeem gebeurt.

Een alternatieve opvatting is pluralistische visie op democratie. Hierin staat de meningsvorming binnen en tussen maatschappelijke organisaties centraal. Democratie is hier niet de macht van de meerderheid, maar van een voortdurend wisselende coalitie van minderheden. Pluralisme in de discussie en in de media is hier de belangrijkste waarde. Het is een combinatie van directe en vertegenwoordigende democratie, want vertegenwoordiging wordt niet alleen waargenomen door politici, maar ook door maatschappelijke organisaties.

Een andere opvatting van democratie die streeft naar een vermaatschappelijking van de politiek is participatieve democratie. De aanhangers hiervan wensen een bevordering van actief burgerschap. Het accent ligt hier op een zo breed mogelijke meningsvorming over politieke aangelegenheden in een combinatie van directe en vertegenwoordigende democratie. Maatschappelijke discussie, onderwijs en medezeggenschap op alle mogelijke terreinen zijn hiervoor de belangrijkste instrumenten. Een belangrijke voorwaarde van een brede participatie is de toegankelijkheid van de nieuwe media voor alle burgers.

Tenslotte bestaat een opvatting die de politiek het meest vergaand wil vermaatschappelijken: een libertaire opvatting van democratie. Deze is bijzonder populair onder de pioniers en eerste gebruikers van het Internet. In Nederland is Frissen (1996, 1999) een duidelijke aanhanger hiervan. De libertaire opvatting lijkt op de pluralistische en plebiscitaire in haar voorkeur voor virtuele gemeenschappen, elektronische discussies, informatie-uitwisseling en peilingen op het Internet. Zij onderscheidt zich door de nadruk op een autonome politiek die de mogelijkheden van horizontale communicatie in netwerken benut. Deze autonome politiek is (op termijn) in staat de institutionele politiek met haar onhoudbare pretentie van het politiek primaat terzijde te schuiven en te vervangen door een Internetdemocratie. Een combinatie van vrije markt economie, cultureel liberalisme en Internetdemocratie in de politiek kenmerkt de libertaire opvatting. Deze enigszins 'anarchistische' opvatting van democratie wijkt af van de klassiek liberale omdat deze wel een kleine, doch sterke staat met een politiek primaat wenst, meestal volgens de opvattingen van een legalistische democratie.

### 2.2.3 Deliberatieve democratie.

In deze paragraaf wordt ingegaan op het begrip deliberatieve democratie, die als uitgangspunt heeft dat men het beste kan regeren door discussie. Besluitvorming zou gebaseerd moeten zijn op de uitwisseling van argumenten, in plaats van op de aggregatie van gegeven voorkeuren. Discussie is essentieel om een optimale afstemming van belangen te kunnen bereiken en om op die manier vorm te geven aan het publieke belang. Het deliberatieve model verwerpt het uitgangspunt van gegeven voorkeuren van burgers die

slechts opgeteld hoeven te worden. Volgens deliberatieve democraten schiet een meerderheidsmodel tekort in een pluralistische samenleving. Deliberatie is ook van belang om op vreedzame wijze met politieke conflicten om te gaan. Stemmen of onderhandelen zijn op zich zelf vaak niet toereikend om diepgaande, morele conflicten te beslechten. Deze procedures berusten op een smalle moraal, wat het moeilijk maakt om begrip op te brengen voor de positie van tegenstanders en in situaties van ongelijkheid tot machtsmisbruik kan leiden. Deliberatieve democratie is gebaseerd op het uitgangspunt dat democratie een zekere mate van wederkerigheid vereist. Het vraagt van politici om altruïstisch te zijn, maar het vereist wel een coöperatieve attitude (J. Grin, e.a., 2006). Wederkerigheid impliceert hier dat men de argumenten van de tegenstanders serieus neemt en dat men zoekt naar manieren om elkaar tegemoet te komen. Deliberatieve democratie is bij uitstek de methode om de epistemische kwaliteit van politieke besluitvorming te bevorderen. In de huidige constellatie zijn overheidsinstellingen voor hun informatievoorziening sterk afhankelijk van spelers uit het veld. Op allerlei beleidsterreinen experimenteert men daarom met vormen van kennisuitwisseling die maatschappelijke actoren betrekken bij beleidsvoorbereiding en uitvoering. Deliberatieve democratie is een van de belangrijkste noemers waaronder nieuwe vormen van kennisuitwisseling via kleinschalige en horizontale beleidsnetwerken ontwikkeld worden. In de deliberatieve democratie is argumentatie belangrijker dan stemprocedure, wat niet wegneemt dat om praktische redenen gestemd moet worden, ter voorkoming van eindeloze uitwisseling van argumenten. De doelstellingen van deliberatieve democratie komen vooral tot zijn recht in kleinschalige interacties: persoonlijke en directe communicatie biedt gunstiger voorwaarden voor een optimale afweging en afstemming van argumenten dan grootschalige intermediaire communicatie (T. Akkerman, 2003). De theorievorming over deliberatieve democratie heeft zich o.a. sterk ontwikkeld in een stroming waarbij face tot face communicatie in kleinschalige netwerken centraal staat. Deze variant is populair onder bestuurskundigen die zich richten op directe communicatie tussen stakeholders bij beleidvorming en uitvoering (Cohen en Sabel; 1997). Deze invalshoek is gericht op de ontwikkeling van interactief beleid. De deliberatieve benadering legt het zwaartepunt bij ontwikkeling van onderop, beginnend op lokaal niveau. Beleid is niet alleen een kwestie van powering, maar ook van puzzling. Een coöperatieve en open dialoog tussen actoren is van groot belang om problemen te traceren, oplossingen te ontwikkelen en kennis over te dragen.

#### 2.2.4. Beleving van democratie

Democratie heeft geen éénduidige betekenis voor burgers. Het begrip democratie roept bij burgers dan ook verschillende connotaties op. Het begrip democratie wordt op verschillende wijze beleefd. Deels wordt Nederland zonder voorbehoud als een optimale democratie beschouwd. Een deel van de burgers daarentegen is pessimistisch als het gaat over de overheid en de politiek en de mogelijkheid tot invloed van burgers daarop (Motivation, 2006: 8).

Voor de idee van de democratische rechtsstaat bestaat onder burgers groot draagvlak. Vrijheid als centrale waarde van de democratische rechtsstaat wordt door een groot deel zo ervaren. Vrijheid wordt in dit verband gezien als *‘doen wat je wilt en kunnen zeggen wat je wilt’*. Deze vrijheid wordt niet als absoluut gezien. Burgers zijn wel somber gestemd te zijn als het gaat om de wijze waarop overheid en politiek functioneren, en de invloed van burgers daarop. Burgers zouden veel meer invloed willen hebben op het overheidsbeleid. Het

instrument ‘referendum’ lijkt bij uitstek het middel om de democratische rechtsstaat te revitaliseren,

Er bestaan ook tegenstrijdige visies onder burgers over democratie. Burgers die maatschappelijk en politiek weinig participeren en eveneens weinig vertrouwen hebben in de democratische rechtsstaat pleiten voor sterk leiderschap en een sterke overheid die heldere grenzen stelt, corrigeert, bescherming biedt en niet te veel regels maakt. Het referendum wordt als een waardevol instrument gezien: het biedt de mogelijkheid op een overzichtelijke en concrete manier invloed uit te oefenen. Het samengaan van een roep om sterk leiderschap én meer inspraak van burgers lijkt een tegenspraak. Deze visies drukken een identiek verlangen uit naar een eenvoudiger en overzichtelijker besluitvorming. Burgers die maatschappelijk en politiek participeren en veel vertrouwen hebben in de democratische rechtsstaat lijken veel minder van de overheid te verwachten en willen relatief veel ruimte geven aan de individuele vrijheid. Zij leggen de verantwoordelijkheid voor woorden en daden in een democratische rechtsstaat bij de burger zelf, en vinden dat iedereen ook goed moet beseffen wat hij of zij oproept bij anderen.

Geconcludeerd kan worden dat het begrip democratie bij burgers verschillende associaties oproept. Over hoe burgers democratie ervaren bestaat evenmin een éénduidig beeld. Burgers willen meer inspraak op het overheidsbeleid door middel van referendum dan wel interactieve beleidsvoering. Dit is voor hen de een middel om de kloof tussen politiek en burger te dichten. Vertegenwoordiging via het model van representatieve democratie lijkt m.b.t. het bovenstaande tekort te schieten.

### **2.3. Burgerparticipatie.**

#### **2.3.1. Inleiding.**

Burgerparticipatie is ontstaan uit de democratische rechtsstaat die in Nederland aan het begin van de negentiende eeuw vorm kreeg. De invoering van het algemeen kiesrecht in 1917 kan als een belangrijk moment worden gemarkeerd van participatie in een democratische samenleving. De burgers (en niet langer een selecte groep) kregen in dat jaar het recht om te kiezen (actief kiesrecht) en het recht om gekozen te worden (passief kiesrecht). In de negentiende eeuw koos Nederland voor een systeem van *indirecte of representatieve democratie*: burgers kiezen vertegenwoordigers die namens de burgers regeren. Dit systeem kennen we vandaag de dag nog steeds, maar de roep om meer *directe democratie* is de laatste decennia steeds luider geworden. In een directe democratie worden burgers meer bij het beleid betrokken om zodoende ook de burgerparticipatie te vergroten. De laatste jaren is de aandacht voor andere of verdergaande vormen van participatie verder toegenomen. Een belangrijke reden hiervoor is de steeds complexere samenleving, waarin ontwikkelingen steeds sneller gaan en er in toenemende mate sprake is van individualisering. In de verhouding tussen overheid en burger heeft de individualisering geleid tot een diversificatie van burgerschapsstijlen: de burger als onderdaan, de burger als medeproducent van beleid, en de burger als klant. In het dagelijks leven vervullen wij elk van deze rollen, afhankelijk van de omstandigheden van het geval. De overheid komt daardoor veel vaker in contact met haar burgers, die zich bovendien in verschillende rollen laten kennen. Voor de

overheid wordt het daarmee steeds moeilijker om het gedrag van haar burgers te sturen. Deze ontwikkeling heeft de overheid doen bewegen om initiatieven te nemen als hoorzittingen, referenda, peilingen, burgerinitiatieven, feedbackmogelijkheden op beleidsnota's om de burgerparticipatie te vergroten.

### 2.3.2. Definities en termen van burgerparticipatie c.q. interactieve beleidsvoering.

Er zijn verschillende vormen van burgerparticipatie mogelijk. In de literatuur zijn vele definities van participatie te vinden. Een aantal hiervan passeren onderstaand de revue.

- Hague & Harrop (2004) definiëren burgerparticipatie als een “...activity by individuals formally intended to influence who governs, or the decisions taken by those who do so”.
- Edelenbos (2000) definieert burgerparticipatie als: “het vroegtijdig betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij de vorming van beleid, waarbij in openheid en op basis van gelijkwaardigheid en onderling debat problemen in kaart worden gebracht en oplossingen worden verkend die van invloed zijn op het uiteindelijke politieke besluit”.
- De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) gebruikt als definitie van burgerparticipatie ‘alle vormen van participatie, waarbij de belangen van burgers in het geding zijn’. Het gaat hierbij niet alleen om individuele burgers, maar ook om maatschappelijke organisaties, professionals en instellingen die de belangen van burgers dienen.
- De VNG stelt ook dat burgerparticipatie een algemene, brede term is voor activiteiten van de overheid om burgers te betrekken bij haar activiteiten. De term burgerparticipatie en interactief beleid worden overigens in de literatuur vaak door elkaar gebruikt. Bij interactief beleid gaat het dan meer om een afgebakend beleidsproces waarin beleid met burgers wordt ontwikkeld.
- ‘Een manier van werken waarbij besluitvormingsprocessen zodanig worden vormgegeven dat burgers, gebruikers en publieke private organisaties die bij een beslissing belang hebben, bij de voorbereiding ervan worden betrokken’, is de definitie van Klijn en Koppenjan (1999).
- ‘Interactieve beleidsvoering is een wijze van beleid voeren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen’ (Pröpper en Steenbeek 1998: 293).

De definities van Edelenbos en Proper en Steenbeek lijken completer te zijn, omdat hierin gewezen wordt op een aantal essentiële elementen van interactieve beleidsvorming. Interactieve beleidsvorming kan in deze definities plaatsvinden tijdens verschillende fasen van beleidsvorming. Tijdens de beleidsvoorbereiding, de beleidsuitvoering en de beleidsevaluatie. Wil er sprake zijn van interactieve aanpak dan moet het beleid totstandkomen in samenwerking en open wisselwerking met andere partijen. De intentie is andere partijen in een zo vroeg mogelijk stadium van het beleidsproces te betrekken en voldoende ruimte te geven voor eigen inbreng.

Bij 'beleidsvorming' worden alle fasen van de beleidscyclus begrepen: beleidsbepaling, beleidsvoorbereiding, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie. Het betrekken van burgers 'in een open wisselwerking' bij de beleidsvoering is van belang voor de burgerparticipatie. Volgens Edelenbos kan openheid vanuit drie gezichtspunten beredeneerd worden. Inhoudelijke openheid betreft het de ruimte voor nieuwe ideeën, plannen en handelingen en de ruimte om af te wijken van de opvattingen, voornemens en handelingskaders van de initiatiefnemer. Daarnaast bestaat openheid van het proces. Hieronder wordt verstaan dat deelname aan het participatieproces voor iedereen mogelijk is, of moet zijn. Het op voorhand uitsluiten van bepaalde 'lastige' participanten is in deze constructie niet denkbaar. Ook is een proces open als het voldoende transparant is voor de belanghebbenden. Men heeft dan voor ogen wat de opzet van het proces is en uit welke stappen het proces bestaat. Openheid houdt ook in dat participanten voortdurend toegang hebben tot de informatiebronnen, of andere zaken die van belang kunnen zijn voor beeldvorming over het beleidsonderwerp. Openheid van actoren verklaart in hoeverre actoren een open en onbevangen houding aannemen in het participatieproces en bereid zijn nieuwe perspectieven, belangen en ideeën in hun eigen beeldvorming toe te laten, of in overweging te nemen en niet direct afstoten. Een andere belangrijk onderdeel van de definitie van Edelenbos is 'het op basis van gelijkwaardigheid en onderling debat'. Deze zinsnede betekent dat de inbreng van iedere belanghebbende van gelijke waarde moet zijn. Op voorhand moeten bepaalde actoren of inhoudelijke elementen niet belangrijker worden gevonden dan andere. Van gelijkwaardigheid is sprake als formele posities en bevoegdheden niet doorslaggevend zijn voor de invloed van een actor op het verloop van het proces en de inhoud die daarin genereerd wordt.

#### **2.4. Voorwaarden voor interactieve beleidsvoering.**

Bij interactieve beleidsvoering wordt vooraf veelal een inventarisatie gemaakt van de van mogelijke kansen en bedreigingen, waarmee rekening gehouden wordt. In deze paragraaf worden deze voorwaarden nader onder de loep genomen. Pröpper en Steenbeek (1999) hebben in dit verband een aantal kernvoorwaarden benoemd.

- *Openheid.*  
Interactieve beleidsvoering betekent de overheid invloed deelt met anderen. Een logische voorwaarde voor interactieve beleidsvoering is dan ook dat het bestuur hiertoe bereid is, dus werkelijk autonomie wil afstaan en openstaat voor deelname van andere actoren in het proces. Bij de toelichting van de definities van Edelenbos, Proper en Steenbeek is uitvoerig toegelicht wat openheid in de zin van interactieve beleidsvoering betekent (paragraaf 2.3.2.). De overheid moet een doorzichtig, transparant beleidsproces opzetten, zodat alle partijen ontwikkelingen die samenhangen met de effecten van interactieve beleidsvoering goed kunnen volgen. Openheid moet er ook zijn, zodat deelname aan het participatieproces voor een ieder mogelijk is. Uitsluiting van sommige (lastige actoren die hindermacht hebben) is dus niet mogelijk. Openheid qua informatievoorziening is eveneens van elementair belang. Actoren moeten over de juiste en dezelfde informatie te beschikken. Ook van de kant van de participanten wordt openheid gevraagd. Met interactieve beleidsvoering wil het bestuur in feite samenwerken met externe partijen. Als deze niet dezelfde opvattingen en belangen als het bestuur hebben, vergt dit van twee kanten geven en nemen. Van de participanten wordt op z'n minst enige inhoudelijke



openheid vereist en de bereidheid hun invloed met het bestuur te delen en inzicht in hun afwegingen te geven (Pröpfer en Steenbeek, 1999: 36-37).

- *Duidelijkheid vooraf over de rol en inbreng van het bestuur en die van de participanten.*  
De voorwaarde dat het bestuur weet waaraan het de uitkomst van interactieve beleidsvoering toetst, betekent dat het bestuur van tevoren heeft nagedacht over wat het belangrijk vindt en welke grenzen het wil stellen. Zo is het essentieel vooraf duidelijkheid te hebben over financiële randvoorwaarden. Als de overheid invloed met participanten wil delen, moet het vooraf duidelijk zijn waaraan de uitkomsten van een interactief traject toetst worden. De overheid moet hier van tevoren over hebben nagedacht om te voorkomen dat participanten een grotere rol, en dus ook meer invloed, wordt voorgespiegeld dan zij werkelijk krijgen. Participanten raken gefrustreerd als bepaalde voorstellen sneuvelen omdat het bestuur met allerlei bezwaren en randvoorwaarden komt die aan het begin van het traject feitelijk ook al speelden en bekendgemaakt hadden kunnen worden. Een doorzichtig proces moet het samenspel tussen de overheid ( politiek, bestuur, ambtelijk apparaat en onderdelen) zodanig zijn dat het bestuur eenduidig naar buiten kan treden. Hiernaast is voor het bereiken van een transparant proces van belang dat het samenspel tussen participanten eveneens leidt tot eenduidig optreden naar buiten toe (Pröpfer en Steenbeek, 1999: 38-39).
- *Meerwaarde van participatie.*  
De overheid verwacht van (de interactie met) de participanten een bepaalde bijdrage. Deze bijdrage kan één of meer van de volgende punten omvatten: een eigen beleidsinspanning, het leveren van relevante en ontbrekende kennis en het bieden van steun of draagvlak voor de inhoud of het proces van beleid, verder kan de bijdrage bestaan uit een betere communicatie met en tussen de participanten en een verbetering van het politieke systeem of de democratie.  
Een voorwaarde bij deze verwachting is echter wel dat deze ook reëel moet zijn. De participanten moeten in staat en bereid zijn de door het bestuur verwachte bijdrage te leveren (Pröpfer en Steenbeek, 1999: 40-41) .
- *Constructieve relatie.*  
Interactieve beleidsvoering houdt in dat het bestuur met participanten wil samenwerken en haar invloed wil delen. Dit is alleen zinvol als het bestuur en participanten constructief tegenover elkaar staan. Dit betekent niet dat er geen belangentegenstellingen of verschillen van mening kunnen bestaan en evenmin sluit dit conflicten en spanningen uit. Er moet echter wel een gemeenschappelijk besef zijn dat men er op enigerlei wijze gezamenlijk uit zal komen. Dit ontstaat wanneer participanten en bestuurders in een bepaalde mate van elkaar afhankelijk zijn en er vervolgens gekozen wordt voor een samenwerkingsstructuur. Verder ontstaat dit besef als bestuur en participanten een gemeenschappelijke zin- of betekenisgeving hebben en als de persoonlijke verhoudingen tussen bestuur en participanten goed is (Pröpfer en Steenbeek, 1999: 41-43).
- *Geschikte problematiek.*

Niet alle problemen en onderwerpen lenen zich voor interactieve beleidsvoering. Een onderwerp is geschikt voor interactieve beleidsvoering als de problematiek niet dermate urgent is dat meteen een beslissing moet worden genomen en moet worden opgetreden. Verder is het van belang dat de problematiek voldoende belangrijk is en voldoende belangstelling heeft. Bovendien moet de problematiek hanteerbaar zijn of tot hanteerbare proporties kunnen worden teruggebracht. Dit betekent ten eerste dat deze zich qua schaal en verwevenheid met andere problemen niet de competentie van het bestuur te boven gaat. Ten tweede betekent dit ook dat de problematiek kan worden afgebakend van andere problemen.

Verder is afbakening in de tijd noodzakelijk. Dit betekent dat de totstandkoming of uitvoering van beleid een bepaald begin- en eindmoment kent, zodat ook de participatie voor de betrokkenen overzichtelijk blijft. De problematiek moet ook niet te technisch voor de participanten zijn. Als een bepaald vraagstuk alleen door deskundigen op basis van hun professionele kennis kan worden beantwoord, is het niet geschikt voor interactieve beleidsvoering. Ook volledig uitgekristalliseerde problemen zijn niet geschikt voor interactieve beleidsvoering, aangezien de participatie dan geen toegevoegde waarde meer heeft. Ten slotte zijn problemen die geheimhouding vergen niet geschikt voor interactieve beleidsvoering (Pröpper en Steenbeek, 1999: 43-45).

- *Voldoende personele capaciteit en hulpmiddelen.*

Interactieve beleidsvoering vergt meestal een extra inspanning ten opzichte van 'klassieke' beleidsprocessen, zowel van de kant van het bestuur als van de participanten. Er moeten kosten worden gemaakt voor het organiseren van de interactie met participanten in bijvoorbeeld bijeenkomsten. Bestuurders, politici, beleidsmedewerkers en communicatieadviseurs moeten voldoende tijd hebben om aan het interactieve beleid bij te dragen. Dit laatste geldt uiteraard ook voor participanten (Pröpper en Steenbeek, 1999: 45-46).

Er zijn maar weinig projecten die aan alle voorwaarden kunnen voldoen en dit kan het interactieve proces moeilijker maken. Wanneer niet of niet helemaal aan de voorwaarden kan worden voldaan hanteren Pröpper en Steenbeek (1999: 26) de vuistregel dat gekozen moet worden voor (aanvankelijk) beperkte participatie. Een andere mogelijkheid is het 'omzeilen' van de voorwaarden. De auteurs noemen dit 'flankerend beleid'. Als het samenspel tussen diverse ambtelijke onderdelen binnen het bestuur bijvoorbeeld onvoldoende is en eenduidig optreden wordt gehinderd door meningsverschillen, kan er een apart overleg worden gestart om voorafgaand aan de externe communicatie goede afspraken te maken (Pröpper en Steenbeek, 1999: 114).

## **2.5. Type burgers**

Zojuist werd geconstateerd dat burgers e.a. belanghebbenden zelf bijdragen aan de totstandkoming van beleid, met name waar het gaat om het vormen, uitvoeren en evalueren daarvan. De rollen die burgers bij interactieve beleidsvorming spelen, worden vaak onderbelicht in tegenstelling tot de rol die bestuurders in dit proces spelen. Het is juist de bedoeling dat burgers in interactieve beleidsvormingsprocessen een belangrijke rol spelen. Onderstaand worden verschillende typen en rollen van burgers mede door middel van een overzichtelijk schema nader toegelicht.

Het Sociaal Cultureel Planbureau (2005) onderscheidt samen met Motivaction vier burgerschapsstijlen: plichtsgetrouwen, verantwoordelijken, pragmatici, buitenstaanders. Deze stijlen drukken de relatie van burgers uit tot de samenleving, overheid en politiek. Per burgerschapsstijl bestaan er verschillen in de afstand tot de overheid. Vanuit gegaan wordt dat naarmate burgers zich kritischer opstellen ten opzichte van de samenleving en dichter bij de overheid staan, zij meer interesse in participatie hebben m.b.t. interactieve beleidsprocessen.

#### 2.5.1.. Plichtsgetrouwen

De plichtsgetrouwen zijn afkomstig uit de traditionele burgerij. Dit is de moralistische, plichtsgetrouwe en op de status-quo gerichte burgerij die vasthoudt aan tradities en materiële bezittingen. Burgers met deze burgerschapsstijl zijn sterk maatschappelijk betrokken, met name bij de directe leefomgeving en de lokale overheid. Zij worden gedreven door hun plichtsbesef en gezagsgetrouwheid en zijn dus in principe bereid zich te schikken naar het overheidsbeleid. Ze zien in de overheid een autoriteit die zij respecteren en die weet wat goed is voor de burger. Wel zijn ze behoudend ingesteld en hebben zij moeite met de complexiteit en het individualisme in de huidige maatschappij. Overheidsbeleid dat deze zaken stimuleert kan dus op weerstand stuiten van deze groep. Vanwege hun volgzaam instelling leidt dit veelal niet tot openlijke protesten maar tot onuitgesproken politieke onvrede.

#### 2.5.2. Verantwoordelijken

De verantwoordelijken bestaan uit de segmenten postmaterialisten, kosmopolieten en nieuwe conservatieven. De postmaterialisten zijn maatschappijkritische idealisten die zichzelf willen ontplooien, zich verzetten tegen sociaal onrecht en opkomen voor het milieu. De kosmopolieten zijn open en kritische wereldburgers die postmoderne waarden als ontplooien en beleven integreren met moderne waarden als maatschappelijk succes, materialisme en genieten. De nieuwe conservatieven vormen de liberaal-conservatieve maatschappelijke bovenlaag die alle ruimte wil geven aan technologische ontwikkeling, maar geen groot voorstander is van sociale en culturele vernieuwing. De verantwoordelijken worden gedreven door maatschappelijke betrokkenheid en de 'publieke zaak'. Zij voelen zichzelf hiervoor in hoge mate verantwoordelijk. Zij zien de overheid als een belangrijk instrument om die publieke zaak te dienen en nemen een coöperatieve maar kritische houding aan ten aanzien van de overheid. Vaak werken verantwoordelijken zelf ook bij de overheid, of bijvoorbeeld in charitatieve instellingen en de journalistiek. Men is doorgaans goed geïnformeerd over overheidsbeleid.

#### 2.5.3. Pragmatici

De pragmatici bestaan uit opwaarts mobielen en postmoderne hedonisten. De opwaarts mobielen zijn carrièrerichte individualisten met een uitgesproken fascinatie voor sociale status, nieuwe technologie, risico en spanning. De postmoderne hedonisten zijn pioniers van de beleveniscultuur, waarin experiment en het breken met morele en sociale conventies doelen op zichzelf zijn geworden. De pragmatici zijn utilitaire individualisten met een sterke materialistische gedrevenheid. Niet de publieke zaak maar het eigen belang staat voorop en dit uit zich in selectieve interesse voor overheidsbeleid. Men filtert informatie van de overheid op relevantie voor hun eigen positie. Als het niet relevant is, wordt er verder geen aandacht aan besteed. Men is

dus op onderdelen betrokken bij de overheid en geïnformeerd over overheidsbeleid. Over het algemeen is deze groep minder negatief over de overheid dan de buitenstaanders, ook al is men zeker niet volgzaam (zoals de plichtsgetrouwen) en is men het zeker niet altijd eens met de overheid.

#### 2.5.4. Buitenstaanders

De buitenstaanders bestaan uit de sociale milieus moderne burgers en gemaksgereïenteerden. Moderne burgers kunnen worden omschreven als de conformistische, statusgevoelige burgerij die het evenwicht zoekt tussen traditie en moderne waarden als consumeren en genieten. Gemaksgereïenteerden zijn de impulsieve en passieve consumenten die in de eerste plaats streven naar een onbezorgd, plezierig en comfortabel leven.

Burgers met deze burgerschapsstijl zijn weinig maatschappelijk betrokken maar worden wel veelal gedreven door een behoefte aan maatschappelijke erkenning. Men voelt zich echter meestal niet erkend door de overheid, men voelt zich buitengesloten. Hiermee hangt samen dat men over het algemeen weinig vertrouwen heeft in de overheid, weinig interesse heeft voor het overheidsbeleid en negatief staat tegenover maatschappelijke verplichtingen. Dit wil overigens niet zeggen dat dit segment zich nooit uitspreekt over overheidsbeleid: het ervaren isolement van deze groep kan een voedingsbodem vormen voor plotselinge verhoogde politieke betrokkenheid en protestacties. Verschillende vormen van directe democratie vinden ook veel aanhang in deze groep. Bovendien kenmerken buitenstaanders zich door de roep om leiderschap en een negatieve houding ten aanzien van uitbreiding van wet- en regelgeving.

De verschillende burgerschapsstijlen drukken de relatie burger uit tot de samenleving, overheid en politiek. Per burgerschapsstijl bestaan er duidelijke verschillen in de afstand tot de overheid. Wil de overheid het instrument interactieve beleidsvoering doelmatig inzetten, dan dient hiermee rekening gehouden te worden en met de wijze waarop burgers benaderd worden.

## 2.6. Rollen burgers

Behalve het type burger, is de rol van burgers in interactieve beleidsprocessen relevant, aangezien de rol van de burgers bepalend is voor de manier waarop burgers betrokken worden in interactieve beleidsprocessen. Edelenbos e.a. (2000) hebben een participatieladder ontwikkeld, die inzicht geeft in de verschillende rollen die burgers kunnen vertegenwoordigen in interactieve beleidsvorming en de groei die zij kunnen maken in hun rol en bijdrage. In onderstaande tabel (1) wordt dit weergegeven, waarbij ook is aangegeven wat de rol van de burger op ieder niveau is.

Participatieniveau	Omschrijving	Rol burger
1. Informeren	<i>Politiek en bestuur bepalen zelf de agenda voor besluitvorming en houden betrokkenen hiervan op de hoogte. Zij maken geen gebruik van de mogelijkheid betrokkenen een inbreng te geven in de beleidsontwikkeling.</i>	<i>Toeboorder.</i>
2. Raadplegen	<i>Politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda, maar zien betrokkenen als gastpartners bij de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich echter niet aan de resultaten die uit de gesprekken voortkomen.</i>	<i>Geconsulteerde.</i>
3. Adviseren	<i>Politiek en bestuur stellen in beginsel de agenda samen, maar geven betrokkenen gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren, waarbij deze ideeën een volwaardige rol spelen in de ontwikkeling van beleid. De politiek neemt deze ideeën als uitgangspunt in de uiteindelijke besluitvorming.</i>	<i>Adviseur.</i>
4. Coproduceren	<i>Politiek, bestuur en betrokkenen komen gezamenlijk een agenda overeen, waarna samen naar oplossingen wordt gezocht. De politiek verbindt zich aan deze oplossingen met betrekking tot de uiteindelijke besluitvorming.</i>	<i>Coproducent</i>
5. Meebeslissen	<i>Politiek en bestuur laten de ontwikkeling van de besluitvorming over het beleid over aan de betrokkenen, waarbij het ambtelijk apparaat een adviserende rol vervult. De politiek neemt resultaten over, na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden.</i>	<i>Medebeslisser.</i>

Tabel 1: participatieladder (Edelenbos e.a.; 2000; Vis & Van Arum; 2003)

De participatieladder is een combinatie van drie maten waarmee gradaties van participatie in beeld gebracht worden: de mate waarin de opdrachtgevers de agenda bepalen, de mate waarin belanghebbende zelf problemen kunnen aandragen en naar oplossingen kunnen zoeken en de mate waarin de opdrachtgevers zich vooraf committeren aan oplossingen. Op het laagste niveau van participatie, *informeren*, mogen participanten noch meebeslissen noch meepraten. Het bestuur bepaalt de agenda en de verdere fasen van de beleidsvorming. Het bestuur informeert de burgers wel over de besluitvorming door het organiseren van hoorzittingen. Daarnaast kunnen burgers worden geïnformeerd door verschillende vormen van voorlichting.

Burgers praten bij de niveaus *adviseren* en *raadplegen* wel mee maar het bestuur beslist uiteindelijk. Het bestuur bepaalt voorts de agenda, maar burgers krijgen daarna wel de mogelijkheid om problemen aan te dragen en oplossingen te bedenken. De inbreng van burgers is van belang voor de beleidsvorming, maar de eindverantwoordelijkheid blijft bij het

bestuur. Het bestuur verplicht zich wel om aan de burgers gefundeerd uit te leggen waarom een bepaald voorstel niet is gevolgd.

Bij *coproductie* beslissen participanten en bestuur gezamenlijk. Burgers en bestuur bepalen in gezamenlijkheid de agenda en formuleren gezamenlijk de oplossingen. Het bestuur committeert zich aan het resultaat. De rol van de burger is die van deskundige en adviseur. De verantwoordelijkheid van burgers is die van medebeslisser.

Bij het niveau van *meebeslissen* is de invloed van burgers het grootst. De ontwikkeling van beleid en besluitvorming wordt door het bestuur aan de burgers gedelegeerd (binnen een aantal procedurele, juridische en financiële randvoorwaarden). Het bestuur en het ambtelijk apparaat hebben een adviserende rol, de burgers beslissen binnen de gestelde randvoorwaarden. De rol van de burgers is die van medebestuurder.

De delegatie van beleid en besluitvorming aan burgers kan doormiddel van decentralisatie van (gemeentelijke)bevoegdheden aan buurtbeheer, wijk- of buurtraden of andere functionele raden met gedelegeerde bevoegdheden (Pröpper en Steenbeek, 1998; Edelenbos, e.a., 1998).

De participatieniveaus wordt door Holland e.a. (1999) gevisualiseerd en deze worden uitgezet als functie van de beschikbare beleidsruimte en de fase waarin het beleidsproces zich bevindt. Met beleidsruimte bedoelt hij de mate van inspraak: als burgers veel zeggenschap hebben, dan betekent dit dat zij meer beleidsruimte ter beschikking hebben. Bij het hoogste participatieniveau in de participatieladder van Edelenbos e.a. zagen we dat de rol van burgers (als medebeslisser) groot is in verhouding met die van de overheid. Indien burgers weinig inspraak hebben, betekent dit in de visie van Holland dat zij maar beperkte beleidsruimte hebben. Dit zien we weer terug in de participatieladder: bij het laagste participatieniveau (toehoorder) zien we dat de burger feitelijk geen beleidsruimte heeft. Deze visualisatie is in aangepaste vorm in figuur 2 aangegeven. Hierin is ook te zien dat er verschillende stadia zijn m.b.t. het moment wanneer de burgers bij het beleidsproces betrokken worden. Burgers worden bij een hoog participatieniveau (veel beleidsruimte) vroeg in het beleidsproces betrokken, bij een lage participatiegraad (weinig/geen beleidsruimte) worden zij echter pas laat ingeschakeld. De schematische visualisaties van Edelenbos e.a. en van Holland e.a. komen een bepaald opzicht met elkaar overeen.

<i>Groot</i>	<i>meebeslissen</i>	
	<i>Coproducteren</i>	
<b><i>Beleidsruimte</i></b>	<i>adviseren</i>	<i>Raadplegen</i>
<i>Klein</i>		<i>Informeren</i>
	<i>Vroeg</i>	<i>Laat</i>
	<b><i>Fase beleidsproces</i></b>	

Figuur 2: participatieniveaus uitgezet in beleidsruimte en fase van het beleidsproces (op basis van de theorie van Holland e.a.; 1999)

Figuur 2 geeft ook aan dat het beleidsproces in termen van voortgang en politieke vrijheid, los van de kennis en ervaring van burgers, van grote invloed is op de participatiemogelijkheden van burgers. Groeneveld (2003) redeneert hierop door en vult aan dat de participatieniveaus van de ladder zodanig zijn geordend dat wanneer de inbreng en invloed van burgers toeneemt, de invloed van het bestuur des te meer afneemt. De participatieladder geeft daarmee een concreet handvat voor de groei die burgers door kunnen maken in hun bijdrage aan interactieve beleidsprocessen. De participatieladder wordt ook gebruikt in het creëren van bewustwording bij bestuurders over het groeiproces van bestuurders en burger en maakt daarbij duidelijk dat niet alleen bestuurders groeien in kennis en ervaring, maar dat dit ook van toepassing is op burgers. Burgers zijn daarmee een belangrijke schakel in interactief beleid.

#### 2.6.1. Verschil interactieve beleidsvoering en inspraak.

Interactieve beleidsvoering kan op basis van bovenstaande paradigma's worden gezien als een volgende, verdergaande poging om burgers invloed te geven. Tussen inspraak en interactieve beleidsvoering zijn er uiteraard verschillen. Anders dan bij inspraak, waar in sterke mate sprake was van een roep vanuit de burgerij om meer invloed, gaat bij interactieve beleidsvoering het initiatief in eerste instantie veelal uit van het bestuur. Het grote verschil met inspraak is bovendien dat daarbij de burger pas na een beslissing of nota de gelegenheid tot participatie wordt gegeven, terwijl bij interactieve beleidsvoering meepraten voor de beslissing mogelijk wordt gemaakt (Edelenbos, 2000: 6). Daarnaast kan interactieve beleidsvoering verder gaan dan inspraak, in die zin dat de overheid meer invloed afstaat. Bij inspraak staat het beleid van de overheid centraal. Anderen 'krijgen de gelegenheid' hier iets over te zeggen. Bij interactieve beleidsvoering kan het ook gaan om het gezamenlijke beleid van de overheid met andere partijen. Het is ook mogelijk dat het beleid van maatschappelijke partijen centraal staat en dat omgekeerd de overheid 'de gelegenheid krijgt' dat beleid te ondersteunen (Pröpper en Steenbeek, 1999: 48).

### 2.7. Algemene motieven voor interactieve beleidsvorming.

Hiervoor is uitgelegd welke burgerschapsstijlen te onderscheiden zijn en hoe deze zich tot de overheid verhouden. Ook is de participatieladder en het verschil tussen interactieve beleidsvoering en inspraak aan de orde gesteld. Deze paragraaf geeft een opsomming van motieven voor interactieve beleidsvoering. Daarnaast wordt (in de volgende paragraaf) een 'motieven-keten' gepresenteerd en bij de afsluiting van deze paragraaf worden enkele kanttekeningen bij de motieven gemaakt.

#### 2.7.1 Motieven

- *Vergroten van draagvlak voor beleid*  
Doordat actoren in een vroegtijdig stadium van het beleidsproces de kans en de gelegenheid krijgen om te participeren in dit proces, wordt de acceptatie van het uiteindelijke beleid vergroot. Hierdoor wordt de kans kleiner dat de actoren later het beleid zullen aanvechten of op een andere manier hun hindermacht zullen gebruiken (Van Harberden, 2000: 23, Berveling, 1998: 317, Pröpper en Steenbeek, 1999: 35, Edelenbos, 2000: 85).
- *Verhogen democratische legitimiteit*

Interactieve beleidsvoering wordt in het licht van dit motief toegepast om tegemoet te komen aan de wens tot meer (directe) democratie in beleidsprocessen, en dus aan de wens van burgers en maatschappelijke organisaties om directe invloed te kunnen uitoefenen op de inhoud en het procesverloop van beleidsvoering (Edelenbos, 2000: 82).

- *Dichten van de kloof tussen burger en gemeentebestuur.*  
Een motief voor interactieve beleidsvoering op lokaal bestuursniveau is het dichten van de gepercipieerde kloof tussen burger en bestuur. De matige opkomst voor lokale verkiezingen en slechte opiniepeilingen over waardering van het openbaar bestuur zijn aanleidingen voor het geloven in die kloof (Pröpper en Ter Braak, 1996: 356, Edelenbos, 2000: 81).
- *Impuls voor bestuurlijke en politieke vernieuwing*  
Interactieve beleidsvoering past in het streven naar politieke en bestuurlijke vernieuwing (Van Harberden, 1998: 16). Er zijn twee perspectieven voor bestuurlijke en politieke vernieuwing, één gericht op het verbeteren van het bestaande democratische systeem en één gericht op het ontwikkelen van nieuwe vormen van communicatie (zie pagina 21). Bij deze laatste strategie wordt gestreefd naar interactie. Interactieve beleidsvoering draagt dus bij aan bestuurlijke en politieke vernieuwing.
- *Andere positie overheid*  
Interactieve beleidsvoering past bij de gedachte dat de overheid zich dient te gedragen als slechts één van de vormgevende actoren in het maatschappelijke veld en daarom interactief van gedachten moet wisselen met maatschappelijke partners (Van Harberden, 2000: 23).
- *Imagoverbetering overheid*  
Door het betrekken van belanghebbenden bij de beleidsvoering creëert de lokale overheid een beter imago voor zichzelf, wat welkom is als er gewerkt moet worden aan een maatschappelijk draagvlak (Van Harberden, 2000: 23, Pröpper en Steenbeek, 1999: 35).
- *Verbetering van de interne organisatie*  
In de interactie met burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden kunnen eventuele tekortkomingen van het ambtelijk apparaat aan het licht komen, bijvoorbeeld verkokering of gebrekkige interne samenwerking. Door van buiten naar binnen te kijken kan interactieve beleidsvoering expliciet deze intentie hebben (Pröpper en Steenbeek, 1999: 35).
- *De kwaliteit van beleid verbeteren*  
Doordat niet alleen verschillende perspectieven en ideeën op de problemen en oplossingen worden losgelaten maar ook meerdere vormen van kennis, informatie, vaardigheid en ervaring worden aangewend, worden betere analyses van het probleemveld mogelijk en kunnen betere oplossingen worden gecreëerd. Zo wordt in totaal de kwaliteit van het uiteindelijk gevormde beleid verhoogd. Interactieve

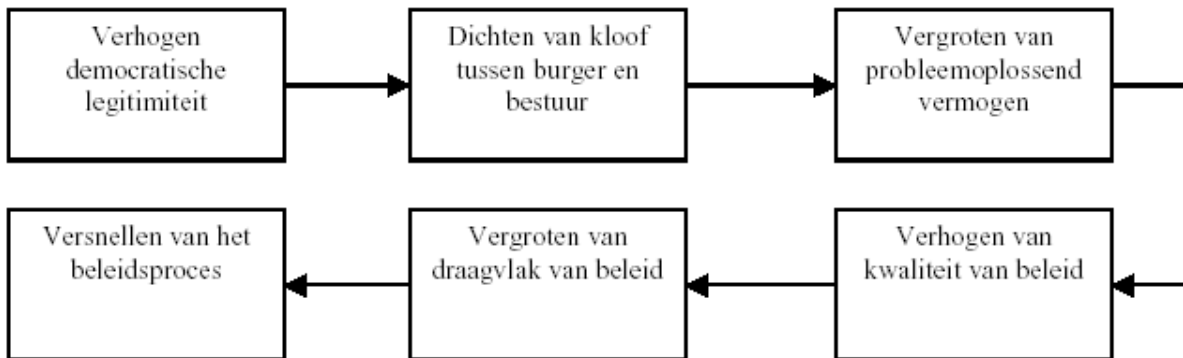


beleidsvoering biedt de mogelijkheid om de creativiteit en ervaringsdeskundigheid van betrokkenen te benutten om zodoende vraagstukken op een bredere, en eventueel vernieuwende wijze aan de orde te stellen (Edelenbos, 2000: 87, Van Harberden, 1998: 16). Pröpper en Steenbeek (1999: 34) noemen meerdere factoren die kunnen leiden tot inhoudelijke verrijking van beleid namelijk het verkrijgen van informatie, het verkrijgen van inzicht in algemene probleemdefinities, zicht krijgen op relevante randvoorwaarden voor het beleid, het toetsen van een gegeven beleidsaanpak, inzicht krijgen in nieuwe oplossingen en toetsen van alternatieve beleidsscenario's.

- *Kortere doorlooptijd van projecten*  
Door het vroegtijdig betrekken van alle betrokkenen bij beleid, kan een kortere doorlooptijd van het beleidsproces bewerkstelligd worden (Berveling, 1998: 317, Pröpper en Steenbeek, 1999: 35).
- *Verbeteren van het beleidsproces*  
Door interactieve beleidsvoering nemen informatie-uitwisseling, communicatie, wederzijds begrip en consensus toe. Dit draagt bij aan een beter beleidsproces (Pröpper en Steenbeek, 1999: 34).
- *Vergroting van het probleemoplossend vermogen*  
Door actoren actief te betrekken bij beleid kan een grotere verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid bij deze actoren ontstaan om bij te dragen aan publieke zaken (Pröpper en Steenbeek 1999: 35). Daarnaast kan door het aanboren van kennis, deskundigheid en creativiteit van meerdere actoren het beleidsprobleem in al zijn facetten beter begrepen worden en kunnen oplossingen met een groot oplossend vermogen worden bedacht (Edelenbos, 2000: 86).

### 2.7.2. 'Motievenketen' van Edelenbos

Volgens Edelenbos (2000) hangen sommige motieven zo sterk samen dat er zelfs een motievenketen in is te ontdekken. Deze keten ziet er als volgt uit (zie figuur 3)



Figuur 3: motievenketen van interactieve beleidsvoering (Edelenbos 2000).

Met het verhogen van de democratische legitimiteit van beleid wordt door middel van interactieve beleidsvoering een vorm van directe democratie, en daarmee meer directe invloed van burgers en belanghebbenden, toegelaten in een representatief democratisch stelsel. Door deze directe betrokkenheid van burgers wordt de kloof tussen bestuur en bestuurden (enigszins) gedicht. Doordat burgers directer betrokken zijn bij beleidsvoering wordt hun kennis, informatie, deskundigheid en ervaring voor probleemanalyse en het zoeken naar oplossingen gebruikt. Zo wordt het probleemoplossend vermogen vergroot. Verschillende vormen van kennis en perspectieven op de problemen en oplossingen worden gevonden, die deze verschillende belangen en perspectieven integreren. Hiermee wordt de kwaliteit van beleid verhoogd, oplossingen worden duurzamer en robuuster. Omdat participanten veel van hun wensen en belangen terugzien in het uiteindelijke beleid zullen ze nalaten het beleid te dwarsbomen. Op deze manier worden vertragingen voorkomen en kan het beleidsproces uiteindelijk worden versneld (Edelenbos, 2000: 89).

### 2.7.3. Bedenkingen bij de motieven van interactieve beleidsvorming

Bij een aantal motieven bestaan bedenkingen tegen interactieve beleidsvoering. Edelenbos (2000) stelt dat er nog niet veel onderzoeksmateriaal beschikbaar is over de motieven voor interactieve beleidsvoering. Of de beweegredenen ook gehonoreerd zijn, is een lastig te onderzoeken vraag omdat bepaalde effecten, zoals draagvlak, meer democratie en versnelling van het proces pas over langere termijn kunnen worden waargenomen.

### 2.7.4. Kanttekeningen bij specifieke motieven

- Koole (Gomis, 1999) is van mening dat het motief *'vergroten van draagvlak voor beleid'* is achterhaald. De schrijver haalt de participatieparadox aan: hoe meer participatiemogelijkheden worden geschapen, hoe groter de kloof tussen die burgers die daarvan gebruik maken en zij die dat niet kunnen. Het resultaat kan dan zijn dat degenen die vanaf het begin niet meededen of halverwege zijn afgehaakt, alsnog via juridische procedures het besluit aanvechten. Volgens hem zijn ook degenen die het wel volhielden daartoe bereid. Door het interactieve proces hebben zij beter geleerd welke mogelijkheden er zijn om het besluitvormingsproces vooraf en achteraf te beïnvloeden. Ook Huberts (Edelenbos en Monnikhof, 2001) stelt dat een 'communicatieve' benadering van de beleidsvoorbereiding het risico van verminderde legitimiteit in zich draagt. Meer communicatie hoeft niet per definitie te leiden tot het overtuigen van de betrokkenen, al kan het er wel toe bijdragen dat onderliggende belangen duidelijker worden: "Een argumenterende overheid maakt slapende honden wakker die zich makkelijk voegen in het koor der bezwaarden. Naarmate de overheid meer communicatief opereert wordt de tegenstand luider en sterker. De acceptatie van beleid vermindert".
- Edelenbos en Monnikhof (2001) stellen dat uit de literatuur blijkt dat, mede afhankelijk van het perspectief dat men inneemt, interactieve beleidsvoering kan leiden tot versnelling van het beleidsproces maar ook *tot* vertraging. Volgens de auteurs kunnen de voorlopige conclusie luiden dat indien het blikveld wordt beperkt tot de beleidsvoorbereiding, interactieve beleidsvoering in de meeste gevallen geen versnelling van het proces zal betekenen. Indien het beleidsproces in zijn geheel wordt bekeken kan door interactieve beleidsvoering echter, indien tijdens de beleidsvoorbereiding weerstanden met succes worden weggenomen, de

beleidsuitvoering wellicht gestroomlijnd worden, waardoor enige tijdwinst geboekt zou kunnen worden.

- Interactieve beleidsvoering kan volgens Pröpper (1999) naast *inhoudelijke verrijking* (*verbetering van de kwaliteit van beleid*) ook tot inhoudelijke verarming leiden. Bijvoorbeeld om participanten tegemoet te komen, worden minder intelligente en slagvaardige oplossingen gekozen en worden compromissen gesloten die door niemand meer zijn te begrijpen. Ter wille van representativiteit sluit men aan wat de meerderheid van de participanten vindt. Dat leidt tot ‘gemiddelde’ en tot minder verrassende of creatieve oplossingen.
- Edelenbos en Monnikhof (2001) menen dat er op dit moment nog weinig sprake van bestuurlijke en politieke vernieuwing kan zijn als gevolg van de introductie van interactieve beleidsvoering. Andersom kan er wel invloed worden geconstateerd: bestaande procedures van gemeenten en bestaande rollen van ambtenaren en politici overheersen de nieuwe instituties van interactieve beleidsvoering. Met name de rolpatronen van politici, bestuurders en ambtenaren zijn moeilijk te beïnvloeden. Nieuwe instituties van interactieve processen zijn dan ook eerder aanvullingen dan vervangingen van bestaande instituties in een gemeente.
- Pröpper (1999: 31-32) geeft aan dat interactieve beleidsvoering kan dienen ter verbetering van het beleidsproces en de wisselwerking met andere partijen. Interactieve beleidsvoering kan daarentegen ook tot een verslechtering van het proces leiden. Door zaken ter discussie te stellen, komen tegenstellingen bloot en worden juist conflicten aangewakkerd. ‘Waarom zouden slapende honden wakker moeten worden gemaakt?’, zo kan men zich afvragen.
- Interactieve beleidsvoering betekent dat het gemeentebestuur invloed afstaat aan burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven. In een aantal situaties kan er zelfs sprake zijn van politieke onthouding. Dit kan er toe leiden dat burgers en maatschappelijke organisaties weer meer zelfredzaam worden waardoor het probleemoplossend vermogen van de maatschappij wordt vergroot. Het kan er echter ook toe leiden dat burgers gaan denken: ‘Als het gemeentebestuur een probleem niet meer belangrijk genoeg vindt om er zelf wat aan te doen, geloven wij het verder ook wel’ (Pröpper, 1999: 35-36).
- Interactieve beleidsvoering kan leiden tot een verbetering van de interne organisatie. Als een ambtenaar echter in samenspraak met burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven beleid maakt, blijft de problematiek niet beperkt tot het specialisme van de ambtenaar. Binnen de organisatie ontstaan interne projectgroepen en de structuur moet flexibel worden gemaakt. Het gevaar is dat een wildgroei aan dwarsverbanden ontstaat en een enorme toename aan de kosten van interne communicatie en coördinatie. Ambtenaren worden daarbij meer aangesproken op generalistische kennis en vaardigheden. Hoewel dit zeer zeker positieve kanten heeft, bestaat het risico dat specialistische vakkennis en daarmee ook de diepgang van het uiteindelijke beleid wordt beperkt (Pröpper, 1999).

Uit deze bedenkingen blijkt dat het niet zeker is dat door te kiezen voor interactieve beleidsvoering de verschillende motieven die ten grondslag liggen aan interactieve beleidsvoering ook waargemaakt kunnen worden. In dit verband kan de keuze voor interactieve beleidsvoering nadelige gevolgen hebben of tot averechtse effecten leiden voor het beleidsproces.

## **2.8. Analyse**

In dit hoofdstuk is uitgebreid het begrip interactieve beleidsvorming belicht. Geprobeerd is interactieve beleidsvorming te verklaren vanuit een democratisch perspectief, waarbij aangegeven is bij welke democratische modellen interactieve beleidsvorming het meest past. Er zijn verschillende definities de revue gepasseerd op basis waarvan kan worden geconcludeerd dat interactief beleid in verschillende gedaantes voorkomt en kan worden omschreven als een vorm van beleidsvoering waarbij de overheid in een zo vroeg mogelijk stadium andere publieke en private actoren betreft ten einde gezamenlijk beleid te ontwikkelen en uit te voeren. In dit hoofdstuk zijn vier vormen van burgerschapsstijlen beschreven. Deze burgerschapsstijlen geven een onderscheid aan in type burger. Elk type heeft een ander doel, een andere participatiebehoefte en maakt op een andere manier gebruik van technologie. Voor overheden is het van belang rekening te houden met de wijze waarop deze burgerschapsstijlen het beste benaderd zou kunnen worden. De participatieladder beschrijft de vormen van interactieve beleidsvorming en geeft helder aan welke niveaus van participatie bestaan. De participatieniveaus uitgezet in beleidsruimte en fase van het beleidsproces wordt in een overzichtelijke grafiek gepresenteerd. Dit hoofdstuk sluit af met de motieven voor interactieve beleidsprocessen en de motievenketen van Edelenbos. In het verlengde van de motieven voor het voeren van interactieve beleidsprocessen, worden er ook enige bedenkingen bij interactieve beleidsvoering geplaatst. Deze kunnen van negatieve invloed zijn op het beleidsproces, ergo, het voeren van interactieve beleidsvormingsprocessen zou averechtse effecten kunnen hebben. Dit hoofdstuk geeft antwoord overigens ook antwoord op de eerste deelvraag te weten: *'wat interactieve beleidsvorming is'*

In het volgende hoofdstuk wordt beschreven welke instrumenten op het gebied interactieve beleidsvorming de gemeente Den Haag ontwikkeld heeft en hoe deze zich verhouden tot de in dit hoofdstuk gepresenteerde theoretische modellen. Wat houdt het begrip Burgerschap in. De maatschappelijke dienstbaarheid benadering van de dienst OCW wordt eveneens belicht.

## **2.9 Onderzoeksmodel**

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke methoden er worden gebruikt voor het onderzoek. De centrale vraagstelling is (paragraaf 1.5.1.) hoe de dienst OCW in het licht van de maatschappelijke dienstbaarheid benadering invulling geeft aan interactieve beleidsprocessen bij de ontwikkeling van beleid.

In het theoretisch kader is het fenomeen 'interactieve beleidsvormingsprocessen' uitgebreid toegelicht en in paragraaf 2.3.2. tot en met 2.5.4. gedetailleerd aangegeven aan welke criteria voldaan moet worden voordat gesproken kan worden van interactieve beleidsvorming. In dit onderzoek worden twee voorwaarden van interactieve beleidsvoering extra belicht, namelijk *openheid* en *duidelijkheid over de rol* van het bestuur en van participanten. Deze twee kernbegrippen van interactieve beleidsvoering worden hieronder nader toegelicht.

- Openheid bevat een aantal onvoorwaardelijke dimensies. Ten einde autonomie af te staan dient de overheid openheid te geven voor deelname van andere actoren. In de definities van Edelenbos, Proper en Steenbeek is toegelicht wat openheid in de zin van interactieve beleidsvoering betekent (paragraaf 2.3.2). *‘De overheid moet een doorzichtig, transparant beleidsproces opzetten, zodat alle partijen ontwikkelingen die samenhangen met de effecten van interactieve beleidsvoering goed kunnen volgen’*. Openheid qua informatievoorziening is eveneens van elementair belang. Actoren moeten over de juiste, volledige en dezelfde informatie te beschikken. Van participanten wordt daarentegen ook openheid gevraagd en de bereidheid hun invloed met het bestuur te delen en inzicht in hun afwegingen te geven (Pröpper en Steenbeek, 1999: 36-37).
- Het is van elementair belang dat vooraf duidelijkheid bestaat over de rol en inbreng van de overheid en die van de participanten. Als de overheid invloed wil delen, moet het vooraf duidelijk zijn waaraan de uitkomsten van een interactief traject getoetst worden. Voorkomen moet worden dat aan deelnemers een grotere rol, en dus ook meer invloed, wordt toegedicht dan zij werkelijk krijgen. Het is essentieel dat de overheid op dit onderdeel van interactieve beleidsvormingsprocessen heel prudent opereert. Een doorzichtig proces moet het samenspel tussen de overheid ( politiek, bestuur, ambtelijk apparaat en onderdelen) zodanig zijn dat het bestuur eenduidig naar buiten kan treden (Pröpper en Steenbeek, 1999: 38-39).

Behalve de bestudering van documenten over interactieve beleidsvoering wordt ook andere literatuur doorgenomen ten einde de deelvragen en de centrale vraagstelling te beantwoorden. Er worden met een aantal medewerkers van OCW open interviews gehouden met het doel te reflecteren op de uitkomsten die verkregen zijn uit de analyse van documenten.

### 2.9.1. Onderzoeksvragen

Door middel van de bestudering van de verschillende theorieën is in hoofdstuk 2 de eerste set onderzoeksvragen aan de orde gekomen.

<b>Wat is interactief beleid?</b>
-----------------------------------

- |  |
|--|
| A. Hoe kan interactieve beleidsvorming worden gedefinieerd?            |
| B. Aan welke voorwaarden moet interactieve beleidsvorming voldoen?     |
| C. Welke motieven liggen ten grondslag aan interactieve beleidsvoering |

In het theoretisch kader zijn een aantal hoofdlijnen van interactieve beleidsvorming besproken die voornamelijk gebaseerd zijn op de theorieën van Edelenbos, Pröpper en Steenbeek. De bedoeling is om hiermee een frame aan te leggen waarmee het empirische hoofdstuk (5) gevormd wordt. Het theoretisch kader is ook bedoeld om de werkwijze van de dienst OCW te vanuit een theoretisch perspectief te analyseren. Ook wordt nagegaan in hoeverre institutionalisering van interactieve beleidsvorming al dan niet geworteld is binnen de organisatie van OCW. In andere woorden: maken instrumenten van interactieve beleidsvoering vanzelfsprekend onderdeel uit van reguliere beleidsvormingsprocessen. De theorie is ook bedoeld om de tweede lijn te kunnen volgen: duidelijkheid vooraf over de rol en inbreng van participanten en de overheid. Op welke wijze worden aanbevelingen van deelnemers getoetst, wat wordt wel en niet overgenomen en welke argumentatie ligt hieraan

ten grondslag. De dieper liggende oorzaken hierachter is te bezien of en zo ja in hoeverre interactieve beleidsvoering op gespannen voet met de ambtelijke rationaliteit en de politieke primaat.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de dienst OCW vanuit een brede context beschreven. Het begrip maatschappelijke dienstbaarheid benadering passeert de revue, waarbij de uitgangspunten van governance en civil society in relatie tot het begrip Burgerschap beredeneerd worden. Deze thema zijn versleuteld in de tweede set onderzoeksvragen.

- |    |  |
|----|--|
| 2. | Hoe kan de dienst Onderwijs Cultuur en Welzijn gekarakteriseerd worden?          |
| A. | Wat houdt het concept van maatschappelijke dienstbaarheid in?                    |
| B. | Welke aspecten van interactieve beleidsvoering zijn in dit concept te ontdekken? |
| C. | Wat houdt het concept van Burgerschap in?  |
| D. | Welke specifieke doelen worden met Burgerschap beoogd?                           |
| E. | Zijn er relaties tussen Burgerschap en interactieve beleidsvoering te leggen     |

Om te toetsen in welke mate de dienst een wezenlijk onderdeel is van het beleidsnetwerk op stadsdeelniveau, is een aantal interviews gehouden met medewerkers van OCW, die op verschillende stadsdelen zijn gestationeerd. Onderwerpen die hierbij aan de orde komen zijn: interdependente samenwerking met autonome publieke en private actoren, machts- en invloedsmiddelen, rol en positie van OCW, structurele, formele en incidentele, informele overleggen. Daarnaast is onderzoek gedaan naar relevante beleidsstukken en andere documenten ten einde de werkwijze van OCW in kaart te brengen ten aanzien *sturing op afstand*. Interviewers reflecteren hierop. Het geheel is bedoeld om inzichtelijk te maken of OCW gebruikt maakt van klassieke hiërarchische en of horizontale instrumenten en in welke mate deze al dan niet overeenkomen met de strategie van de dienst.

Ook in Den Haag vinden ontwikkelingen plaats die refereren aan politieke en bestuurlijke vernieuwingen. Verschillende initiatieven (o.a. stadsdeelvorming) worden ondernomen om de lokale democratie te vitaliseren en de betrokkenheid van burgers te vergroten. In dit licht moet de herformulering van het gemeentelijk interactief beleid geplaatst worden. In hoofdstuk 4 wordt de gemeentelijk verordening die als fundament van interactieve beleidsvormingsprocessen geldt aan de hand van de theorie geanalyseerd. Dit kan gezien worden als een keerpunt in het proces van bestuurlijke vernieuwing.

De derde onderzoeksvragen van dit werkstuk komen hier aan de orde:

- |  |
|--|
| Welke instrumenten heeft de dienst ter beschikking om interactieve beleidsvoering vorm te geven? |
| Welke graad van interactiviteit is bij de dienst OCW te ontdekken?                               |

Interactieve beleidsvorming houdt ondermeer in dat zeggenschapsverhoudingen tussen overheid en burgers veranderen c.q. gelijkwaardiger worden en dat de gemeente met een open vizier moet opereren. In dit hoofdstuk worden de instrumenten van interactieve beleidsvoering vanuit de theoretische invalshoek beredeneert. Het doel van deze analyse is, te bezien of de gemeentelijke verordening in voldoende mate de politiek bestuurlijke ambities weerspiegelt. De verordening wordt hierbij vergeleken met de participatieladder en wordt ingegaan op het niveau van participatie.

Het empirisch hoofdstuk (5) heeft tot doel aan de hand van een theoretisch perspectief te reflecteren op een casus over de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, afgekort: Wmo.

Wettelijk is voorgeschreven dat het meerjarenbeleidsplan voor de Wmo met *sterke inbreng* van burgers moet worden opgezet. Daarnaast is de gemeente verplicht advies in te winnen bij de gezamenlijke vertegenwoordigers van representatieve organisaties.

De laatste set deelvragen zijn:

Welke knelpunten doen zich voor in de uitvoering van interactieve projecten? Hoe kunnen de knelpunten verklaard worden?
--

Alle documenten van het interactieve beleidsvormingsproces zijn bestudeerd en beoordeeld vanuit het analysekader, gevormd door hoofdstuk 2, 3 en 4. Teruggekoppeld wordt naar de twee eerder genoemde voorwaarden van interactieve beleidsvorming, te weten: *openheid* en *duidelijkheid* vooraf over de *rol en inbreng van participanten en overheid*. Kern van dit hoofdstuk is in beeld te brengen op welke wijze in de praktijk uitvoering wordt gegeven aan interactieve beleidsprocessen en welke knelpunten zich hierbij voordoen. Met name de interviews (zie vragenlijst onder bijlage 4) worden gebruikt om knelpunten die zich tijdens het uitvoeringsproces hebben voorgedaan voor het voetlicht te brengen. De vragen betreffen de volgende thema's:

- de selectie van deelnemers (m.b.t. de start-, stadsdeel- en thematische bijeenkomsten);
- de vorm van de bijeenkomsten (idee achter de verschillende vormen);
- de onderwerpen van het interactieve beleidsvormingsproces en participatie;
- de inbreng deelnemers (hoe omgegaan is met aanbevelingen, terugkoppeling hiervan)
- de verwerking van aanbevelingen (wel/geen invloed gehad op het beleid)

Vraag die hierbij aan de orde komt in de aard van de knelpunten een patroon te ontdekken is dat samenvalt met de bevindingen uit hoofdstuk 3. In andere woorden: in hoeverre is de werkwijze van de dienst te plaatsen onder horizontale- of verticale organisatievormen.

In hoofdstuk 6 wordt antwoord gegeven op de deelvragen en de centrale vraagstelling.

'Hoe geeft de dienst OCW in het licht van de maatschappelijke dienstbaarheid benadering invulling aan interactieve beleidsprocessen bij de ontwikkeling van beleid?'
--

De bevindingen aan de hand van bovengenoemde onderzoeksvragen worden in dit hoofdstuk gebruikt om de centrale vraag te beantwoorden.

## Hoofdstuk 3. Dienst OCW

### 3.1. Inleiding.

Deelvragen die in dit hoofdstuk aan bod komen zijn:

2. Hoe kan de dienst Onderwijs Cultuur en Welzijn gekarakteriseerd worden?
- A. Wat houdt het concept van maatschappelijke dienstbaarheid in?
- B. Welke aspecten van interactieve beleidsvoering is in dit concept te ontdekken?
- C. Wat houdt het concept van Burgerschap in?
- D. Welke specifieke doelen worden met Burgerschap beoogd?
- E. Zijn er relaties tussen Burgerschap en interactieve beleidsvoering te leggen

In het voorgaande hoofdstuk is het theoretische kader van deze scriptie beschreven. Hieruit moge blijken dat interactieve beleidsvorming een behoorlijk complex gebeuren is en dat er aan een aantal essentiële criteria moet worden voldaan, wil de overheid pretenderen op het hoogste niveau interactief beleid te voeren. Met de participatieladder is scherp voor het voetlicht gebracht welke participatieniveaus bestaan en welke rol burgers hierbij kunnen spelen. Ondermeer constateerden wij dat *Meebeslissen* het hoogste niveau van participatie is. De invloed van burgers is hier het grootst. De ontwikkeling van beleid en besluitvorming wordt door het bestuur aan de burgers gedelegeerd (binnen een aantal procedurele, juridische en financiële randvoorwaarden).

Tegen deze achtergrond wordt in dit hoofdstuk kort de gemeentelijke visie op burgerbetrokkenheid gegeven, vervolgens wordt de dienst OCW vanuit het perspectief van maatschappelijke dienstbaarheid benadering (governance) beschreven en met name op welke wijze de dienst in de praktijk hieraan invulling geeft. Het begrip Burgerschap wordt in de Haagse terminologie toegelicht. Voorts wordt de ambtelijke en bestuurlijke context beschreven waarbinnen deze begrippen geoperationaliseerd worden.

Bij de tot standkoming van dit hoofdstuk is bewust in twee stappen gewerkt te weten, bestaande documentatie zoals nota's, college- en raadsbesluiten zijn bestudeerd en geanalyseerd ten aanzien van de begrippen maatschappelijke dienstbaarheid benadering en governancenetwerken. Om het beeld ten aanzien van de werkwijze van maatschappelijke dienstbaarheid en governance te completeren is een drietal interview gehouden met medewerkers van twee stadsdelen van OCW (zie bijlage 1). In de interviews is ingegaan op een aantal onderdelen van maatschappelijke dienstbaarheid benadering en governance en met name de rol, positie en de invloed die OCW heeft binnen het netwerk van actoren. De aanname is immers dat bij de werkwijze van OCW in het - beleids – netwerk op stadsdeelniveau sprake is van interdependente samenwerking tussen autonome publieke en private actoren die min of meer een coherente organisatie vormen. De interviews zijn ook bedoeld geweest om aanvullende informatie te verkrijgen ten aanzien van de bestaande overlegstructuur binnen het stadsdeel. Het bleek namelijk dat geen van de stadsdeelteams van OCW een uitgeschreven vergaderstructuur met externe actoren heeft.

### 3.2. Gemeentelijke visie op burgerbetrokkenheid

Om in het juiste perspectief te komen wordt in deze paragraaf de formele visie van de gemeente Den Haag op burgerparticipatie geschetst. Het gemeentebestuur van Den Haag



hecht volgens een aantal publicaties sterk aan burgerbetrokkenheid. In verschillende gemeentelijke nota's wordt het belang van interactieve beleidsvoering benadrukt. In ondermeer het in 2006 afgesloten beleidsakkoord "*Mee Doen 2006-2010*", in de nota over Burgerschap "*Samen Stad Zijn*" en in de en nota over deconcentratie "*De Stad Delen*" spreekt het college uit dat (geciteerd) '*duurzame verbetering van het woon- en leefklimaat in de stad alleen kan worden gerealiseerd met actieve betrokkenheid van burgers*'. Ook in de onlangs vastgestelde inspraak- en samenspraakverordening worden de ambities van de gemeente op het gebied van burgerparticipatie kenbaar gemaakt. Versterking van de burgerbetrokkenheid is dan ook een belangrijke pijler van het gemeentelijk beleid. In de nota "*De Stad Delen*" beschrijft het college het eindbeeld dat in 2010 bereikt moet worden. In dat jaar wil het college een (stadsdeel) organisatie die:

- integraal, vraaggericht en oplossingsgericht werkt;
- excellente dienstverlening levert;
- transparant is;
- dichtbij de mensen staat;
- maatwerk levert;
- burgers in staat stelt en stimuleert om mee te denken, mee te praten en mee te beslissen;
- slagvaardig inspeelt op de nieuwe ontwikkelingen en knelpunten.

De nieuwe (stadsdeel) organisatie moet problemen sneller kunnen opsporen, aanpakken en verhelpen. Burgers moeten meer echte invloed krijgen op de gemeentelijke plannen, activiteiten en budgetten. Het uitgangspunt is dat op stadsdeelniveau de taken worden ondergebracht '*die ten dienste staan van het vergroten van de betrokkenheid van burgers bij hun woon- en leefomgeving*'. Met deze keuze heeft het gemeentebestuur in absolute zin haar ambities voor de komende periode kenbaar gemaakt.

### **3.3. Organisatorische context stadsdeelgericht werken**

Op basis van de uitkomsten van een extern onderzoeksbureau heeft OCW in 2005 besloten om onderdelen van de sector Welzijn op stadsdeelniveau te positioneren. De voornaamste conclusies waren dat het ambtelijk en bestuurlijk samenspel tussen het college en OCW te wensen overliet, het respect voor de dienst afnemende was, op stadsdelen de dienst OCW door andere diensten en externe partners gemist werd. Hierdoor kwam de integrale aanpak van problemen en het gericht antwoord geven op behoeften en wensen van burgers niet van de grond. OCW werd gezien als een starre bureaucratische organisatie waar sprake is van een eilandencultuur. De belangrijkste aanbeveling van het onderzoek was dan ook vraaggericht te gaan werken (B&A groep, 2003).

De sector Welzijn van OCW werkt gedeconcentreerd vanuit alle stadsdelen (8) van Den Haag. Deze sector houdt zich voornamelijk met welzijnsvraagstukken bezig en is uit hoofde daarvan verantwoordelijk voor de welzijns subsidiering in Den Haag. Er is een bewuste keuze gemaakt voor de scheiding van beleidsontwikkeling op stedelijk niveau (centraal) en uitvoering door zelfstandige rechtspersonen (decentraal) via professionele organisaties als vrijwillige organisaties op stadsdeelniveau. Met deze keuze is een netwerk opgebouwd dat voorziet in een integraal aanbod van welzijnsactiviteiten gericht op het welbevinden van Haagse burgers.

De scheiding van beleidsvaststelling en -uitvoering houdt onder andere sturing op afstand in. De gemeente formuleert in haar beleidsdoelstellingen 'wat' bereikt dient te worden en de instellingen vullen vanuit hun deskundigheid in 'hoe' deze beleidsdoelstellingen gerealiseerd worden. Aan de basis van deze zienswijze liggen de uitgangspunten van productsubsidieering ten grondslag<sup>1</sup>.

Op dit moment is op basis van bestuurlijke besluitvorming een ingrijpende reorganisatie gaande die grote impact heeft op de organisatie van OCW. De daadwerkelijke omslag van deze reorganisatie dient op 1 januari 2008 te worden gerealiseerd. De motor voor deze reorganisatie is onder andere de nota 'De Stad Delen', die als directe uitvloeisel gezien moet worden van het collegeprogramma 'MeeDoen'. In deze wordt een nieuwe organisatie- en managementstructuur beschreven die de ambities van de gemeente moet verwezenlijken. Paragraaf 3.4 beschrijft de bestuurlijke en ambtelijke veranderingen.

### 3.3.1. Belangrijke sturingsdocumenten

Jaarlijks wordt een *Stadsdeelplan* opgesteld met een analyse van het stadsdeel en hoofdlijnen van de aanpak. Hierin is een analyse en meetbare doelstellingen te vinden op outcome/resultaatniveau dat vervolgens in jaarlijkse concrete uitvoeringsprogramma's met meetbare prestatie-indicatoren wordt uitgewerkt. Het stadsdeelplan heeft een kaderstellend karakter en wordt door de gemeenteraad vastgesteld. Het stadsdeelplan bespreekt OCW in aanwezigheid van de stadsdeelwethouder (zie verder) met bewoners en instellingen. Op basis van het stadsdeelplan worden *Uitvoeringsprogramma's* gemaakt die gericht zijn op het invullen van die kaders.

OCW formuleert op stadsdeelniveau via *Jaarwerkplannen* vooraf beleidsdoelstellingen die aan de basis liggen van de uitvoeringsplannen die door de gesubsidieerde instellingen worden opgesteld. Hierdoor kan aan de voorkant van het subsidieproces aangegeven worden welke prioriteiten van belang worden geacht. OCW speelt een cruciale rol in dit verband, met name waar het gaat om de beoordeling of het uitvoeringsplan in grote mate in overeenstemming is met sociaal maatschappelijke ontwikkelingen binnen het stadsdeel.

Een en ander wordt voor de duur van 4 jaar vastgelegd in een *Welzijnsplan*. De operationalisering van dit plan vindt plaats in jaarlijkse *Welzijnsprogramma's* die bestuurlijk worden vastgesteld. In deze Welzijnsprogramma's wordt het beleid uit het Welzijnsplan, binnen het financiële kader van de begroting, vertaald naar subsidiebeleid ten aanzien van de maatschappelijke organisaties. De welzijnsorganisaties dienen jaarlijks bij de indiening van hun subsidieaanvraag er blijk van hebben gegeven een deugdelijke vraaganalyse gemaakt te hebben. OCW onderhoudt als onderdeel van het stadsdeel netwerk nauwe contacten met alle maatschappelijke organisaties en participeert actief in vele vergadercircuits. De uitkomsten van dit proces worden aan de raad gepresenteerd in een *Welzijnsverslag* bestaande uit: een kwaliteitsverslag (met de certificering van de gesubsidieerde instellingen), het *Jaarverslag* en de bevindingen van de visitatiecommissie, de bevindingen van de praktijkinspectie.

### 3.3.2. Meerwaarde van stadsdeelgericht werken

<sup>1</sup> De productsubsidie is een subsidievorm, waarbij aan een instelling subsidie wordt verleend voor door die instelling te leveren producten. De productsubsidie is vooral van toepassing op grote professionele welzijnsinstellingen. De Haagse Kaderverordening Subsidieverstrekingen en uitvoeringsvoorschrift (UVS) stelt de rechten en plichten voor de gemeente en subsidieontvangende instelling vast

Gegeven de in paragraaf 3.2. opgesomde doelen van stadsdeelgericht werken, moge duidelijk zijn, dat met de invoering van de stadsdeelstructuur meerwaarde beoogd wordt, namelijk: de directere participatie van burgers vergroten en optimalisatie van de gemeentelijke dienstverlening. In deze paragraaf wordt bezien in welke mate deze meerwaarde al dan niet gerealiseerd wordt. Dit wordt gedaan aan de hand van analyse van sturingsdocumenten die in de praktijk gebruikt worden en aan de hand van de resultaten die verkregen zijn uit interviews met drietal ambtenaren, werkzaam op 3 stadsdelen.

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk al is opgemerkt, wordt er vanuit gegaan dat de werkwijze van OCW gebaseerd is op de uitgangspunten van horizontale sturing, waarbij sprake is van interdependente samenwerkingsvormen met autonome publieke en private partners (in het – beleids – netwerk).

OCW stuurt in het kader van de productsubsidiering op afstand. Eén van de peilers van *sturen op afstand* is dat uitvoeringsorganisaties worden aangestuurd en afgerekend sec op hun prestaties (producten en diensten). Daarnaast houdt dit sturingsprincipe in dat de uitvoerende organisatie zijn werkprocessen zelf organiseert en dat OCW zich niet meer bemoeit met de bedrijfsvoering van de welzijnsorganisaties. Onderliggende gedachte hierbij is dat welzijnsorganisaties zelf resultaatverantwoordelijk zijn en dat hiervan prikkels uitgaan voor doelmatiger werken. De hiërarchische verhoudingen tussen OCW en welzijnsinstellingen verschuiven - in theorie - naar meer horizontale verhoudingen (instructie, onderhandelingen, overleg, gelijkwaardige verhoudingen etc.). De rol van OCW in dit concept is die van opdrachtgever. Het welzijnsplan en het hieraan gelieerde welzijnsprogramma en de stadsdeelanalyse vormen samen de basis voor de opdrachtformulering. Een stadsdeelanalyse is een feitelijke beschrijving van ontwikkelingen in een stadsdeel. De stadsdeelanalyse wordt onder meer gebruikt om welzijnsorganisaties op de gemeentelijke doelen te laten offeren (aanvraag subsidie). Deze bevat de demografische ontwikkelingen, trends en ontwikkelingen voor de onderscheiden stadsdelen. De stadsdeelanalyse wordt besproken in het stadsdeelmanagementteam en met bewoners en belanghebbenden in het stadsdeel.

Deze documenten vormen het beleidsinhoudelijk kader waaraan subsidieaanvragen van welzijnsorganisatie getoetst worden. Vermeldenswaard is ook dat OCW drie documenten nog heeft m.b.t. de opdrachtverlening: een richtlijnenbrief, het subsidieverzoek en de subsidiebeschikking.

De *richtlijnenbrief* wordt voor de start van het subsidiejaar naar de welzijnsinstellingen. Met deze richtlijnen brief geeft OCW aanwijzingen aan welzijnsinstellingen waarop zij hun subsidieverzoek moeten inrichten. Onder andere wordt hierin opgenomen: de producten waarvoor welzijnsinstellingen subsidiegelden kunnen aanvragen, per doelgroep wordt het financiële kader geschetst en worden globale eisen en aanwijzingen gegeven met betrekking tot de inzet en eventuele samenwerking met derden.

De richtlijnenbrief bevat ondanks dat er sprake is van ‘sturen op afstand’ veelal een grote mate van gedetailleerdheid ten aanzien van de eisen waaraan producten dat welzijnsinstellingen moeten leveren. Uit de interviews wordt aangegeven dat de richtlijnenbrief teveel de verantwoordelijkheid en bevoegdheid van de welzijnsinstellingen doorkruist en dat het principe sturen op afstand niet altijd overeind blijft. Mede hierdoor wordt OCW op stadsdeelniveau niet altijd ervaren als een ‘gelijkwaardige’ partner.

In de *subsidiebeschikking* wordt vooral in gegaan op de randvoorwaarden (wettelijk en beleidsmatig kader; vorm en mate van monitoring) en de middelen (financieel, personeel, materieel). Daarnaast geeft de beschikking globale reacties op het uitgebrachte subsidieverzoek en wordt per doelgroep kort ingegaan op de producten die de welzijnsorganisatie gaat leveren voor deze groep. De geïnterviewden geven aan dat in het subsidieverzoek globaal bij een aantal doelgroepen wordt verwezen naar de doelstellingen die de gemeente wil bereiken voor deze doelgroep. Er wordt niet expliciet ingegaan op de doelen die met de producten worden nagestreefd en welke resultaten hiermee beoogd worden. De relaties tussen de welzijnsproducten, gemeentelijke doelstellingen en beoogde resultaten ontbreekt in de subsidiebeschikking.

Met het *subsidieverzoek* wordt door een welzijnsinstelling per doelgroep aangegeven welk welzijnsaanbod zij in termen van het aantal eenheden producten en of diensten denkt te kunnen produceren, welke inspanning daarvoor geleverd wordt en welke beoogde resultaat hiermee nagestreefd wordt. De subsidieaanvraag gaat vergezeld van een verslag van de in het voorgaande boekjaar tot stand gebracht producten met een beschrijving van de gevolgde werkwijze en het verkregen resultaat. Het ingediende subsidieverzoek wordt door OCW beoordeeld op soort, aantal en prijs van de voorgestelde producten. Indien de gemeente dit nodig acht voor de beoordeling van de subsidieaanvraag heeft zij tevens de mogelijkheid nadere richtlijnen vast te stellen waar de subsidieaanvraag en de financiële stukken van welzijnsinstellingen aan moeten voldoen.

Uit de interviews blijkt dat tussen OCW (op stadsdeelniveau) en de welzijnsorganisatie naast een formeel overlegstructuur ook vele vormen van informeel contacten bestaan. Maandelijks vindt overleg plaats op stadsdeelniveau tussen de directeur van een DWO en de stadsdeelmanager van het stadsdeel. In deze overleggen wordt gesproken over de voortgang van projecten en activiteiten. Daarnaast worden deze overleggen benut voor informatie over de kwaliteit van de productie en organisatorische ontwikkelingen en eventuele financiële problemen. Bovendien wordt gesproken over oplossingen voor eventuele problemen in de uitvoering .

Een formeel contactmoment is het overleg voorafgaand aan het afgeven van een subsidiebeschikking door OCW. Hierin worden afspraken gemaakt tussen OCW en welzijnsorganisaties waarbij een koppeling wordt gemaakt tussen omvang, samenstelling, prijs en kwaliteit van de te leveren diensten. Deze afspraken tussen gemeente en de welzijnsinstelling worden geformaliseerd in een subsidiebeschikking. Ook dit overleg wordt door de geïnterviewden niet als een echte overlegsituatie aangemerkt. In dit overleg wordt niet als gelijkwaardige partners onderhandeld, maar geeft de welzijnsinstelling als het ware tekst en uitleg over de uitvoering.

Behalve de subsidie-onderhandelingen voorafgaand aan het begin van het subsidiejaar komen er nog twee momenten in de subsidiecyclus voor waarin de mogelijkheid bestaat voor onderhandelingen tussen OCW en de instellingen. Dit gebeurt bij de viermaandelijks en achtmaandelijks rapportage. Tijdens deze overleggen kunnen (tussentijdse) volumewijzigingen worden doorgevoerd of kan gesproken worden over de problematiek die op dat moment binnen het stadsdeel speelt. OCW heeft krachtens de subsidieverordening de

mogelijkheid om naar eigen inzicht de opdrachtverstrekking tussentijds te wijzigen. Naast deze formele overlegmomenten tussen gemeente en welzijnsinstellingen, gebeurt dit ook informeel. De dienst OCW kan er blijk van geven dat zij haar aanbod wil wijzigen of afstemmen op de veranderde vraag binnen het stadsdeel. Van de welzijnsorganisaties wordt hierbij flexibiliteit verwacht. Dit betekent dat de gemeente van de instellingen verlangt dat zij hun productie aanpassen als de gemeente tijdens het lopende jaar tot de conclusie komt dat de behoefte aan bepaalde diensten groter en aan andere minder groot is dan aanvankelijk gedacht.

Het subsidiebudget bepaalt in hoge mate de relatie tussen OCW en de rest van het 'veld'. Wat feitelijk plaatsvindt, is dat OCW het subsidiebudget voorafgaand aan de subsidieonderhandelingen vast stelt en de subsidiegelden proportioneel verdeelt over de stadsdelen. Het maximale volume ligt vast en binnen dit volume moeten welzijnsinstellingen aangeven hoe zij het toebedachte budget per doelgroep willen gaan besteden. Hier ligt weliswaar ruimte voor instellingen, omdat zij over de inhoudelijke expertise beschikken, maar daartegenover staat de richting die de gemeente i.c. OCW uit wil gaan. Het is de gemeente die na de gesprekken met de welzijnsinstellingen over de subsidieaanvragen van welzijnsinstellingen besluit hoeveel en welke producten per doelgroep zullen worden ingezet. De sturing van de gemeente richt zich daarmee grotendeels éénzijdig op de doelstellingen en belangen van de gemeente. De relaties tussen dienst OCW en welzijnsinstellingen op stadsdeelniveau is in die zin nog te veel beladen door de subsidiecyclus.

### 3.3.3. Analyse (1)

Geconstateerd wordt dat OCW ook een partner is in het netwerk die weliswaar dezelfde doelstellingen nastreeft, maar tegelijkertijd ook over machtsmiddelen (financieringsbronnen) beschikt, waarvan partnerinstellingen afhankelijk zijn. Welzijnsinstellingen zijn voor wat betreft hun inkomsten afhankelijk van OCW. OCW beschikt ook over 'interventiemacht' en heeft de mogelijkheid gemaakte afspraken naar eigen bevind van zaken tussentijds te wijzigen.

De intentie van stadsdeelgericht werken bevat duidelijk elementen van horizontaal bestuur. In dit concept probeert de overheid in overleg met andere maatschappelijke partners sturing te geven aan ontwikkelingen in de samenleving. Dit sturingsprincipe komt, gegeven de steeds complexer wordende samenleving met een grote variëteit van waarden en onderlinge afhankelijkheid, tegemoet aan de verwachting die aan een moderne overheid gesteld mag worden. De meerwaarde van stadsdeelgericht werken (zie paragraaf 3.2.) komt in de praktijk nog niet tot volle wasdom. Directe participatie van burgers vergroten en de dienstverlening optimaliseren komen als belangrijke speerpunten van beleid vooralsnog onvoldoende uit de verf. Merk overigens op dat de doelstellingen van stadsdeelgericht werken niet smart zijn geformuleerd. Bij *sturen op afstand* zagen we dat de formele OCW richtlijnen belemmerend werken. OCW heeft bovendien diverse informele mogelijkheden die eveneens het effect van sturen op afstand sterk beïnvloeden. De handelwijze van OCW komt overeen met de klassieke optiek van sturing: onderschikking van actoren, instructies geven, bevelen opleggen, geen of beperkte inbreng van onderop. In paragraaf 3.4 wordt op deze twee sturingsfilosofieën kort gereflecteerd.

### **3.4. Reorganisatie; situatie per 1.1.2008.**

Met de nota De Stad Delen wordt verder vorm gegeven aan de doelstellingen van deconcentratie. Deze nota richt zich op twee hoofdthema's: vergroting van de betrokkenheid van burgers en verbetering van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de stadsdeelorganisaties. In de nieuwe stadsdeelorganisatie wordt een nieuwe managementstructuur ingevoerd, waarbij stadsdeeldirecteuren en een projectdirecteur aangesteld worden. Ook in bestuurlijk opzicht zullen er ingrijpende veranderingen plaatsvinden. In deze paragraaf wordt kort de stadsdeelorganisatie geschetst zoals die per 1 januari 2008 eruit moet gaan zien. Een van de kernpunten is dat de thans in het stadsdeel gevestigde medewerkers van de diensten overgenomen zullen worden door een nieuw op te richten organisatieonderdeel<sup>2</sup>.

#### *De Projectdirecteur Deconcentratie*

Het reorganisatieproces ten aanzien van de deconcentratie wordt vorm gegeven door de Projectdirecteur Deconcentratie. De Projectdirecteur Deconcentratie werkt binnen de Bestuursdienst onder directe verantwoordelijkheid van het diensthoofd/de gemeentesecretaris. Hij is verantwoordelijk voor de nadere uitwerking van de stadsdeelorganisatie, waaronder begrepen de definitieve positionering van de stadsdeelorganisatie binnen het ambtelijk apparaat. Hij is de eerste adviseur van de wethouder Deconcentratie. De Projectdirecteur is de directe leidinggevende van de stadsdeeldirecteuren. Hij is daarom het aanspreekpunt voor directeuren van vakdiensten en voor vakportefeuillehouders als deze verschil van inzicht hebben met een stadsdeeldirecteur.

#### *Stadsdeeldirecteur*

De stadsdeeldirecteur is direct verantwoordelijk voor een aantal taken dat gedeconcentreerd worden uitgevoerd én aangestuurd. De stadsdeeldirecteur wordt ambtelijk aangestuurd door de Projectdirecteur Deconcentratie. Hij is het ambtelijke aanspreekpunt voor de stadsdeelwethouder. Hij geeft leiding aan het personeel dat voor de uitvoering van de gedeconcentreerde taken beschikbaar is en is verantwoordelijk voor de bij die taken behorende budgetten. De stadsdeeldirecteur is de ambtelijke trekker voor de totstandkoming van het stadsdeelplan en de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's. De stadsdeeldirecteur is voorzitter van het Stadsdeel-MT.

#### *Stadsdeelbudget*

De budgetverantwoordelijkheid voor de stadsdeelprogramma's ligt bij de stadsdeeldirecteur. De stadsdeelprogramma's zijn als het ware de optelsom van de sectorale budgetten die in de begroting aan de verschillende stadsdelen zijn toegekend.

De algemeen directeuren van de vakdiensten zijn (en blijven) verantwoordelijk voor "hun" budgetten. Elke stadsdeeldirecteur krijgt van elke betrokken vakdienst mandaat om binnen de door de vakportefeuillehouder en het college vastgestelde kaders over het budget voor zijn stadsdeel te beschikken. De stadsdeeldirecteur legt over de besteding van de sectorale budgetten verantwoording af aan de desbetreffende vakdienstdirecteuren en vakportefeuillehouders. Om de gewenste doorzettingsmacht in de uitvoering mogelijk te maken moet er ruimte zijn om snel te kunnen inspelen op nieuwe problemen en kansen. Daarom komt er in elk stadsdeel een flexibel budget. Inrichting en vulling van de stadsdeelprogramma's vindt plaats in het kader van de

---

<sup>2</sup> Voor OCW betreft het ca. 25 fte

vaststelling van de gemeentebegroting (raadsbesluit). Ten slotte wordt opgemerkt dat de huidige stadsdeelmanagers hetzelfde mandaat hebben.

#### *Bestuurlijke verantwoordelijkheid*

De stadsdeelwethouder is het gezicht van het college in het stadsdeel. Hij onderhoudt daar nauwe contacten met burgers, bedrijven en organisaties. Voor hen is hij het eerste aanspreekpunt van het gemeentebestuur. De meeste knelpunten die onder zijn aandacht worden gebracht zullen direct door de stadsdeeldirecteur kunnen worden opgelost. Problemen of wensen die zich afspelen binnen één vakportefeuille worden door tussenkomst van de stadsdeelwethouder onder de aandacht van de desbetreffende vakportefeuillehouder gebracht. De vakportefeuillehouders blijven volledig verantwoordelijk voor beleid én uitvoering van alle zaken binnen hun portefeuille.

De portefeuillehouder Deconcentratie is verantwoordelijk voor de ontwikkeling en de realisering van de stadsdeelorganisatie. Hij mengt zich niet in operationele zaken, maar ziet wel toe op de zaken die met de structuur van de stadsdeelorganisatie verband houden.

Vanuit die verantwoordelijkheid stuurt hij de projectdirecteur aan. Via periodieke voortgangsrapportages houdt hij het college op de hoogte van de actuele stand van zaken van de invoering van de nieuwe stadsdeelorganisatie.

Met het oog daarop voert hij regelmatig overleg met de projectdirecteur en de stadsdeeldirecteuren. Indien daarbij knelpunten worden signaleerd bespreekt hij die met de betrokken vakportefeuillehouders en/of het college.

De raad stelt de kaders van beleid, de stadsdeelplannen en (in het kader van de vaststelling van de gemeentebegroting) de budgetten vast. Met ingang van 2007 wordt in de gemeentebegroting niet alleen zichtbaar gemaakt hoeveel middelen er voor de diverse beleidsvelden beschikbaar zijn, maar ook hoeveel geld er beschikbaar is voor elk stadsdeel. De vulling van de stadsdeelprogramma's vindt plaats via een begrotingswijziging, waarbij middelen uit beleidsinhoudelijke programma's worden overgeheveld naar de stadsdeelprogramma's. De raad beslist over dergelijke begrotingswijzigingen.

### **3.5. Maatschappelijke dienstbaarheid benadering en Politieke dienstbaarheid benadering**

In hoofdstuk één is de werkwijze van OCW gekenschetst als de '*maatschappelijke dienstbaarheid benadering (governance)*'. Beleidsvorming komt mede in samenspraak met verschillende actoren tot stand. In dit concept wordt de samenleving als netwerk beschouwd, waarbij verschillende partijen verschillende onverenigbare belangen lijken te hebben. OCW is zich ervan doordrongen in die zin een grote maatschappelijke verantwoordelijkheid te dragen. Dit vormt de beste waarborg voor het functioneren van de organisatie in overeenstemming met de beginselen van de democratische rechtstaat. Een overheidsorganisatie moet zich ervoor inzetten om burgers en bedrijven als hun klanten zo goed mogelijk te bedienen. Dit omgevingsgericht strategisch denken wordt in de theorie ook als netwerksturing aangeduid.

Dat OCW een 'zelfstandige' strategische visie ontwikkeld heeft betekent dat hiervoor politieke ruimte bestaat. Dit betekent dus ook dat er geen sprake is van politieke dominantie die zich uit in opgelegde regels en instructies over de koersbepaling. De politieke ambtelijke verhoudingen passen in die zin binnen het model dat James Svava (2001: 80) ontwikkeld heeft onder de naam 'politiek-ambtelijke complementariteit'. In dit model bestaat geen inherente spanning tussen de politieke wens tot sturing van het ambtelijke apparaat en het

ambtelijk streven naar professionele beleidsvoering en maximale zelfstandigheid in het eigen functioneren. Politici sturen en controleren in dit model voornamelijk op hoofdlijnen van het beleid, maar geven de ambtelijke organisatie maximale ruimte en vertrouwen om binnen die kaders in grote mate van zelfstandigheid aan beleidsontwikkeling, uitvoering en toezicht te doen.

Hiertegenover bestaat politieke dominantie. De oorsprong van dit model is te herleiden tot het gedachtegoed van Weber, die uitgaat van het primaat van de politiek en de loyaliteit van de ambtenaren. Eén van de onderwerpen waar zijn belangstelling naar uitging was de vraag naar de mogelijkheid van het bestaan van een legitieme bestuurlijke orde. Weber spreekt van een bestuurlijke orde als mensen zich in hun handelen oriënteren op regels (Reussing, 1996). In een legitieme bestuurlijke orde hangt de geldigheid van regels af van de erkenning dat de regels bindend zijn. Een belangrijk onderdeel van een legitieme bestuurlijke orde zijn de gezagspatronen. Overheidsorganisaties zijn in zijn visie instrumenten die ten dienste van het politiek bestuur staan om het door politici vastgestelde beleid uit te voeren.

Overheidsmanagers leggen over het functioneren van hun organisaties verantwoording af aan de politiek. Het doel van de overheidsorganisatie is dan ook het zo effectief en efficiënt mogelijk uitvoeren van opgedragen taken. Overheidsorganisaties hebben echter ook te maken met doelgroepen, afnemers van overheidsdiensten en met verschillende belangengroepen. Om effectief te kunnen functioneren is op zijn minst een zekere verstandhouding nodig tussen de doelgroepen en de overheidsdienst (De Wit, e.a., 2000: 32). Temeer, als de overheid klantvriendelijker wil gaan werken. Bovendien betreft de overheid steeds meer burgers bij beleidsontwikkeling. De overheidsorganisatie heeft daardoor een maatschappelijke verantwoordelijkheid ten opzichte van het beleidsveld waarin zij functioneert.

In het boek *Strategisch management van publieke organisaties* van B. De Wit e.a. wordt de vraag gesteld wat zwaarder telt: de verantwoordelijkheid aan het politiek bestuur over het vervullen van de opgedragen taken, of is het de maatschappelijke verantwoordelijkheid ten opzichte van het beleidsveld en de diverse groepen en belangen die daarmee zijn gemoeid. Het politieke primaat staat niet ter discussie, maar de vraag of een overheidsorganisatie hoofdzakelijk bestaat als instrument van de politiek of vooral ten dienste staat van de maatschappij.

Op deze vraag wordt ingegaan door twee begrippen in deze discussie te introduceren te weten: de politiek instrument benadering en de maatschappelijke dienstbaarheid benadering. Voor aanhangers van de politiek instrument benadering is het vanzelfsprekend dat overheidsorganisaties als instrument dienen voor het uitvoeren van politieke besluiten. Managers van deze werkwijze zijn uitsluitend verantwoording verschuldigd aan het politieke bestuur.

De kenmerkende verschillen tussen politiek instrument benadering en maatschappelijke dienstbaarheid benadering zijn hieronder in een overzichtelijk schema gezet.



	<b>Politiek instrument benadering</b>	<b>Maatschappelijke dienstbaarheid benadering</b>
<b>Nadruk op</b>	Verantwoording boven verantwoordelijkheid	Verantwoordelijkheid boven verantwoording
<b>Organisatie dienstbaar aan</b>	Politiek	Maatschappij
<b>Handelen naar</b>	Letter van de wet	Geest van de wet
<b>Rol politiek bestuur</b>	Meer directe aansturing tot in details	Meer indirect toezicht (grote lijnen)
<b>Burgers opgevat als</b>	Doelgroep (object)	Belanghebbenden (subject)
<b>Inspraak burgers</b>	Indirect via de politiek	Direct bij de organisatie
<b>Maatstaf voor succes</b>	Normconforme beleidsimplementatie	Effectieve beleidsimplementatie
<b>Grootste uitdaging</b>	Voorkomen identificatie met beleidsveld	Afwegen wensen van belanghebbenden
<b>Gepercipieerd gevaar</b>	Eigenmachtig optreden van ambtenaren	Onverantwoordelijk optreden ambtenaren

Figuur 4: politiek instrument benadering versus maatschappelijke dienstbaarheid benadering

De politiek ambtelijke instrument benadering heeft het karakter van het klassieke hiërarchische (verticaal) besturingsconcept, waarvan, zoals eerder werd geconstateerd, Max Weber de grondlegger is (Michiels e.a., 2003: 330). Het ideaaltypische model van verticaal bestuur is het klassieke unicentrische en hiërarchische model voor de verhouding tussen bestuur en omgeving. In dit model is de overheid de enige behartiger van publieke belangen. Door middel van wetten geeft de overheid sturing aan de samenleving. Binnen deze overheid gelden in het verticale model strikt hiërarchische verhoudingen.

Kenmerkend voor de klassieke sturing is het geloof in de vooruitgang en maakbaarheid van de samenleving op basis van wetenschappelijke inzichten. Een andere kenmerkende eigenschap voor de structuur van de overheidsorganisatie is de gedachte dat de overheid georganiseerd zou moeten zijn als een machine, een piramide en een doelboom. Een dergelijke constructie zou de overheid daadwerkelijk in staat stellen om effectief te kunnen sturen. Sturingsproblemen worden dan ook vooral gezien als fouten in het ontwerp en in het onderhoud van de ‘overheidsmachinerie’. De mechanistische opvatting over de organisatiecultuur heeft ook gevolgen voor het denken over de gewenste cultuur. De klassieke sturingsconceptie veronderstelt dat de leden van de organisatie loyaal en gehoorzaam zijn aan de doelen en regels van de organisatie en zich door deze doelen en regels in hun gedrag efficiënt en effectief laten leiden. Vooronderstellingen omtrent kennis, informatie en informatietechnologie spelen eveneens een rol. In de klassieke sturingsconceptie is rationalisering de centrale gedachte: meer weten is beter sturen.

De maatschappelijke dienstbaarheid heeft sterke overeenkomsten met – de sturingsfilosofie van - governance. De samenleving wordt in governance opgevat als een verzameling gefragmenteerde verzameling van instituties, organisaties, en groeperingen die trachten het beleid dat voor hen van betekenis is, mede vorm en inhoud te geven. De overheid is één van de partners en heeft niet een dominante alles overheersende rol. Dit houdt in dat rekening gehouden moet worden met de diversiteit van groepen, hun belangen, posities, onderlinge verhoudingen, verantwoordelijkheden, en daarmee samenhangende spanningen. Sturing krijgt vorm en inhoud in een genuanceerd samenspel van actoren, die zich zowel binnen als buiten de overheid bevinden. Sturing in deze sturingsfilosofie vindt plaats in beleidsnetwerken (Klijn, e.a., 1992). Kenmerkend hiervoor is dat de positie van actoren in een beleidsnetwerk sprake kan zijn van relatieve autonomie enerzijds en wederzijdse afhankelijkheid anderzijds. Elke actor beschikt in dit netwerk over bepaalde machts- of hulpbronnen: formele bevoegdheden, geld, informatie, kennis, kunde, contacten, ervaring,

die de andere actoren ontberen, maar waarvan men voor de realisatie van de eigen doelen en taken over en weer afhankelijk is. Het strategisch gedrag van een actor binnen een netwerk beweegt zich dan ook tussen twee uitersten: conflict en samenwerking. De afhankelijkheden tussen betrokken actoren in een beleidsnetwerk worden in deze benadering beschouwd als een kans om een proces van gemeenschappelijke beeldvorming te faciliteren door middel van communicatie en andere vormen van interactie over de aanpak en oplossing van maatschappelijke vraagstukken. Dit sturingsprincipe komt tegemoet aan de verwachting die aan een moderne overheid gesteld wordt tegen de achtergrond van een steeds complexer wordende samenleving. Evident bij dit sturingsprincipe is de grote variëteit van waarden en de afhankelijkheid van actoren onderling.

### **3.6. Analyse (2)**

Uit de literatuurstudie en de interviews kunnen een aantal dimensies uit de werkwijze van OCW op stadsdeelniveau gedistilleerd worden. OCW werkt vraaggericht in plaats van aanbod gericht. Er is sprake van externe oriëntatie op basis waarvan gestreefd wordt interactief beleid te ontwikkelen. Speerpunt op het stadsdeel is dan ook intensivering op het gebied van integraal-, vraaggericht- en oplossingsgericht werken, versterking van de dienstverlening en adequaat anticiperen op nieuwe ontwikkelingen. Om het welzijnsaanbod op stadsdeelniveau vraaggericht te organiseren, hanteert OCW een strakke sturing op de beleidsuitvoering door middel van een aantal belangrijke documenten (HKS, UVS, Stadsdeelplan, Welzijnsprogramma, Welzijnsverslag). In die zin is er geen sprake van een vrijblijvende interdependente samenwerking tussen publiek en private actoren die samen een coherente organisatie vormen. Het netwerk waarin OCW verkeert, kan in het verlengde hiervan niet gekenmerkt worden als een horizontale organisatievorm, waarin door middel van relativering van formele, hiërarchische verhoudingen gezamenlijk geprobeerd wordt te komen tot een breed gedragen effectief en uitvoerbaar beleid (March en Olsen; 1995). In governance netwerken vindt interactie plaats op basis van onderhandelingen en deliberatieve processen (zie hoofdstuk 2). Voor deliberatie is een zekere mate van vertrouwen en toewijding nodig. In het licht van governance is een netwerk tot op zekere hoogte zelfregulerend. Er is geen sprake van sturende hiërarchische verhoudingen binnen het netwerk. Het zelfregulerend effect van horizontale netwerken gaat verloren als formele autoriteiten het netwerk te veel reguleren. Teveel regels doet het netwerk veranderen in een bureaucratisch georganiseerd agentschap (Sorensen en Torfing, 2004). Aangezien OCW de financier is van welzijnsinstellingen en uit hoofde daarvan stringente regels bedenkt en uitvoert ten einde welzijnsmiddelen op efficiënte wijze in te zetten, kan dus geen sprake zijn van een governance-netwerk. Kijkend naar het schema 'politiek instrument benadering versus maatschappelijke dienstbaarheid benadering' (pagina 48) dan zien we dat de **organisatie** dienstbaar is aan de **politiek, gehandeld** wordt naar de **letter van de wet** (subsidieverordening), de rol van **politiek bestuur** is **directe aansturing** (via OCW), **burgers** worden **als doelgroep** opgevat, **inspraak burgers** wordt direct via de **organisatie verwezenlijkt**, **maatstaf voor succes** is **normconforme beleidsimplementatie**, **grootste uitdaging** is het **afwegen wensen van belangen**, **gepercipieerd gevaar** is **eigenmachtig optreden van ambtenaren**.

Uit de uitkomsten van deze analyse blijkt dat OCW meer kenmerken heeft die samenvallen met de politiek instrument benadering dan de maatschappelijke dienstbaarheid benadering.

### **3.7. Burgerschap**

De Kadernota Burgerschap met als ondertitel ‘Samen stad zijn’, door de gemeenteraad van Den Haag aangenomen en is hiermee binnen deze gemeente een nieuwe beleidsontwikkeling ingezet. Burgerschap in Den Haag betekent (geciteerd) *dat mensen zich betrokken voelen: hun inzet om zelf bij te dragen aan het verbeteren van het sociale klimaat en ook verantwoordelijkheid te nemen voor hun sociale omgeving*. Evident zijn de woorden: betrokken, verbeteren sociale klimaat en verantwoordelijkheid nemen.

De nota Burgerschap beoogt in kortbestek de volgende doelstellingen te realiseren.

1. Burgers worden gestimuleerd om samen met het gemeentebestuur verantwoordelijkheid te nemen voor een vitale, leefbare en sociale stad. Verwezenlijking hiervan geschiedt langs twee sporen:
  - burgers worden uitgenodigd om zelf plannen te maken en uit te voeren om de kwaliteit van de leefomgeving nog verder te verbeteren en,
  - aan burgers wordt meer invloed gegeven door middel van samenspraak, wijkbudgetten en doorontwikkeling van de stadsdeelorganisatie.
2. Het tweede doel is het versterken van de sociale binding met en binnen de stad. De achtergrond hiervan is dat sociale netwerken een grote rol in het leven van burgers spelen. Hoe breder dat netwerk is, hoe meer kansen burgers kunnen hebben om zich te ontplooiën, in materiële en in immateriële zin.

Den Haag stelt zich op het standpunt dat de stad zich geen gedeelde samenleving kan veroorloven. De toekomst van de stad hangt in hoge mate af van het perspectief dat aan alle medeburgers geboden kan worden, ongeacht herkomst, leeftijd, sekse, gezondheidstoestand of opleidingsniveau. Als mensen aan de kant blijven staan, tast dat de vitaliteit van de stad in zijn kern aan. Burgerschap doet een beroep op alle burgers om zich in te zetten voor het insluiten van mensen en groepen die nu nog te veel aan de kant staan. Hierbij wordt tevens gevraagd om bij het maken van plannen voor de verbetering van het woon- en leefklimaat uitdrukkelijk aandacht te geven aan het aspect ‘bruggen bouwen’: verbindingen leggen tussen groepen die nu nog te veel langs elkaar heen leven.

Burgerschap biedt goede kansen om achterstand en sociale uitsluiting, maar ook maatschappelijk- en cultureel isolement aan te pakken. Burgerschap is immers een begrip dat bestaande etnische, sociale, culturele en religieuze verschillen overstijgt.

Burgers kunnen burgerschap bereiken door:

- wetten en regels in acht te nemen. Aan de basis van burgerschap ligt gelijkheid. Rechten die geclaimd worden gelden onverkort voor iedere medeburger. Aan elk recht zit een plicht vast. Vrijheid van meningsuiting betekent burgers hun eigen mening mogen geven, maar ook moet accepteren dat een ander een mening kan uiten die niet altijd welgevallig is.
- zich in te spannen om zelfredzaam en economisch zelfstandig te zijn, door onderwijs te volgen, in te burgeren of te werken, door de eigen kinderen op te voeden en verantwoordelijk om te gaan met de openbare ruimte.

- energie te steken in de sociale omgeving, bijvoorbeeld als vrijwilliger of door maatschappelijke stages.
- deel te nemen aan het publieke debat en aan politieke besluitvorming. Zo kunnen burgers bepalen hoe de samenleving wordt ingericht. Dat gaat van meedenken en meepraten tot meedoen. Van samenspraak tot actief en passief kiesrecht.

Burgerschap betekent ondermeer dat alle burgers op zijn eigen manier invulling kan geven aan zijn leven. Dit, met respect voor anderen en met inachtneming van de basiswaarden die in de Nederlandse wetgeving zijn neergelegd, zoals de gelijkheid van mannen en vrouwen, de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van meningsuiting. Wie in Nederland is opgegroeid heeft meegewerkt om deze samenleving te maken wat zij nu is. Wie als volwassene van elders hier naar toe gekomen is heeft bewust voor deze stad gekozen. Uit die keuze vloeit voort dat men zich moet inzetten om bij te dragen aan de kwaliteit van de samenleving.

#### *Rechten Plichten*

In de kadernota wordt niet over burgers in de betekenis van dragers van burgerrechten gesproken, maar over burgerschap als manier om in het leven te staan, om zin te geven aan het eigen bestaan door sociale verantwoordelijkheid te nemen.

Om vorm en inhoud te geven aan die sociale verantwoordelijkheid is er kennis en vaardigheden nodig. Essentieel is de wil en het vermogen om zich in anderen te verplaatsen, op zoek te gaan naar gezamenlijke (materiële of immateriële) belangen en met anderen samen te werken.

#### *Investeren*

Het college neemt zich volgens de nota 'De Stad Delen' voor steun te verlenen aan het proces van burger- worden door te in te zetten op de volgende terreinen.

- Investeren in menselijk kapitaal: zorgen voor onderwijs, werkgelegenheid, aanleren van sociale vaardigheden, vorming en ontwikkeling, zodat mensen de bagage hebben om burger te kunnen zijn ("toerusten").
- Investeren in gelijke kansen, rechten en plichten. Hierbij gaat het om het wegnemen van belemmeringen die verhinderen dat mensen burger kunnen zijn ("delen").
- Investeren in verbinden. Dit omvat het stimuleren en faciliteren van ontmoeting en samenwerking van burgers, langs twee sporen: het scheppen van laagdrempelige ontmoetingsplekken en -gelegenheden en het stimuleren van gezamenlijke activiteiten, gericht op ontmoeting, dialoog, samen dingen doen en wederzijdse hulp ("verbinden").
- Investeren in kaderstelling en handhaving. Grenzen stellen en die ook snel, zichtbaar en consequent handhaven. Dat is nodig om goedwillende burgers die hun sociale verantwoordelijkheid willen nemen, steun en bescherming te bieden. De stad moet zien dat burgerschap loont ("handhaven").

Met deze "sociale investeringsvierhoek" wordt ernaar gestreefd een sociaal verantwoordelijke stad te bouwen, waarin mensen zich gerespecteerd en gewaardeerd voelen voor de bijdrage die zij leveren aan de verschillende aspecten van de maatschappij. De gemeente Den Haag heeft de pretentie los gelaten dat zij voor elk probleem de oplossing heeft. In plaats daarvan worden Hagenaars aangesproken op hun sociale verantwoordelijkheid voor een leefbare, veilige en betrokken stad, hun creativiteit en hun

organiserend vermogen. Burgers worden en blijven immers actief als ze weten dat ze door het college serieus genomen en gewaardeerd worden.

#### *Fonds Burgerschap*

Onderdeel van Burgerschap vormt het fonds Burgerschap.

Om initiatieven uit de stad te stimuleren is in het kader van burgerschap het Fonds Burgerschap ingesteld. Projectsubsidies voor initiatieven van burgers en hun organisaties in de sfeer van ontmoeting, dialoog en samenwerking loopt via dit fonds.

Het Fonds Burgerschap is evenwel niet bedoeld voor wijkfeesten of voor de instandhouding van vrijwilligersorganisaties. Het college daagt burgers en maatschappelijke instellingen uit om plannen die aan de gestelde eisen voldoen in te dienen. De plannen dienen gericht te zijn op de versterking van de sociale binding in een wijk of een buurt. Het bouwen van bruggen tussen bevolkingsgroepen en of generaties moet een wezenlijk onderdeel van het plan vormen.

#### 3.7.1 Verkenning Burgerschap

Het thema Burgerschap roept verschillende connotaties op en wordt al geruime tijd binnen het lokaal bestuur ingevoerd. Het Burgerschapsconcept in Den Haag wordt direct in verband gebracht met het integratiebeleid. Dit beleid was naar verluidt teveel gebaseerd op integratie van allochtonen. Burgerschap daarentegen richt zich op meerdere aspecten. De Contourennota van 1994 introduceerde het begrip 'burgerschap' als het leidend beginsel van het integratiebeleid. De nota noemt als primaire doelstelling van het integratiebeleid: *'de realisering van het activerend burgerschap van personen uit etnische minderheidsgroepen'*. Ook in de Miljoenennota voor 2004 wordt integratie direct aan burgerschap gekoppeld. Hierbij wordt de nadruk meer op actief burgerschap en eigen verantwoordelijkheid gelegd dan voorheen: 'Integratie wordt omschreven als gedeeld burgerschap van minderheden en autochtonen. Burgerschap is te specificeren als de mogelijkheid voor personen en groepen actief deel te nemen aan alle aspecten van de samenleving. Met de term burgerschap probeert men een concretere invulling aan het andere moeilijk grijpbare begrip 'integratie' te geven.

Het begrip Burgerschap is zowel in beleidsstukken als in wetenschappelijke (politiek-filosofische) literatuur niet helder of onomstreden beschreven. De populariteit van het burgerschapsbegrip in de politiek en in het publieke debat is allereerst te verklaren uit de omvattendheid en meerduidigheid van het begrip. Over burgerschap bestaan verschillende opvattingen. Niettemin is het begrip net als *'rechtvaardigheid'*, *'democratie'* en *'veiligheid'* een waarde waar de meeste mensen zich in kunnen vinden (Forum, 2003). Een andere verklaring voor de populariteit van het burgerschapsbegrip is dat het nadenken over burgerschap aansluit bij de zoektocht naar een nieuw evenwicht tussen wat privé- en publiek terrein is. Burgerschap verwijst namelijk naar:

- alle inwoners van Nederland, ongeacht hun afkomst;
- de individuele verantwoordelijkheid van de inwoner;
- zowel de sociaal-economische als sociaal-culturele rol in de samenleving van de inwoner;
- de waarde van de democratische rechtstaat en de eventuele onderhandelbaarheid van democratische kernwaarden.

### 3.7.2.. Nadere beschouwing

Met de invoering van Burgerschap is een nieuwe vorm van burgerparticipatie ten behoeve van burgers en maatschappelijke instellingen geïntroduceerd: het fonds Burgerschap. Burgers en maatschappelijke instellingen kunnen binnen vastgestelde kaders plannen indienen. De plannen moeten echter vastomlijnd zijn en betrekking hebben op de versterking van de sociale binding in een wijk of buurt. Onderdeel van de plannen moet het bouwen van bruggen tussen bevolkingsgroepen en of generaties zijn. Bezien vanuit het perspectief van de participatieladder moet worden vastgesteld dat het niveau van participatie vastgesteld kan worden op het niveau van meebeslissen. Kenmerken van deze participatiegraad zijn: besluitvorming geschiedt door partners, geen politiek primaat, burgers werken plannen uit en er is ruime mogelijkheden voor eigen invulling (binnen vastgestelde kaders), frequentie van interactie tussen burgers en overheid is hoog. Echter, dit kan alleen binnen de thematiek van Burgerschap.

### 3.7.3. Analyse (3)

Ten aanzien van de burgerschap zien we een beeld met tweeërlei waarden te weten: een actieve staat en een samenleving met civil society-achtige elementen.

Een actieve staat wil zeggen dat de overheid wordt gezien als een sterk regulerend instrument dat de ruggengraat is van de maatschappij. Dit beeld zagen we reeds in paragraaf 3.4. (Stadsdelen). Den Haag probeert een civiel society samenleving te stimuleren door Burgerschap. De nadruk wordt gelegd op het belang van het 'gemeenschappelijk domein' en het 'domein van diversiteit'. Immigranten moeten de grondwaarden van de samenleving accepteren, zich aan de wet moeten houden, de taal van het land leren, en niet alleen moeten delen in de rijkdommen die het land van het verleden heeft geërfd, maar ook in zijn lasten, en in de eisen die de toekomst stelt. Het burgerschapsidee is gebaseerd op het integratiebeleid, met dien verstande dat burgers en maatschappelijke instellingen gestimuleerd worden plannen te bedenken die o.a. gericht zijn op verbetering van de sociale samenhang. Tussen Burgerschap en interactieve beleidsvoering is in dit opzicht wel een relatie aanwezig. De achterliggende intenties van Burgerschap komen echter niet overeen met de motieven van interactieve beleidsvorming (zie hoofdstuk 2.5.2).

## **Hoofdstuk 4 Verordening interactieve beleidsvoering**

### **4.1. Inleiding**

Dit hoofdstuk behandelt de volgende onderzoeksvragen:  
Welke instrumenten heeft de dienst ter beschikking om interactieve beleidsvoering vorm te geven?  
Welke graad van interactiviteit is bij de dienst OCW te ontdekken?

In dit hoofdstuk worden de instrumenten verkend waarover de gemeente Den Haag beschikt om uitvoering te kunnen geven aan interactieve beleidsvorming. Ook wordt aan de orde gesteld hoe deze instrumenten zich verhouden met de participatieladder van Edelenbos e.a. die in hoofdstuk twee is toegelicht. Den Haag heeft een gemeentelijke – kader - verordening (zie bijlage 2) die de basis vormt voor alle interactieve beleidsprocessen die binnen het concern uitgevoerd worden. Op 1 maart 2007 heeft de gemeenteraad deze verordening aangepast. De directe reden voor de aanpassing is de inwerkingtreding van de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure per 1 juli 2005. Door deze wet is de Algemene wet bestuursrecht (Awb) gewijzigd in die zin dat de huidige twee openbare voorbereidingsprocedures zijn samengevoegd tot één nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure. De gemeente blijft verplicht een inspraakverordening vast te stellen. Daarnaast bepaalt de wet dat inspraak wordt verleend door toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, voor zover in de verordening niet anders is bepaald. Deze wetswijziging was tevens voor Den Haag aanleiding om kritisch te kijken naar de gemeentelijke regelgeving en praktijk die rond inspraak en samenspraak was ontstaan. De nieuwe gewijzigde verordening heeft Den Haag aangegrepen om bestuurlijke, politieke en maatschappelijke vernieuwingen tot stand te brengen. Deze vernieuwingsslag komt tot uitdrukking in verschillende gemeentelijke documenten zoals het coalitieakkoord 'Meedoen' 2006-2010 (zie hoofdstuk 3.3).

De nieuwe verordening beoogt burgers nog meer te betrekken bij de formulering van het gemeentelijk beleid. In de nieuwe verordening zijn regels voor samenspraakprocessen opgenomen, waarmee duidelijkheid gegeven wordt over wat burgers kunnen verwachten. De gemeente heeft gekozen voor een 'raamregeling' die ruimte overlaat voor eventueel maatwerk. Het idee hierachter is dat burgerparticipatie alleen goed uit de verf kan komen als de begrippen zorgvuldigheid, redelijkheid en billijkheid in acht worden genomen. De verordening behandelt twee instrumenten van burgerbetrokkenheid die in de toepassing van elkaar onderscheiden zijn:

- inspraak en
- samenspraak.

Veel waarde wordt aan samenspraak gehecht, als het instrument bij uitstek om burgers en eventueel maatschappelijke organisaties aan te spreken op hun mede- verantwoordelijkheid voor het reilen en zeilen van de stad. Hieronder worden de instrumenten Inspraak en Samenspraak nader toegelicht.

Vermeldenswaard is dat OCW niet over een eigen inspraak- en samenspraakverordening (of beleidsregels) beschikt. De basis voor alle activiteiten zijn dus van deze verordening afgeleid.

### **4.2. Instrumenten.**

#### **4.2.1. Inspraak**

Inspraak is erop gericht belanghebbenden in staat te stellen om hun mening te geven over een voorgenomen besluit. In de praktijk betekent dit feitelijk dat burgers de ruimte krijgen om hun bezwaren ten aanzien van dat besluit alsnog naar voren te brengen. Of inspraak daadwerkelijk verleend wordt, is afhankelijk van het desbetreffende bestuursorgaan (de burgemeester, de wethouder, het college of de raad). De gemeente is echter verplicht altijd inspraakrecht te vervelen indien de wet of een gemeentelijke verordening daartoe verplicht. Het betreffende bestuursorgaan kan overigens ook anderen dan belanghebbenden aan de inspraak laten deelnemen als verondersteld wordt dat daardoor een kwalitatief beter en/of een breder gedragen beleid tot stand komt. Inspraak moet onderscheiden worden van de andere mogelijkheden die burgers hebben om zich tot het gemeentebestuur te wenden. In dit verband kan gedacht worden aan het inspreekrecht bij raads- en commissievergaderingen. Inspraak heeft als participatie cq. beïnvloedingsinstrument een beperkte betekenis, omdat het altijd laat in het beleidsproces opgenomen kan zijn. Het gaat erom dat de gemeente in principe een besluit al genomen heeft, maar via inspraak draagvlak voor dit besluit tracht te verkrijgen. Omdat inspraak tot verwarring leidt, in die zin dat burgers er meer van verwachten dan alleen de enkele mogelijkheid om een mening te geven over een 'besluit', heeft het gemeentebestuur zich voorgenomen alleen maar in situaties waarin dat uit het oogpunt van rechts- en belangenbescherming gebeurt het instrument in te zetten. In de verordening is duidelijk gemeld dat inspraak ook gebruikt kan worden in situaties waarin samenspraak(zie verder) niet zinvol is, maar het wel gewenst is burgers en organisaties in de gelegenheid te stellen hun gevoelens en opvattingen kenbaar te maken. Daarbij wordt gedacht aan situaties waarin a priori duidelijk is dat de belangentegenstellingen tussen belanghebbenden te groot is om redelijkerwijs te verwachten dat consensus zal worden bereikt.

Over een aantal onderwerpen wordt geen inspraak verleend:

- indien inspraak bij of krachtens wettelijk voorschrift uitgesloten is;
- indien sprake is van uitvoering van hogere regelgeving waarbij het bestuursorgaan geen of nauwelijks beleidsvrijheid heeft;
- als het gaat om de begroting en de tarieven voor gemeentelijke dienstverlening..

#### 4.2.2. Samenspraak

Het instrument samenspraak onderscheidt zich van inspraak in die zin dat burgers veel meer invloed hebben op het beleidsproces. Het uitwisselen van ideeën tussen burgers en gemeente (tweerichtingsverkeer) is het belangrijkste kenmerk van samenspraak. Samenspraak is een werkwijze waarbij het bestuursorgaan, veelal vóórdat er sprake is van een concreet beleidsvoornemen, actoren (zoals burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven, deskundigen of andere overheden) bij de beleidsontwikkeling betreft. In een samenspraakproces wordt getracht om in een open en evenwichtige samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, uitvoering of evaluatie van beleid te komen. Samenspraak mobiliseert daarbij de kennis en steun van betrokkenen bij beleidsproblemen waarvan het betreffende bestuursorgaan op voorhand niet weet - of nog niet wil bepalen - hoe deze opgelost zullen worden. Bij samenspraak wordt vaak een aantal keren van gedachten gewisseld. Het betreffende bestuursorgaan kan ook anderen dan belanghebbenden aan de samenspraak laten deelnemen als het bestuursorgaan veronderstelt dat daardoor een kwalitatief beter en of een breder gedragen beleid tot stand komt. Deze vorm van



interactieve beleidsvoering wordt als hét instrument bij uitstek gezien om de burgerbetrokkenheid te bevorderen. Geregeld is dat bij iedere samenspraakproces een bestuurlijk besluit ten grondslag moet liggen. In de ‘oude’ praktijk kwam het namelijk wel eens voor dat samenspraakprocessen buiten het college om gestart werden en gaandeweg het proces belemmeringen aan het licht kwamen die frustrerend waren voor deelnemers. Daarom is in artikel 8 van de samenspraakprocedure aangegeven dat bij iedere samenspraak het verantwoordelijke bestuursorgaan zich vooraf expliciet uitspreekt over een aantal onderdelen van het interactieve proces. In onderstaande schema’s worden deze onderwerpen benoemd en toegelicht.

Onderwerpen	Toelichting
Het kader/speelruimte	Wat ligt vast en wat niet, over welke thema’s gaat de samenspraak
Het doel	het aanboren van creativiteit uit de stad; het inventariseren van wensen; het inventariseren van draagvlak; het bereiken van consensus; de invulling van beleid; het aandragen van alternatieven; het stimuleren van mede-uitvoeren van beleid
De schaal	Buurt-, wijk-, stadsdeel- of stedelijk niveau
Status van de inbreng van deelnemers	<b>Niveau 1:</b> raadplegen/consulteren, waarbij het verantwoordelijke bestuursorgaan zich niet van te voren verbindt aan de uitkomsten van de samenspraak. Het gewicht van de uitkomsten is licht, want het bestuursorgaan kan vrijblijvend met de resultaten omgaan. De interactie tussen gemeente en de deelnemers is eenmalig of beperkt. <b>Niveau 2:</b> adviseren. Het verantwoordelijke bestuursorgaan committeert zich van te voren in principe aan de uitkomsten van de samenspraak. De interactie tussen gemeente en de deelnemers is intensief. Het gewicht van de uitkomsten kan als een advies worden gekarakteriseerd. Het bestuur kan echter gemotiveerd van het advies afwijken. <b>Niveau 3:</b> meebeslissen/coproduceren. Het verantwoordelijke bestuursorgaan committeert zich van te voren volledig aan de uitkomst van de samenspraak als deze vallen binnen vooraf door het bestuursorgaan vastgestelde randvoorwaarden.
Inrichting samenspraakproces	start, doorlooptijd, wijze van aanpak en de wijze waarop en het tijdstip waarop de deelnemers worden geïnformeerd over het verloop van de procedure en de uitkomsten van de samenspraak. En, wanneer de deelnemers worden geïnformeerd over de uiteindelijke bestuurlijke besluitvorming

Figuur: inhoud samenspraakproces

Om nodeloze vertraging in beleidsprocessen te voorkomen geldt als hoofdregel in de verordening dat er in beginsel geen dubbeling van inspraak en samenspraak plaatsvindt. Dit betekent dus dat wanneer inspraak (wettelijk voorgeschreven of niet) wordt toegepast, er in principe geen samenspraak wordt gehouden.

#### *Inspraakgerechtigden*

In de verordening is het *belanghebbenden* begrip opgenomen, op grond waarvan de gemeente bepaalt wie tot de inspraakgerechtigden m.b.t. de inspraak- en of samenspraaktrajecten worden toegelaten. Het begrip belanghebbende is afkomstig uit de Algemene Wet

Bestuursrecht (Awb: artikel 1:2)<sup>3</sup> en houdt in dit verband in dat alleen burgers tot een inspraak- of samenspraakproces worden toegelaten, waarvan (geciteerd) ‘*duidelijk is dat hun belang in het geding is*. In de toelichting wordt echter aangegeven dat als het om algemeen beleidsmatige onderwerpen gaat, zoals een kadernota of om een voorziening met een stedelijke functie, het college veelal de hele stad de ruimte zal geven om zijn mening kenbaar te maken.

Rekening wordt gehouden met het feit dat het belanghebbende begrip in de praktijk tot discussie zal kunnen leiden wanneer burgers of organisaties aan inspraak of samenspraak willen deelnemen die geen direct eigen belang hebben, maar die zich wel als zodanig presenteren. Het college anticipeert hierop door te stellen dat het besluit welke actoren toegelaten worden ‘maatwerk’ is en dat dit zich daarom niet laat vangen in algemene regels. De intentie welke burgers en organisaties tot het interactief beleidsproces toegelaten worden en welke niet, is zoals eerder geconstateerd werd, verankerd in de Awb. Belangenbehartigers moeten aan de volgende criteria voldoen:

- Als zij rechtspersonen zijn;
- Als het door hen behartigde belang een wezenlijk rol speelt in de discussie;
- Als het behartigen van het desbetreffende belang onderdeel uitmaakt van hun statutaire doelstelling;
- Als zij ook daadwerkelijk als zodanig actief zijn.

Uitgangspunt is dat zelfbenoemde zaakwaarnemers of burgers die zich als belangenbehartiger presenteren zonder een specifiek daarop gerichte organisatie te vertegenwoordigen niet tot het inspraak- of samenspraakproces worden toegelaten. De Awb biedt echter de mogelijkheid om tegen dit gemeentelijk besluit een bezwaar- en beroepprocedure te starten.

#### *Samenspraak op initiatief van burgers*

Initiatieven van burgers om beleidsthema’s op het interactief traject te zetten kunnen bij de gemeente gemeld worden. Uitgegaan wordt dat de beoordeling of een samenspraak in een bepaalde situatie meerwaarde heeft of niet, in belangrijke mate bepaald wordt door gegevens waarover burgers veelal niet beschikken. Vandaar dat het college niet afdwingbaar wil maken dat samenspraak toch moet plaatsvinden als een bepaald aantal burgers zich gemeld hebben. Tegen de afwijzing van het college op een verzoek van burgers om samenspraak te houden kan bezwaar en beroep worden getekend.

#### *Onderwerpen*

In de toelichtende notitie bij de verordening wordt aangegeven dat het niet wenselijk is om in de verordening thema’s op te nemen waarover samenspraak kan worden gegeven. Dit, daar ervan wordt uitgegaan dat samenspraak ‘maatwerk’ is en in die zin zich niet van te voren laat invullen. In de toelichting is echter wel open gelaten dat jaarlijks bij de begrotingsbehandeling onderwerpen benoemd kunnen worden waarop in het begrotingsjaar in ieder geval samenspraak kan worden toegepast. Dit wordt echter niet als een limitatieve

---

<sup>3</sup> **Artikel 1:2**

1. Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

2. Ten aanzien van bestuursorganen worden de hun toevertrouwde belangen als hun belangen beschouwd.

3. Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen

lijst gezien, omdat de mogelijkheid openstaat om in de loop van dat jaar alsnog onderwerpen hieraan toe te voegen.

### 4.3. Reflectie op de Haagse instrumenten van interactieve beleidsvoering.

#### 4.3.1. Algemeen

In deze paragraaf wordt op basis van de theorie gereflecteerd op de Haagse verordening en de hieraan gelieerde instrumenten inspraak en samenspraak. In hoofdstuk twee is onderstreept dat uit de vele definities die over interactieve beleidsvoering bestaan er twee<sup>4</sup> van strategisch belang zijn. Deze definities van Edelenbos, Pröpper en Steenbeek vormen mede de basis m.b.t. het referentiekader van waaruit gereflecteerd wordt op de structuur van interactieve beleidsvoering in Den Haag. In algemene zin kan worden opgemerkt dat het evident is dat het al dan niet inzetten van de instrumenten van interactieve beleidsvoering in een strakke juridische setting is geformaliseerd. Verwarrend is dat er twee vormen van participatie te onderscheiden zijn: een 'lichte' en een 'zware' variant. In de verordening wordt aangegeven wanneer deze instrumenten al dan niet in combinatie met elkaar in de praktijk gebruikt kunnen worden. 'Inspraak' als terminologie in de sfeer van interactieve beleidsvoering is een ongelukkige keuze. Dit instrument biedt burgers echter geen inspraak. Bij de toepassing van dit instrument informeert het gemeentebestuur burgers en instellingen over een – voorgenomen – besluit, waarop geen externe invloed meer uitgeoefend kan worden. Dit instrument is vergelijkbaar met het laagste participatieniveau uit de participatieladder van Edelenbos e.a. (zie tabel in paragraaf 2.5.). In algemene zin kan nog worden opgemerkt dat de verordening diverse restrictieve kenmerken bevat, die bedoeld zijn om bepaalde groepen van deelname aan interactieve beleidsprocessen uit te sluiten. Artikel 1:2 van de Awb fungeert in dit opzicht als een hefboom en is in die zin bepalend voor de 'toelatingseis'. Mede hierdoor is de verordening niet uitnodigend van aard, eerder protectionistisch. In dit verband moet worden gemeld dat traditionele arrangementen klassieke vormen van beleidsvoering kennen. Bij innovatieve arrangementen, waaronder interactieve beleidsvoering valt, gaat het om 'onderhandelingen' met andere actoren. In de onderstaande paragraaf zullen we deze constatering weer vanuit een andere invalshoek doen.

#### 4.3.2. Specifiek

Bij interactieve beleidsvoering wordt vooraf veelal een inventarisatie gemaakt van de van mogelijke kansen en bedreigingen, waarmee rekening gehouden wordt. In deze paragraaf worden deze voorwaarden nader onder de loep genomen. Pröpper en Steenbeek (1999) hebben in dit verband een aantal kernvoorwaarden benoemd.

- *Openheid.*

Interactieve beleidsvoering is een proces dat zo ontworpen is dat een grote en gevarieerde groep van betrokkenen in staat is om via onderlinge interactie en interactie met experts, bestuurders, financiers en vertegenwoordigers van

---

<sup>4</sup> "Het vroegtijdig betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij de vorming van beleid, waarbij in openheid en op basis van gelijkwaardigheid en onderling debat problemen in kaart worden gebracht en oplossingen worden verkend die van invloed zijn op het uiteindelijke politieke besluit" (Edelenbos).

'Interactieve beleidsvoering is een wijze van beleid voeren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open samenwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen' (Pröpper en Steenbeek)

derden/belanghebbenden hoogwaardige oplossingen te vinden voor beleidsonderwerpen waarin hun belangen liggen (Edelenbos, e.a., 2000). De mate van openheid verklaart min of meer de invloedsverdeling tussen de overheid en betrokken actoren. Hoe meer openheid vanuit de overheid geboden wordt, hoe ruimer de uitnodigingen aan participanten om invloed uit te oefenen. Een logische voorwaarde voor interactieve beleidsvoering is dan ook dat het bestuur hiertoe bereid is, dus werkelijk autonomie wil afstaan en openstaat voor deelname van andere actoren in het proces. De overheid moet een doorzichtig, transparant beleidsproces opzetten, zodat alle partijen ontwikkelingen die samenhangen met de effecten van interactieve beleidsvoering goed kunnen volgen. Openheid is ook van belang zodat deelname voor een ieder mogelijk is. Uitsluiting van sommige (lastige actoren die hindermacht hebben) is dus niet aan de orde. Met de invoering van het belanghebbende begrip in de verordening wordt bepaald wie - in de zin van Awb - tot het interactieve beleidsproces toegelaten wordt. Gegeven de restricties die in de verordening zijn verankerd door o.a. het belanghebbende begrip ingevolge de Awb, is er geen sprake van optimale openheid, zoals bedoeld is in de definities van Edelenbos, Propper en Steenbeek. Er zijn juist veel 'checks en balances' in de verordening opgenomen die erop gericht zijn de openheid 'gesloten' te houden. Vanuit de stuurbaarheidsgedachte is dit te begrijpen. Door het proces helemaal open te gooien en diverse groepen met uiteenlopende belangen toe te laten, kan het beleidsproces ernstig vertraagd worden (Edelenbos en Monnikhof; 2001). De gemeente probeert met de checks en balances het veld te overzien en hier sturing aan te geven.

- *Duidelijkheid vooraf over de rol en inbreng van het bestuur en die van de participanten.*  
In de verordening zijn de participatieniveaus *Informereren* (1) en *Raadplegen* (2) samengevoegd tot één niveau *Informereren/Raadplegen*. Dit geldt ook voor de participatieniveaus *Coproducteren* (4) en *Meebeslissen* (5). Het aantal niveaus in de verordening is drie. Bij het hoogste niveau (3) committeert het bestuursorgaan zich van te voren volledig aan de uitkomsten als deze binnen de vastgestelde randvoorwaarden vallen. De rol van burgers bij interactieve beleidsprocessen is van wezenlijk belang. Het valt daarom des te meer op dat de rol van de burgers zoals die in de participatieladder geëxpliciteerd is niet terugkomt in de verordening of de beleidsstukken. Als de overheid invloed met participanten wil delen, moet het vooraf duidelijk zijn welke rol burgers en instellingen spelen en waaraan de uitkomsten van het interactief traject getoetst worden. De overheid moet hier van tevoren over hebben nagedacht om te voorkomen dat participanten een grotere rol en dus ook meer invloed, wordt voorgespiegeld dan zij werkelijk krijgen. Hiernaast is voor het bereiken van een transparant proces van belang dat het samenspel tussen participanten eveneens leidt tot eenduidig optreden naar buiten toe (Propper en Steenbeek, 1999: 38-39).
- *Constructieve relatie.*  
Interactieve beleidsvoering houdt in dat het bestuur met participanten wil samenwerken en haar invloed wil delen. Dit betekent dat er over en weer een positieve grondhouding aanwezig moet zijn om gezamenlijk aan het proces deel te nemen. De overlegsetting vereist een ongedwongen en open sfeer waarin geen

dominantie van een der partijen aan de orde is. De kans dat deze sfeer ontstaat in een strak juridische setting is erg klein. Daarbij moet ook gedacht worden dat bij interactieve beleidsvoering sprake is van gelijkwaardigheid. Deelnemers hebben ieder hun eigen expertise, die bepalend is voor hun machtspositie. Door de afhankelijkheidsrelaties die deelnemers onderling ontwikkelen ontstaat een vorm van gelijkwaardigheid. Juist omdat participanten verschillende belangen kunnen hebben is het voeren van onderhandelingen een voor de hand liggende strategie. Participanten kunnen belangen verruilen of sluiten package deals (als meest haalbare). Zowel in de verordening als in de toelichting worden deze mogelijkheden niet genoemd. Zie ook reflectie op rol overheid en burgers (boven).

- *Geschikte problematiek.*

In de literatuur (Propper en Steenbeek, 1999: 43-45) wordt aangegeven aan welke voorwaarden beleidsthema's voor interactieve beleidsvoering dienen te voldoen. Niet alle problemen en onderwerpen lenen zich immers voor interactieve beleidsvoering. Een onderwerp is geschikt voor interactieve beleidsvoering als de problematiek niet urgent is, voldoende belangrijk is en voldoende belangstelling heeft, hanteerbaar is, qua schaal en verwevenheid het niet de competentie van het bestuur te boven gaat. Er moet een overzichtelijk tijdschema gemaakt kunnen worden met daarin een begin- en eindmoment. In de toelichting van de verordening wordt aangegeven dat met de gedachten gespeeld wordt om onderwerpen in het begrotingsjaar te benoemen die te zijner tijd in dat jaar aan de orde zullen worden gesteld. Dit is een vorm van aanbodgerichte interactieve beleidsvoering die risico's met zich meebrengt.

#### 4.3.3. Verordening versus Participatieladder

Interessant is te zien hoe de gemeentelijke verordening ten aanzien van interactieve beleidsvoering zich verhoudt tot de participatieladder van Edelenbos e.a. (zie hoofdstuk 2.5). In deze participatieladder worden verschillende gradaties van participatie van laag naar hoog onderscheiden:

1. Informeren
2. Raadplegen;
3. Adviseren;
4. Coproduceren;
5. Meebeslissen;

In de verordening worden 3 niveaus genoemd:

1. Raadplegen
2. Adviseren
3. meebeslissen/coproduceren.

De niveaus informeren (1) van Edelenbos wordt in de verordening niet bij name genoemd. Niveau 4 en 5 van Edelenbos (coproduceren en meebeslissen) zijn samengevoegd tot één niveau (meebeslissen/coproduceren) (3). Niveau 5 van Edelenbos is niet afzonderlijk in de verordening opgenomen.

Dit is de hoogste graad van interactieve participatie en houdt in dat:

*Politiek en bestuur de ontwikkeling van de besluitvorming over het beleid overlaten aan de betrokkenen, waarbij het ambtelijk apparaat een adviserende rol vervult. De politiek neemt resultaten over, na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden'.*

Bij deze participatiegraad is de invloed van burgers het grootst. De ontwikkeling van beleid en besluitvorming wordt door het bestuur met inachtneming van vastgestelde procedurele, juridische en financiële randvoorwaarden, aan burgers overgelaten. Deze participatiemogelijkheid kan via delegatie van beleid en besluitvorming aan burgers gerealiseerd worden door middel van decentralisatie van gemeentelijke bevoegdheden aan buurt, wijk- of buurtraden.

Niveau 3 (meebeslissen/coproduceren) is het hoogste niveau van de verordening en impliceert dat het bestuursorgaan zich van te voren committeert aan de uitkomsten van het samenspraakproces als deze vallen binnen vooraf door het bestuur vastgestelde randvoorwaarden. Het hoogste participatieniveau van Edelenbos en het hoogste niveau van Den Haag vergeleken, kan worden geconcludeerd dat op een paar detailpunten het niveau met elkaar overeenkomt.

In onderstaande schema worden de kernvoorwaarden (Propper en Steenbeek 1999) van interactieve beleidsvoering vergeleken met de verordening.

Kernvoorwaarde Steenbeek, Propper)	Kernachtige omschrijving	Verordening Den Haag	Omschrijving Den Haag	Bijzonderheden
1. Openheid	Autonomie afstaan, openstaan voor deelname van burgers, samenwerking	Niet in de verordening opgenomen. Expliciet: deelnemers worden vooraf geselecteerd.	Openheid is door artikel 1:2 Awb in een strakke juridische context gezet.	Door strakke verordening ontstaan (al dan niet bewust of onbewust) geen openheid.
2. Duidelijkheid vooraf, rol en inbreng van bestuur en burgers	Bestuur maakt vooraf duidelijk waaraan het de uitkomst toetst, transparantie	Rol, burgers, ambtenaren bij de participatieniveau is niet benoemd.	Zie verordening Den Haag	Dit kan gevolgen hebben voor de transparantie van het proces.
3. Meerwaarde van participatie	Beleidsinspanning, leveren van relevante ontbrekende kennis, steun draagvlak, betere communicatie, verbetering democratie	Gedeeltelijk beschreven. O.a. democratische legitimiteit, dichten kloof met burgers, niet genoemd.	Accent op verantwoordelijkheid van burgers voor het reilen en zeilen van de stad.	Theoretische motieven van interactieve beleidsvoering worden niet genoemd.
4. Constructieve relatie	Van elkaar afhankelijk zijn, samenwerkingsstructuur, gemeenschappelijke zin- of betekenisgeving	Relatieaspect is niet het voornaamste. Relatie strak geformaliseerd. Protectionistische aanpak.	Gehecht wordt aan creativiteit en oplossingsgerichtheid Zakelijke relaties. Top down sturing.	.
5. Geschikte problematiek	Probleem niet urgent, voldoende belangrijk en voldoende belangstelling, afbakening van andere problemen, moeilijkheidsgraad niet te hoog, geheimhouding niet vergen	Niet beschreven, wel aangegeven dat tijdens begrotingsonderhandelingen vooraf enkele onderwerpen benoemd worden die in het begrotingsjaar aan de orde zullen komen.	Helder beschreven welke problemen niet interactief zijn	Bestuur bepaald welke onderwerpen wel/niet voor interactieve beleidsvoering in aanmerking komen.
6. Voldoende personele capaciteit en hulpmiddelen	Extra inspanning van bestuur en actoren, extra kosten, extra tijd	Niet beschreven	Als overweging genoemd om voorzichtig te zijn met interactieve beleidsvoering	Afweging van bestuur.

Figuur: 5 Vergelijking verordening met kernvoorwaarden van interactieve beleidsvoering

*Motieven voor interactieve beleidsvoering*

In de theorie worden verschillende motieven van interactief beleid genoemd. In paragraaf 2.5.1. zijn deze motieven uitgebreid toegelicht. Edelenbos (2000: 89) is van mening dat sommige motieven zo sterk met elkaar samenhangen dat zelf een motievenketen te ontdekken is.

Met het verhogen van de *democratische legitimiteit* van beleid wordt door middel van interactieve beleidsvoering een vorm van directe democratie en daarmee meer directe invloed van burgers en belanghebbenden, toegelaten in een representatief democratisch stelsel. Door deze directe betrokkenheid van burgers wordt de *kloof tussen bestuur en bestuurd* (enigszins) gedicht. Doordat burgers directer betrokken zijn bij beleidsvoering wordt hun kennis, informatie, deskundigheid en ervaring voor probleemanalyse en het zoeken naar oplossingen gebruikt. Zo wordt het *probleemoplossend vermogen* vergroot. Verschillende vormen van kennis en perspectieven op de problemen en oplossingen worden gevonden, die deze verschillende belangen en perspectieven integreren. Hiermee wordt de *kwaliteit van beleid verhoogd*, oplossingen worden duurzamer en robuuster. Omdat participanten veel van hun wensen en belangen terug zien in het uiteindelijke beleid zullen ze nalaten het beleid te dwarsbomen. Op deze manier worden vertragingen voorkomen en kan het *beleidsproces uiteindelijk worden versneld* (Edelenbos, 2000: 89).

**4.3. Analyse**

Om een beleidsaanpak ‘interactief’ te kunnen noemen, moet deze ondermeer een voldoende mate van openheid hebben. Het betreft in eerste instantie inhoudelijke openheid: de ruimte voor nieuwe ideeën, plannen en handelingen (formulering van probleem en beleid) en de ruimte om af te wijken van de opvattingen, voornemens en handelingskaders van de initiatiefnemer. De mate van openheid zegt namelijk iets over de invloedsverdeling tussen de gemeente en participanten. Hoe meer openheid er wordt geboden, hoe ruimer de uitnodiging aan participanten om invloed uit te oefenen.

De verordening is evenwel in een strakke juridische constellatie gesetteld. Door deze rigide aanpak spreekt de verordening geen ‘openheid’ uit en het is ook niet ‘uitnodigend’ naar burgers toe. Het lijkt erop dat de gemeente niet alleen qua proces wil sturen, maar ook qua inhoud. Een constructieve en open relatie is voor het voeren van interactieve beleidsprocessen van wezenlijk belang (Propper en Steenbeek, 1999: 43-45). In de verordening zitten grote restricties verborgen die een open dialoog met burgers belemmeren. In dit verband kunnen genoemd worden:

- de ‘zware’ bestuurlijke besluitvormingsprocedure die gevolgd moet worden voordat een interactief beleidsproces gestart wordt;
- het hefboomeffect dat door het belanghebbende-begrip veroorzaakt wordt op basis waarvan deelnemers al dan niet (gerechtigden) toegelaten worden tot het interactief proces;
- uitsluiting van gecombineerde inspraak en samenspraak op één beleidsthema;
- (wettelijke) beperkingen van het gebruik van inspraak als instrument;

- de aanbodgerichtheid van interactieve beleidsvoering door alleen onderwerpen vanuit de gemeente in te brengen;
- thema's waarover burgers zelf graag in gesprek met de gemeente zouden willen treden, worden niet gehonoreerd, als deze niet passen binnen het beleid van de gemeente.

Interactieve beleidsvoering moet ook grondhouding van de overheid zijn in plaats van een strak omljnd document waarin de 'werkelijkheid' is vervat.

Het gemeentebestuur heeft ambitieuze plannen op het terrein van bestuurlijke, politieke en maatschappelijke vernieuwingen. In hoofdstuk 3 is onder andere aangegeven dat de gemeente inzet op een aantal speerpunten: verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening, de afstand tussen de burgers en het gemeentebestuur verkleinen en de betrokkenheid van burgers stimuleren. Geconstateerd kan worden dat de inspraak en samenspraakverordening deze ambities vooralsnog onvoldoende weerspiegelen. Kijkend naar de graad van interactiviteit langs de lijn van de participatieladder van Edelenbos, moet echter worden geconcludeerd dat het participatieniveau in Den Haag formeel uitkomt tussen niveau 4 en 5.

De formalistische aard van de verordening kan ook invloed hebben op de ambtelijke autonomie. In hoofdstuk 3 werd reeds vastgesteld dat de relatie tussen OCW en de welzijnsinstellingen in het licht van governance niet gekenmerkt kan worden als een horizontale organisatievorm. OCW is dominant aanwezig binnen het beleidsnetwerk. Mede door de rol van financier is er geen sprake van vrijblijvende interdependente samenwerking. Voorzichtigheidshalve zou een link gelegd kunnen worden tussen deze werkwijze en de verordening. Of er sprake is van een causaal verband, kan echter op basis van de bevindingen niet bevestigd worden. In het volgende hoofdstuk wordt een case geanalyseerd, waarbij tevens bezien wordt in hoeverre er sprake is van een verbinding tussen interactief beleid en formele besluitvorming. Doorgaans werken resultaten van interactieve beleidsprocessen namelijk onvoldoende door in eindbeslissingen en vervolprocessen van de overheid (Edelenbos, 2000).



## **Hoofdstuk 5 Casus Wmo.**

In dit hoofdstuk komen de onderstaande deelvragen aan bod:  
Welke knelpunten doen zich voor in de uitvoering van interactieve projecten?  
Hoe kunnen de knelpunten verklaard worden?

### **5.1. Inleiding.**

Dit hoofdstuk gaat in zijn geheel over het empirisch gedeelte van de scriptie. Als casuïstiek is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) gekozen, in het bijzonder het meerjarenbeleidsplan (MJB).

Tegen de achtergrond van de uitkomsten van voorgaande hoofdstukken (met name hoofdstuk 3 en 4) wordt in dit hoofdstuk onderzocht op welke wijze OCW invulling gegeven heeft aan het MJB Wmo. Het gaat hierbij vooral om de vraag welke participatiemogelijkheden hierbij gehanteerd zijn, welke actoren bij dit proces betrokken zijn en of de uitkomsten van de verschillende vormen van participatie in voldoende mate zijn 'doorgeklonken' in het beleid.

Behalve de bestudering van documenten die gebruikt zijn bij de interactieve bijeenkomsten, zijn drietal interviews gehouden met sleutelfiguren (zie bijlage 3) die verantwoordelijk zijn geweest voor de opzet, inrichting en uitvoering van het interactief beleidsproces. Deze personen hebben de wethouder geadviseerd en zijn ambtelijk verantwoordelijk voor de samenspraaktrajecten. Deze ambtenaren zijn vanaf de voorbereiding tot de afsluiting van de reeks interactieve bijeenkomsten nauw betrokken geweest bij het MJB. De gesprekken hadden de vorm van halfgestructureerde interviews. Een open vraag werd hierbij als uitgangspunt genomen en afhankelijk van het antwoord werden verdiepingsvragen gesteld. Als leidraad werd echter wel een vragenlijst gebruikt (zie bijlage 4). De volgende onderwerpen maakten onderdeel uit van de interviews: selectie van deelnemers aan de bijeenkomsten, de vorm van de bijeenkomsten, de onderwerpen, welk deel van het beleid wel/niet beïnvloedbaar was, de inbreng van deelnemers, verwerking hiervan, terugkoppeling naar deelnemers en knelpunten.

### **5.2. Introductie Wmo.**

Op 1 januari 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) ingevoerd. Gemeenten zijn met de Wmo verantwoordelijk voor maatschappelijke ondersteuning. Het gaat hierbij om activiteiten, voorzieningen en diensten die het burgers mogelijk maken mee te doen aan de samenleving. De Wmo is een samenvoeging van de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg), delen van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de Welzijnswet en houdt in:

- dat mensen die dat kunnen, meer dan nu het geval is, zelf oplossingen bedenken in de eigen sociale omgeving voor problemen die zich voordoen;
- dat gemeenten moeten zorgen voor een goed samenhangend stelsel van ondersteuning voor hun burgers die niet in staat zijn om dit zelf te realiseren;
- dat de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) in de toekomst alleen nog is bestemd voor de langdurige, continue en onverzekerbare zorg.

Gemeenten spelen een belangrijke rol bij de uitvoering van de Wmo. De Wmo regelt de verantwoordelijkheid van de gemeente om op het gebied van de maatschappelijke ondersteuning actief beleid te voeren waarop ze voor haar burgers aanspreekbaar is. Voor de gemeenten is in de nieuwe wet een regiefunctie weggelegd op het gebied van wonen, welzijn, zorg en maatschappelijke ondersteuning. De verantwoording over het beleid vindt horizontaal aan de burger plaats. Om dit horizontale proces goed te laten verlopen, dient een gemeente de inbreng van direct betrokkenen bij het beleid te versterken, de besluitvorming transparant te laten verlopen en de bereikte resultaten inzichtelijk te maken. In de contourennota staat hierover dat de gemeente vanuit haar (controleerbare) publieke verantwoordelijkheid de natuurlijke partij is om die regierol te vervullen. Regie in dit verband betekent: initiatief nemen en partijen aanspreken op hun verantwoordelijkheid.

### *Kaderwet*

De Wmo is een kaderwet, dat wil zeggen dat de kaders worden aangegeven waarbinnen op lokaal niveau hieraan invulling gegeven dient te worden. In twee wetsartikelen<sup>5</sup> is aangegeven op welke wijze gemeenten, burgers en belanghebbenden betrekken bij het beleid op het gebied van de Wmo.

### *Onderwerpen*

In het MJB dienen de negen prestatievelden aan de orde te komen die in artikel 1, eerste lid onder G van de Wmo<sup>6</sup> genoemd zijn. Over deze prestatievelden moet de gemeente in het plan aangeven wat de gemeentelijke doelstellingen zijn. Over deze velden kan de gemeente door de lokale bevolking en andere lokale belanghebbende partijen worden aangesproken in het gemeentelijke besluitvormingsproces. Naast de prestatievelden moeten er in het MJB, volgens artikel 3 lid 4 sub B/E ook de volgende zaken worden aangegeven:

---

#### **<sup>5</sup> Artikel 11**

Het college van burgemeester en wethouders betreft de ingezetenen van de gemeente en in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen bij de voorbereiding van het beleid betreffende maatschappelijke ondersteuning, op de wijze voorzien in de krachtens artikel 150\* van de Gemeentewet vastgestelde verordening.

In artikel 150 van de Gemeentewet staat dat de raad een verordening vaststelt, waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken.

#### **Artikel 12**

Alvorens een voordracht tot vaststelling door de gemeenteraad te doen, vraagt het college van burgemeester en wethouders over het ontwerpplan advies aan de gezamenlijke vertegenwoordigers van representatieve organisaties van de kant van vragers op het gebied van maatschappelijke ondersteuning.

<sup>6</sup> 1) Het bevorderen van sociale samenhang en leefbaarheid in dorpen, wijken en buurten.

2) Op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met het opgroeien en ondersteuning van ouders met problemen met opvoeden.

3) Het geven van informatie, advies en cliëntondersteuning.

4) Het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers.

5) Het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijke verkeer en het bevorderen van het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem.

6) Het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem ten behoeve van het behoud van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijke verkeer.

7) Maatschappelijke opvang, advies en steunpunten huiselijk geweld.

8) De openbare geestelijke gezondheidszorg (oggz).

9) Ambulante verslavingszorg.

- hoe het samenhangende beleid betreffende maatschappelijke ondersteuning zal worden uitgevoerd en welke acties in de door het plan bestreken periode zullen worden ondernomen;
- welke resultaten de gemeente in de door het plan bestreken periode wenst te behalen;
- welke maatregelen de gemeenteraad en het college nemen om de kwaliteit te borgen van de wijze waarop de maatschappelijke ondersteuning wordt uitgevoerd;
- welke maatregelen de gemeenteraad en het college nemen om voor degene aan wie maatschappelijke ondersteuning als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder G, de prestatievelden 2, 5 en 6, wordt verleend, de keuzevrijheid te bevorderen met betrekking tot de activiteiten van maatschappelijke ondersteuning.

### *Lokale participatie*

In de Wmo staat expliciet aangegeven dat er lokale beleidsvrijheid is, echter met een versterkte inbreng van direct betrokkenen, met een maximale transparante besluitvorming, met maximale inzichtelijkheid wat betreft de bereikte resultaten en de vergelijking met de prestaties van andere gemeenten. In artikel 12 is de verplichting opgenomen voor de gemeente om “advies” te vragen aan de vragers van maatschappelijke ondersteuning. Het begrip vragers dient ruim opgevat te worden: het gaat niet alleen om mensen die een individuele voorziening vragen, maar ook om potentiële vragers. In de artikelgewijze toelichting van het wetsvoorstel staat dat men daarbij moet denken aan organisaties van ouderen, gehandicapten, dak –en thuislozen, jongeren, mantelzorgen etc. Het is echter aan de gemeente om gemotiveerd aan te geven welke organisaties zij als representatief beschouwen. Over het vierjarig MJB en de wijze waarop dit plan tot stand moet komen staat het volgende omschreven in de memorie van toelichting:

*De gemeente dient in het in artikel 3 genoemde 4-jaarlijks plan aan te geven wat zij op de daar genoemde terreinen gaat doen.*

De verplichting om in het plan vast te leggen welk beleid de gemeente op dit terrein gaat voeren, bevat echter geen inhoudelijke aanwijzing voor het te voeren beleid.

De uitkomst van dit proces is aan de gemeente ter beoordeling. Het wetsvoorstel geeft aan dat de gemeente op elk van de onderscheiden beleidsterreinen en in hun onderlinge samenhang “iets moet vinden”, en wel op een beredeneerde, onderbouwde en procedureel juiste manier

Wat de gemeente wél moet doen, is zich een beeld vormen van de gewenste sociale structuur, de knelpunten daarbij analyseren, de vraag stellen welke behoefte er op de verschillende onderdelen van de maatschappelijke ondersteuning is en bij wie, en daarbij ook aandacht besteden aan soms kleine groepen in de samenleving met een specifieke behoefte en groepen die hun behoefte niet zelf naar voren kunnen brengen. Bij de beantwoording van deze vraag moet zij alle betrokken groeperingen horen en het uiteindelijk genomen besluit voldoende onderbouwen. Sterker dan nu bij de Wvg is in dit wetsvoorstel de voorbereiding en verantwoording op lokaal niveau (horizontale verantwoording) vastgelegd.

Over de wijze waarop de gemeente de betrokkenen laat participeren staat in het wetsvoorstel genoemd dat een gemeente betrokkenen laat “adviseren”. Het uiteindelijke besluit wordt echter door de gemeente zelf genomen. De gemeente moet dit besluit wel in voldoende mate

onderbouwen. Dit betekent dat een gemeente moet verantwoorden naar betrokkenen waarom een bepaald besluit is genomen en wat daarvoor de argumenten zijn. De toelichting bij artikel 11 meldt dat het doel van het artikel is om zeker te stellen dat de gemeente burgers, instellingen en organisaties daadwerkelijk betreft bij de voorbereiding van beleid betreffende maatschappelijke ondersteuning. De formulering “bij de voorbereiding van beleid” is zeer breed en omvat daarom niet slechts de voorbereiding en opstelling van het plan, maar het beleid in het kader van dit wetsvoorstel in de volle breedte. Uit deze toelichting blijkt dat bedoeld wordt dat de gemeente betrokkenen laat participeren gedurende het hele beleidsproces, van agendasetting tot beleidsevaluatie.

### **5.3. Uitgangspunten MJB Den Haag**

Het MJB van Den Haag is samengevat in de nota *Meerjarenbeleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning 2007-2010* met als ondertitel ‘*Aandacht voor elkaar*’. De Haagse ambities zijn dat over vier jaar meer Hagenaars ook daadwerkelijk meedoen. ‘Meedoen’ is ook het landelijke motto van de Wmo.

De belangrijkste speerpunten van het MJB zijn:

- Optimaliseren van de zelfredzaamheid zodat alle Hagenaars kunnen participeren in de samenleving. Dit houdt in dat burgers meebeslissen over het inrichten van hun directe omgeving. Daarbij wordt een beroep gedaan op de verantwoordelijkheid voor zowel de eigen situatie als voor de leefomgeving. Veel ruimte is er voor het deelnemen aan de beleidsontwikkeling en bij de uitvoering van de maatschappelijke ondersteuning.
- Het vernieuwen van de sociale infrastructuur gericht op de maatschappelijke ondersteuning van Hagenaars. Maatschappelijke partners stemmen uitvoering op elkaar af en cliënten ervaren samenhang tussen zorg en ondersteuning. Voorzieningen moeten - ongeacht financieringssysteem en verantwoordelijkheden - onderling goed aansluiten en op een eenduidige manier voor de inwoners toegankelijk zijn. De gemeente heeft de regie bij de uitvoering van de Wmo. Die regierol wordt ingevuld door onder andere knelpunten te inventariseren en periodiek met de maatschappelijke partners te bespreken. Er worden zogenoemde generatiebestendige wijken opgezet. In de buurt moet, naast de ondersteuning die verwacht mag worden van de naaste omgeving, een adequaat hulp-, dienstverlenings- en ondersteuningsaanbod aanwezig zijn. Voorzieningen in een wijk moeten fysiek toegankelijk zijn voor mensen met een lichamelijke beperking. Een nieuwe aanpak wonen welzijn- zorg ondersteunt het streven naar een wijk voor alle leeftijden. De bestaande aandacht voor het vrijwilligerswerk krijgt in de periode 2007- 2010 een extra stimulans, onder meer door het vrijwilligerswerk te promoten en vraag en aanbod van vrijwilligers beter op elkaar af te stemmen.
- Het ondersteunen van de burgers die niet in staat zijn invulling te geven aan de zelfredzaamheid of participatie. Snelle en efficiënte toegang tot maatschappelijke ondersteuning. Burgers moeten snel toegang hebben tot voorzieningen. In 2010 is een netwerk van loketten in de stadsdeelkantoren, steunpunten in de wijken en een gemeentelijk Call-centrum opgezet. Voor aanbieders en vragers van hulp en zorgverlening is er (digitaal) informatie beschikbaar. De medewerkers aan de loketten regelen een bij de vraag passend aanbod van individuele en collectieve voorzieningen. Waar nodig worden mensen met fysieke en

psychische beperkingen via individuele en/of collectieve voorzieningen in staat gesteld zo zelfstandig mogelijk te leven.

De gemeente heeft de regie bij de uitvoering van de Wmo. Den Haag geeft hierbij aan dat zij minder willen bepalen maar meer willen samenbrengen en inspireren. Belangrijke inspiratiebronnen voor de gemeentelijke visie op de rol van het gemeentebestuur zijn de adviezen van de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO, 2002) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2005). De regierol is gebaseerd op een aantal principes, te weten:

- Vraag van de burgers is leidend. Het initiatief ligt bij de burgers. Voor het gemeentebestuur en de maatschappelijke partners betekent dit: luisteren, contexten voor zeggenschap stimuleren en serieus nemen.
- Ruimte voor maatschappelijk initiatief (van burgers, organisaties en instellingen). Dit betekent uitvoering van het beleid dat gericht is op inspireren en steunen. Dit is minder gericht op dwingend sturen of het opleggen van resultaatverantwoording.
- Met gevarieerde rollen inspelen op de gevarieerde stedelijke situaties. Dit betekent het inzetten van diverse instrumenten (inspiratie, kennis, gezag, strategische coalities, plannen bevoegdheden, subsidies, wijkbudgetten etc.).
- Integrale benadering. Dat betekent: vertrekken vanuit de leefsituatie van burgers. In het beleid samenhang en (keten)samenwerking intern ontwikkelen en extern stimuleren.
- Leren. Experimenteren met innovatieve projecten, om te leren hoe het moet, en organiseren dat de opgedane kennis wordt gebruikt voor inspiratie en structurele vernieuwing.
- Deconcentratie en een buurtgerichte aanpak.

In hoofdstuk 3.4. van het MJB wordt uitgebreid ingegaan op het thema participatie, waarbij drie invalshoeken gehanteerd worden:

- kennen en gekend worden (sociale samenhang)
- meedoen in de samenleving (maatschappelijke participatie)
- betrokkenheid bij beleidsontwikkeling en uitvoering (burgerparticipatie)

Deze invalshoeken sluiten aan bij het beleid met betrekking tot Burgerschap (zie ook hoofdstuk 3). Aan de participatie wordt gedacht vorm te geven door middel van een 'permanente dialoog' met de inwoners van de stad, met hulpverleners en met organisaties en instellingen. Concreet betekent dit dat het gemeentebestuur netwerken wil opbouwen speciaal voor participatie.

## **5.4. Verkenning van het interactieve beleidsproces**

### **5.4.1. Inleiding**

De gemeente heeft in de periode december 2006 tot en met februari 2007 verschillende samenspraakbijeenkomsten gehouden. Deze reeks werd op 4 december 2006 gestart,

gevolgd door acht bijeenkomsten in de stadsdelen<sup>7</sup>. Op 3 maart 2007 werd de reeks bijeenkomsten afgesloten met een werkconferentie. De bijeenkomsten werden geleid door een externe ‘dagvoorzitter’. De verantwoordelijke wethouder voor het Wmo beleid was bij alle bijeenkomsten aanwezig. In principe werd hem de rol van toehoorder toebedacht, ware het niet dat hij regelmatig uit zijn rol viel. Zijn aanwezigheid had twee redenen. Ten eerste wilde de wethouder persoonlijk aanhoren wat onder burgers en instellingen leefde en ten tweede wilde hij met zijn aanwezigheid benadrukken zeer te hechten aan participatie.

Bij interactieve beleidsprocessen worden bestuurders als afgevaardigden van de indirecte democratie gezien, maar er wordt door participanten van hen verwacht dat zij als autonome eenheid optreden (net als actoren die in een interactief beleidsvormingsproces ook belangen nastreven). Deze discrepantie tussen de rol die bestuurders feitelijk vervullen en de rol die deelnemers in een proces van interactieve beleidsvorming van hen verwachten kan tot problematische situaties leiden. Eén van de problemen die hieruit kunnen voortvloeien is dat de wethouder die zich op de vlakte houdt gebrek aan committent verweten kan worden, omdat hij uit politiek strategische overwegingen – nog – terughoudend moet zijn met het geven van een mening en het doen van toezeggingen. Tijdens de bijeenkomsten is de wethouder een aantal keren uitgedaagd zich op onderdelen uit te spreken over de beleidsrichting. Tot teleurstelling van een aantal deelnemers heeft hij zich beperkt tot de contouren van het Wmo-beleid.

Materiedeskundige ambtenaren waren eveneens aanwezig om toelichting op het Wmo beleid te geven en vragen te beantwoorden. Tijdens de bijeenkomsten in de stadsdelen werden telkens twee projecten voorafgaand aan het MJB gepresenteerd. Beide presentaties hadden tot doel te laten zien hoe sociale structuren ter ondersteuning van mensen kunnen worden opgezet en welke effecten hiervan kunnen uitgaan. Deze filosofie ligt eveneens ten grondslag aan het eerste prestatieveld van de Wmo: *het bevorderen van sociale samenhang en leefbaarheid in dorpen, wijken en buurten*.

Van alle bijeenkomsten is een integraal verslag gemaakt. Alle adviezen zijn in verslagen verwoord, ook als deze niet in het stramien van het Wmo beleid paste. Het MJB is inmiddels door het college van burgemeester en wethouders vastgesteld en opnieuw voor een periode van een maand in een *inspraaktraject* gebracht. Dit traject duurde ten tijde van het schrijven van deze scriptie nog voort.

Bij de samspraakbijeenkomsten hebben verschillende organisatie en burgers en maatschappelijke instellingen geparticipeerd. In totaal hebben 435 mensen de bijeenkomsten bijgewoond. Van de uitgenodigde instellingen is een analyse gemaakt die in bijlage 5 verwerkt is.

#### 5.4.2. Inrichting institutionele context samspraakproces.

<sup>7</sup> Scheveningen (19 december 2006), Escamp (8 januari 2007), Segbroek (15 januari 2007), Loosduinen (17 januari 2007), Laak (23 januari 2007), Leidschenvveen/Ypenburg (22 januari 2007) en Centrum (29 januari 2007). Vervolgens zijn er drie thema- en doelgroepgerichte bijeenkomsten gehouden over ‘Cliënt en Dienstverlening’ (30 januari 2007), ‘Vrijwilligers en Mantelzorgers’ ( 2 februari 2007), ‘Ouderen en Gehandicaptten’ (8 februari 2007) en een afsluitende bijeenkomst op 3 maart 2007.

De inrichting van de institutionele context is in de randvoorwaardelijke sfeer van interactieve beleidsvormingsprocessen van groot belang. Deze kan van invloed zijn op het verloop van het proces. In deze paragraaf wordt het 'landschap' daarom beschreven en wordt inzicht gegeven op de invulling van de interactieve kant van het MJB. Dit wordt gedaan aan de hand van de bevindingen die zijn verkregen uit de bestudeerde documenten die tijdens het proces gebruikt zijn en de gehouden interviews. Op basis hiervan is een indeling van het interactieve beleidsvormingsproces gemaakt.

- Fase 1: Selectie van participanten
- Fase 2: Startbijeenkomst (1)
- Fase 3: Stadsdeelbijeenkomsten (8)
- Fase 4: Thematische bijeenkomsten (3)
- Fase 5: Werkconferentie en verwerking van aanbevelingen.

*Fase 1. Selectie van participanten.*

Bij de selectie van burgers en instellingen was in het uitnodigingsbeleid ervoor gekozen een zo groot mogelijke gedifferentieerde doelgroep te bereiken. Gebruikers van Wmo voorzieningen zijn namelijk zeer divers (zorg, wonen en welzijn). In die zin heeft men bij de selectie van actoren getracht een vorm van representativiteit te realiseren. Een groot gedeelte van participanten bestond uit afvaardigingen van maatschappelijke instellingen die op het terrein van de Wmo werkzaam zijn. De instellingen zijn aangeschreven (actief uitgenodigd), terwijl voor burgers gebruik is gemaakt van publicaties in de plaatselijke media en de gemeentelijke website.

Uit de uitnodigingsbrief van 18 januari 2007 kan worden opgemaakt dat alle onderwerpen van de Wmo bespreekbaar zijn. Een aantal citaten uit deze brief:

*'Cruciale vragen zijn dan 'hoe gaan we die mooie doelstelling realiseren, hoe gaan we het in de gemeente Den Haag aanpakken, hoe werken organisaties, burgers en gemeente daarbij effectief samen?'. Het antwoord op deze vragen, oftewel het Haagse Wmo-beleid voor de langere termijn, ligt allerm minst vast. De gemeente wil die vraag graag samen met organisaties en burgers beantwoorden. We doen dat tijdens een serie kringgesprekken. Bij deze willen we u graag uitnodigen voor een kringgesprek.*

*Discussie*

Over de invulling van de institutionele kant van het interactieve beleidsvormingsproces is voorafgaand aan de bijeenkomsten intern veel discussie gevoerd. Deze discussie kan samenvattend als volgt worden weergegeven. Een deel van de ambtelijke ondersteuning was van mening dat het MJB - binnen vastgestelde kaders - een coproductie zou moeten worden van de gemeente en maatschappelijke actoren. Een deel van de ondersteuning daarentegen was van overtuigd dat het MJB het beste tot zijn recht zou komen als de gemeente dit zelf zou maken, waarvan over een beperkt deel via een interactief beleidsvormingsproces meningen van derden gepeild zou kunnen worden. Deze discussie tussen de contrasterende 'stromingen' leidde uiteindelijk tot een compromis. De vage inhoud van voorgaande uitnodigingsbrief markeert dit compromis. Hierin is namelijk niet gepreciseerd wat van de deelnemers verwacht wordt, waarover al dan niet gesproken wordt en op welke wijze de inbreng van participanten in het beleid vervlochten zou worden. De terminologie

'kringgesprek' en 'samen' zijn eveneens resultante van het compromis en zijn daarom ook niet gedefinieerd.

Deze twee stromingen zijn uitvloeisels van diep gewortelde opvattingen die binnen de dienst bestaan over de positie van het lokaal bestuur en de te hanteren sturingsmodellen. Uit de interviews blijkt dat deze tegenstelling al veel langer bestaat, maar zich bij de voorbereiding van het interactief beleidsvormingsproces m.b.t. het MJB nadrukkelijker gemanifesteerd. Een 'stroming' is van overtuigd dat de gemeente vanuit een bovengeschatte positie met de aanwezige interne deskundigheid effectief beleid kan maken. Een argument was dat op deze wijze belangen ook zuiver blijven. Bij de uitvoering van de Wmo zijn namelijk vele partijen betrokken en er spelen diverse belangen. De gemeente is niet alleen verantwoordelijk voor de uitvoering, maar is ook degene die samenwerkingsverbanden (zorgketens) moet opzetten en er toe moet zien dat er een vloeiend geheel van toegankelijke voorzieningen voor cliënten ontstaan. Omdat er zoveel partijen hierbij betrokken zijn, is het afbreukrisico om iedereen over alles invloed te geven te groot. Indien de gemeente dit traject succesvol wil afsluiten, is het volgens deze 'stroming' noodzakelijk om vanuit het stadhuis strakke sturing aan het implementatieproces te geven. Merk op dat toentertijd onder grote tijdsdruk de Wmo opgezet moest worden. Pas op het allerlaatste moment vond besluitvorming in de Tweede Kamer (en vervolgens in de Eerste Kamer) over de Wmo plaats<sup>8</sup>. Deze 'stroming' gebruikte de factor 'tijdsdruk' om tot een snelle 'besluitvorming' te komen. Voor dit argument was de verantwoordelijke wethouder niet ongevoelig.

De andere stroming gebruikte argumenten die overeenkomen met de uitgangspunten van maatschappelijke dienstbaarheid benadering en governance (zie hoofdstuk 3). Voor dit deel van de ambtelijke ondersteuning was het onmiskenbaar om het 'veld' actief te betrekken bij de ontwikkeling van de Wmo. In deze beschouwing wordt o.a. bij ontwikkeling en uitvoering van beleid uitgegaan van een beleidsnetwerk waarin verschillende actoren hieraan vorm en betekenis geven. Gegeven de bestuurlijke ambities op het gebied van burgerparticipatie zou het ongeloofwaardig zijn om het MJB vanuit het stadhuis te regelen. De onderlinge samenwerking van – zorg – instellingen werd in deze zienswijze niet als grootste afbreukrisico getypeerd, maar als een mogelijkheid om het netwerk goed te leren kennen en daar gebruik van te maken, conform het eerste prestatieveld. Kenmerkend voor deze visie was dat er vanuit gegaan werd dat elke actor over specifieke kennis, kunde en ervaring beschikte die ontsloten zou kunnen worden. Ten aanzien van de dienstverlening werd ervoor gepleit om zoveel mogelijk gebruik te maken van de expertise van gebruikersorganisaties. De gemeente moest als regisseur dit proces initiëren, stimuleren en faciliteren. Ook werd veelvuldig verwezen naar de lokale beleidsvrijheid en de 'versterkte' inbreng waarvan de Wmo in artikel 11 en 12 spreekt. Zoals eerder gesteld, werd een compromis overeengekomen en werd een interactief beleidsvormingsproces bedacht waar de gemeente als het ware een slag om de arm hield.

Het verschil in visie kwam soms ook tot uitdrukking in de wijze waarop de dienstverlening vorm moest worden gegeven. Gepleit werd voor het één-loketprincipe bij de gemeente. Op deze wijze zou de gemeente grip hebben op het primair proces en zou vraag en aanbod kunnen sturen.

---

<sup>8</sup> Het wetsontwerp Wmo werd pas laat in 2006 door de tweede kamer aangenomen. Gemeenten moesten al per 1.1.2007 uitvoering hiervan realiseren.



*Fase 2. Startbijeenkomst*

Een bescheiden (start) document vormde het vertrekpunt van de samenspraakbijeenkomsten. In dit document was ambtelijk kort en bondig de uitgangspunten van het Wmo beleid verwoord. Met opzet was gekozen om vooraf geen (concept) nota op te stellen, waarop actoren enkel maar het 'recht van amendement' zouden hebben. De discussie met actoren zou dan immers tenderen naar een bepaalde richting en geen 'openheid' bevatten. Bij de eerste bijeenkomst was er ook voor gekozen om alleen 'deskundigen' uit te nodigen. Deze deskundigen waren overwegend bestuurders, directeuren, managers van diverse publiekrechtelijke dienstverlenende organisaties. Doel van deze bijeenkomst was de gemeentelijke 'gedachtegang' over het Wmo die in het startdocument verwoord was, te toetsen en op basis hiervan aandachtspunten te benoemen die in de vervolgbijeenkomsten aan de orde gesteld zouden kunnen worden. In het startdocument waren vijf kernpunten van het MJB geformuleerd, waarop gevraagd werd te reflecteren. .

De deskundigen waren ook bij de totstandkoming van het beleidsplan Wmo 2007 (zie schema onder 'fase' 5) door de gemeente geconsulteerd. De leden van de kerngroep hadden vanuit hun perceptie een goed beeld van knelpunten op het gebied van wonen, zorg en welzijn in de gemeente Den Haag. Over welke thema's in de themabijeenkomsten, zie fase 4, aan bod moesten komen, zijn in dit overleg afspraken gemaakt. De kerngroep geniet geen preferente positie en heeft evenmin een doorslaggevende stem gehad in het beleidsvormingsproces van het MJB. De kerngroep kunnen het best getypeerd worden als klankbord of als sparringpartner voor de gemeente bij de ontwikkeling van het Wmo beleid.

*Fase 3. Stadsdeelbijeenkomsten*

Na de startbijeenkomst zijn tussen december 2006 tot en met februari 2007 op alle stadsdelen samenspraakbijeenkomsten gehouden, waarin het MJB aan de orde is geweest. Het thema van deze bijeenkomsten was sociale samenhang en leefbaarheid en geslaagde wijkinitiatieven. Er werden daarom in het licht hiervan steeds twee projecten gepresenteerd. De presentaties werden ook vanuit de gedachte van civiel society gehouden. Het thema betrof samenwerkingsprojecten die binnen het desbetreffende stadsdeel vorm gegeven was, waarbij elementen als regievoering, sociale infrastructuur, ondersteuning etc. voor het voetlicht kwamen. Parnassia (organisatie in de geestelijke gezondheidszorg) verzorgde tijdens iedere bijeenkomst een presentatie over het Maatschappelijk steun Systeem (MSS) in Den Haag. In MSS Den Haag werken sinds 2002 Parnassia, Regionale Instelling Beschermd Wonen (RIBW) en React dagbegeleiding nauw samen aan begeleiding van de cliënten. Dergelijke zorgketens worden ook door de Wmo beoogd. In artikel 12 van de Wmo wordt prestatieveld 1 (zie paragraaf 5.2.) omschreven als '*het bevorderen van sociale samenhang en leefbaarheid in dorpen, wijken en buurten*'. Met het oog hierop wil Den Haag verschillende instellingen enthousiasmeren voor het aangaan van vergaande onderlinge samenwerkingsverbanden.

De werkwijze van MSS is een voorbeeld van de wijze waarop regievoering binnen sociale netwerken vorm kan worden gegeven en op welke wijze netwerkontwikkelingen geïnitieerd kunnen worden. In de MSS presentatie werd een model van 'werktafels' in de stadsdelen besproken. In een werktafel komen alle organisaties die de zorgvragers in beeld hebben samen met degenen die aanbod hebben bij elkaar. Er vindt hierdoor maatwerk plaats. Door elkaar regelmatig te zien wordt ervoor gezorgd dat de kennis en informatie van de sociale kaart actueel blijft en vraag en aanbod elkaar adequaat bereiken. In alle bijeenkomsten bleek

dat de methodiek en de werkwijze van de werktafels ook gebruikt zou kunnen worden binnen andere zorgketens (van de Wmo). De presentaties moesten dienen als inspiratie voor instellingen om zorgketens op te zetten met een stedelijk karakter.

*Fase 4. Thematische bijeenkomsten*

Er zijn naast de samenspraakbijeenkomsten op stadsdelen drie thematische bijeenkomsten gehouden. De thema's waren: cliënten en dienstverlening, vrijwilligers en mantelzorg en ouderen en gehandicapten.

Bij het thema cliënt en dienstverlening was het de bedoeling input te krijgen over de wijze waarop vorm gegeven zou kunnen worden aan informatievoorziening. Onder andere 'welke middelen en methodes hiervoor gebruikt zouden kunnen worden', waren vragen die tijdens deze bijeenkomst beantwoord werden.

In de themabijeenkomst over vrijwilligers en mantelzorg werd hierover gediscussieerd en met name hoe dit onderdeel van de Wmo met inachtneming van de plaatselijke situatie in het MJB opgenomen zou moeten worden. In het Regeerakkoord is opgenomen dat er meer geld zal worden vrijgemaakt voor de mantelzorg. Veel participanten meenden dat in de mantelzorg sprake is van een bezuinigingsdiscussie doordat er taken overgenomen worden van de mantelzorg. Voor Den Haag is dit niet de bedoeling. In het nieuwe beleid worden ook jongeren als mantelzorgers onderkend.

Bij het thema ouderen en gehandicapten is een aantal specifieke elementen uit het ouderenbeleid voor het voetlicht door diverse maatschappelijke organisaties gebracht. Stichting Voorall presenteerde een rubriek over civil society en toegankelijkheid van openbare gebouwen. De Stedelijk Ouderencommissie ging in op een loket voor alle zorg en diensten, zorg in natura, persoonsgebonden budget (PGB), de kwaliteit van zorg, zelfredzaamheid van ouderen, een WMO raad. Thuiszorg ZAB Haaglanden gaat in op allochtone ouderen en ouderenzorg. De regionale Federatie van Ouderverenigingen bespreekt de problematiek van verstandelijke gehandicapten, de keuzemogelijkheden op dit terrein, stigmatisering en gepaste woonvormen.

De presentaties hadden tot doel te laten zien op welke onderdelen van het beleid hiaten zitten en hoe deze met toepassing van de Wmo opgevuld zouden kunnen worden. Op deze specifieke punten werden aanbevelingen gedaan.

De drie thema's zijn in het interactieve beleidsvormingsproces extra benadrukt omdat deze een essentieel onderdeel vormen van de prestatievelden. In de startbijeenkomst is hier aandacht voor gevraagd.

*Fase 5. Werkconferentie.*

Het interactieve beleidsproces voor het MJB werd met een afsluitende werkconferentie op 3 maart 2007 afgerond. De conferentie kreeg de titel 'Aandacht voor elkaar'. Deze bestond uit vijf inhoudelijke sessies en vier informatieve sessies, waarin groepen met elkaar discussieerden over diverse thema's. De deelnemers konden zich van tevoren inschrijven voor twee inhoudelijke en één informatieve sessie (workshop). De inleiding en afsluiting van de dag gebeurde plenair. In de gezamenlijke afsluiting werden de belangrijkste aanbevelingen uit de sessies samengevat.

Thema's voor de inhoudelijke sessies waren: *maatschappelijke opvang, sociale samenhang en Civil society, mantelzorgers en Vrijwilligers, onderen en Gehandicapten, cliënt en Dienstverlening.*

De thema's van de informatieve sessies betroffen: *informatieloket, huishoudelijke verzorging, ketenregie en burgerparticipatie.*

Deze aanbevelingen zijn vervolgens wederom voor zover mogelijk (zie paragraaf 5.4.3 Selectie van aanbevelingen) verwerkt in het eerste concept van het MJB. Vervolgens leidde dit tot het tweede concept. Op welke wijze de aanbevelingen uit de interactieve beleidsvormingsperiode (december 2006 tot maart 2007) verwerkt zijn, is tijdens de werkconferentie niet aan de orde geweest. Sommige aanbevelingen zijn wel in het MJB herkenbaar, sommige aanbevelingen zijn hierin als actiepunt geregistreerd en sommige aanbevelingen zijn 'verdwenen'. Dit onderdeel wordt verder toegelicht en verklaard in paragraaf 5.4.3.

Onderstaand worden belangrijke momenten en documenten van het interactieve beleidsvoeringsproces van het MJB schematisch weergegeven.

<b>Wmo beleidsplan 2007</b>	<b>Startdocument Samenspraakbijeenkomsten</b>	<b>Samenspraakprocessen en thematische bijeenkomsten</b>	<b>Verslagen van alle bijeenkomsten</b>
September 2006	December 2006	December 2006 tot maart 2007	December 2006 tot maart 2007

<b>Eerste concept MJB 2007-2010</b>	<b>afsluitende werkconferentie</b>	<b>Tweede concept MJB 2007-2010</b>	<b>Vaststelling MJB door B&amp;W</b>
Maart 2007	Maart 2007	Mei 2007	Juni 2007

*Overig.*

Uit de analyse van de documenten en de uitkomsten van de interviews kan worden opgemaakt dat binnen de dienst geen deskundigheid op het gebied van interactieve beleidsprocessen bestaat. Kennis is marginaal aanwezig. De know how voor zover aanwezig is bovendien verspreid over diverse ambtenaren. Er is ook geen databestand waarin gegevens zijn verzameld van in het verleden gevoerde inspraak- en samenspraakprocessen.

De rol van de voorzitter tijdens de bijeenkomsten was primair de vergadering 'technisch' te leiden en zoveel mogelijk deelnemers aan het woord te laten. De voorzitter probeerde de wethouder conform diens rol als toehoorder zoveel mogelijk 'uit de wind te houden'. Een aantal keren moest de voorzitter toch toe laten dat de wethouder in actie kwam.

De voorzitter had voorafgaand aan de bijeenkomsten een aantal keren overleg gehad met het ambtelijk apparaat en de verantwoordelijke wethouder. Alle documenten samenhangend met het MJB had hij vooraf meegekregen om zich de materie eigen te maken. Gekozen was voor een externe gespreksleider om het proces zo zuiver mogelijk te laten verlopen. Een

voorzitter uit eigen gelederen zou wellicht een zweem van ‘partijdigheid’ over de interactieve bijeenkomsten laten bestaan.

#### 5.4.3. Selectie van de aanbevelingen

De interactieve bijeenkomsten voor het MJB (13) resulteerden in een veelheid aan aanbevelingen. Iedere bijeenkomst leverde een groot aantal aanbevelingen op dat in verslagen is terug te vinden. De kwaliteit van verslagleggingen was wisselend in die zin dat in sommige verslagen aanbevelingen in een aparte kolom werden gegroepeerd en in andere verslagen aanbevelingen integraal deel uitmaakten van het verslag zelf. Hierdoor waren aanbevelingen dus moeilijk te traceren. Alle aanbevelingen zijn is een integraal verslag samengevat. Uit de analyse blijkt dat niet alle aanbevelingen in dit verslag op een transparante wijze verwoord zijn. Bij de selectie hiervan hebben zich een aantal dilemma’s voorgedaan dat hieronder nader wordt toegelicht.

De aanbevelingen zijn in het conceptverslag maatschappelijke ondersteuning 2007-2010 in drie clusters gegroepeerd: aandachtspunten waarvan zoveel mogelijk in het eerste concept MJB aangegeven is in welke paragraaf die verwerkt zijn en aandachtspunten waarover nog ‘*gedachten ontwikkeld moeten worden*’. De Aandachtspunten die niet zijn overgenomen, worden in het verslag niet genoemd. Deze aanbevelingen hadden volgens interviewers geen beleidsmatige waarde.

Zoals gemeld zijn de aanbevelingen in drietal clusters gegroepeerd:

1. Aanbevelingen die (deels) zijn overgenomen en verwoord zijn in het MJB.
2. Aanbevelingen waarover nog ‘*gedachten ontwikkeld moeten worden*’.
3. Aanbevelingen die niet zijn overgenomen.

De aanbevelingen onder sub 1 zijn in het eerste concept MJB overgenomen. In het verslag van de samspraakbijeenkomsten (zie fase 5: werkconferentie) zijn verwijzingen gemaakt op welke ‘plek’ de aanbevelingen in het MJB zijn verwerkt. Deze aanbevelingen komen overeen met de inhoud en strekking startnotitie (zie fase 2 van het interactief beleidsvormingsproces). De verwijzingen dekken echter niet altijd ‘de lading’. Zo verwijzen heel veel aanbevelingen steeds naar één passage van het MJB, waarbij geen inhoudelijke argumentatie gegeven wordt.

De aanbevelingen onder sub 2 vallen buiten het kader van de startnotitie en neigen naar invloed geven aan derden (zie voorbeeld hieronder). Deze aanbevelingen hangen dus samen met de beschreven spanningen en dilemma’s.

Een voorbeeld hiervan is de wijze van uitvoering van prestatieveld 3: *het geven van informatie en advies en clientondersteuning*. Een aantal instellingen hadden aangegeven deze taak van informatie en advies graag voor hun rekening te willen nemen, omdat zij ‘dichterbij’ de klanten staan en zodoende maatwerk zouden kunnen leveren. Hierover is intern discussie geweest omdat verondersteld wordt dat dit van invloed zou kunnen zijn op de bedrijfsvoering. De wijze van informatieverstrekking zou namelijk invloed kunnen hebben op de vraag en dus op het Wmo budget. De gemeente zou met het delegeren van deze taak geen invloed kunnen hebben op dergelijke ontwikkelingen. Daarom is besloten deze aanbeveling niet over te nemen, maar ‘neutrale’ informatiebureaus op stadsdeelniveau op te richten. Uit dit voorbeeld blijkt dat er zeer behoedzaam omgegaan wordt met het afstaan van invloed. Het ligt overigens in de verwachting om intern verder te filosoferen over de

aanbevelingen onder sub 2. De derde categorie aanbevelingen is vooralsnog terzijde geschoven omdat deze volgens de interviewers beleidsmatig van generlei waarde zijn.

#### *Overwegingen*

Bij de selectie van de aanbevelingen kwam een aantal dilemma's aan het licht dat zich ook voordeed bij het begrip 'Sturen op afstand' (paragraaf 3.3.2.) en bij de inrichting van de 'Institutionele context samenspraakproces' (paragraaf 5.4.2.).

Bij sturing op afstand deed zich het dilemma voor van horizontale versus verticale vormen van verantwoording en het dilemma van scheiding van beleid en uitvoering. De kern van deze dilemma's is in hoeverre OCW daadwerkelijk invloed met andere partijen wil delen. Een van de pijlers van sturing op afstand is dat organisaties zelfstandige opererende eenheden worden en dat de overheid op hoofdlijnen op afstand stuurt en zich niet met de uitvoering bemoeit. We zagen echter in paragraaf 3.3.2. dat formeel sprake is van sturen op afstand, maar dat materieel de dienst OCW over verschillende – formele en informele - instrumenten beschikt waarmee invloed op de uitvoering wordt uitgeoefend. De spanningen en dilemma's die zich bij sturen op afstand voordeden, kwamen bij de inrichting van de institutionele context van de samenspraakbijeenkomsten weer terug. Ook hier deed zich eigenlijk de vraag voor in hoeverre OCW invloed wil delen met externe partners. In het verlengde hiervan dringt zich dan ook de vraag op hoe dit zich verhoudt met de missie en strategie waarin prominent is geformuleerd dat OCW:

*'vanuit een visie op de stad en regio - zelfstandig en in samenwerking met andere gemeentelijke diensten en de gemeenschap - beleid ontwikkelt op de samenhangende terreinen van onderwijs, cultuur, welzijn, sport en zorg, en toeziet op effectieve uitvoering van dat beleid door middel van een professioneel werkende organisatie'.*

De indruk bestaat dat de OCW zoekende is naar een nieuw hybride constructief sturingsmodel dat meer toegesneden is op complexe sociaal maatschappelijke vraagstukken. Aangezien dit onderwerp geen onderdeel uitmaakt van de scriptie wordt dit vooralsnog alleen geconstateerd en niet verder onderzocht.

Het betekent evenwel dat zolang geen heldere keuze is gemaakt, een vacuum blijft bestaan en de mogelijkheid van manouveren tussen de modellen overeind blijft. Bij de institutionele context stelden we ook al vast dat er binnen het apparaat krachten bestaan die hechten aan een centralistische rol van de gemeente. Dit vastgesteld hebbende, kan worden geconcludeerd dat OCW moeite heeft om invulling te geven aan de – zelf gekozen - horizontale sturingsconcepties. Op momenten dat hieraan uitvoering moet worden gegeven, treden er automatisch reflexen die teruggrijpen op klassieke hiërarchische grondslagen. Hiermee hangt ook de vraag nauw samen in hoeverre de dienst bij de ontwikkeling van beleid burgers en maatschappelijke organisaties wil betrekken. Deze sturingsmodellen hebben verschillende oriëntaties en uiten zich in de praktijk door middel van tegenstrijdige waardepatronen. Verticale sturing (top-down) vindt centraal eenzijdig door de overheid plaats. Instrumenten hierbij zijn: dwang, bevelen, opdrachten, regels en handelingsvrijheid beperken. Horizontale sturing (interactie) wordt geoperationaliseerd als twee- of meerzijdige sturing. Instrumenten zijn: overtuiging, samenwerking, onderhandeling, uitwisselen van informatie.

#### **5.5. Analyse (1)**

In deze paragraaf wordt het gevoerde interactieve beleidsvormingsproces vanuit de theoretische invalshoek (hoofdstuk 2) beschreven en toegelicht. Tevens worden de

uitkomsten van hoofdstuk 4 hierbij betrokken, waarin de verordening ten aanzien van interactieve beleidsvoering van Den Haag is bestudeerd. Hieruit zijn o.a. de volgende conclusies getrokken: de gemeentelijke verordening is in een strakke juridische vorm geconstrueerd, door de rigide aanpak is er geen sprake van 'openheid', de rollen van burgers en van de overheid bij de verschillende participatieniveaus zijn niet genoemd c.q. gedefinieerd. Het theoretisch perspectief en de uitkomsten van hoofdstuk drie en vier vormen het analysekader van het interactieve beleidsvormingsproces dat gevoerd is ten aanzien van het MJB.

#### *Primaire spanningen*

De primaire spanning wordt veroorzaakt door het sturingsvacuum dat ontstaan is doordat er geen duidelijkheid bestaat ten aanzien van de sturingsfilosofie. Formeel hangt OCW horizontale sturingsprincipes aan, waarvan 'sturen op afstand' een logisch uitvloeisel is. In de praktijk wordt echter regelmatig gewisseld tussen horizontale en verticale vormen van aansturing. Met name op strategische momenten wanneer invloed gedeeld moet worden met andere partijen reageert OCW reflexmatig en grijpt terug op vertrouwde klassieke hiërarchische grondslagen. Achtereenvolgens deed dit zich voor bij de selectie van participanten (paragraaf 5.4.2. 'Fase 1'), de verwerking van aanbevelingen in de besluitvorming over het MJB (paragraaf 5.4.3. 'Selectie van aanbevelingen'). Voorts constateerden wij dat bij *sturen op afstand* (paragraaf 33.2 'Meerwaarde stadsdeelgericht werken') OCW dezelfde *reflexen* vertoont. Hiermee hangt nauw samen de vraag of de bereidheid werkelijk aanwezig is beleid te ontwikkelen langs de weg van interactieve beleidsvormingsprocessen. Deze spanning heeft zich gedurende een aantal cruciale momenten van de interactieve beleidsvoeringsperiode structureel voorgedaan: bij de inrichting van de institutionele context, de selectie van participanten, de selectie van aanbevelingen en de verwerking in het MJB.

#### *Secundaire spanningen*

Het initiatief om het MJB in een interactief beleidsvormingsproces te brengen komt niet van het gemeentebestuur, maar is in artikel 11 en 12 van de Wmo voorgeschreven. Dit artikel stelt dat (geciteerd) '*voordat een voordracht tot vaststelling door de gemeenteraad wordt gedaan, het college advies aan de gezamenlijke vertegenwoordigers van representatieve organisaties van de kant van vragers op het gebied van maatschappelijke ondersteuning vraagt*'. Dit staat op gespannen voet met de gemeentelijke verordening die in een strakke juridische setting is geformaliseerd. In de verordening is nauwkeurig beschreven onder welke omstandigheden het gemeentebestuur toestemming voor het voeren van in- en samspraakprocessen geeft. Het interactieve beleidsvormingsproces voor het MJB is als het ware van 'boven' voorgeschreven, de spanning met de gemeentelijke cultuur is gedurende het gehele traject, mede door het sturingsvraagstuk, 'voelbaar' geweest. Eerder werd geconstateerd dat interactieve beleidsvoering nog onvoldoende binnen de bedrijfscultuur van OCW geïnstitutionaliseerd is. Er is nog een sterke 'stroming' aanwezig die veiligheidshalve sterk hecht aan verticale ofwel klassieke hiërarchische sturing. Deze groep had meer oog voor het tempo, de doel- en taakstelling, uitvoerbaarheid, en budgettaire consequenties.

Het delen van invloed met andere partners (wat een logisch uitvloeisel is van interactieve beleidsvorming) staat op gespannen voet met dergelijke principes. Daar waar er invloed tijdens het proces invloed gedeeld moest worden (zie primaire spanningen) leidde dit tot heftige discussies.

Er bestaat ook een zekere spanning tussen regievoering en interactief beleid (lees: invloed aan derden afstaan). De Wmo schrijft voor dat de gemeente vanuit haar verantwoordelijkheid voor een samenhangend beleid voor maatschappelijke ondersteuning de taak heeft een optimale afstemming van zorg te realiseren. Het betreft evenwel heel veel organisaties die buiten de invloedssfeer van de gemeente vallen. De gemeente heeft de verantwoordelijkheid om zorg en zorgketens op te zetten, zonder daarbij de instrumenten te hebben. Een zekere mate van dwang en een hiërarchische aanpak zou in dit verband meer passen.

Een andere spanning die zich voordoet is die tussen de ‘deskundige’ (vertegenwoordigers van organisaties) en ‘gewone’ deelnemers (gebruikers van Wmo voorzieningen). Artikel 11 en 12 van de Wmo verplicht de gemeente zowel burgers als instellingen bij dit beleidsvormingproces te betrekken. De kwaliteit van de inbreng van burgers is in tegenstelling tot die van de vertegenwoordigers van instellingen als wisselend ervaren. Het abstractieniveau en conceptueel vermogen van deze twee groepen lagen ver uit elkaar. Enerzijds bestond de deelnemersgroep uit – potentiële – gebruikers van Wmo voorzieningen en anderzijds uit vertegenwoordigers van professionele organisaties. Hoewel het over één thema ging, zaten de groepen niet op dezelfde golflengte: burgers waren in concrete voorzieningen geïnteresseerd, vertegenwoordigers van professionele organisaties in beleid. In de opzet van het interactief proces is hier geen rekening mee gehouden.

Spanning wordt ook geconstateerd tussen de bestuurlijke ambities en ambtelijke vertaling hiervan. In verschillende belangrijke gemeentelijke publicaties wordt benadrukt dat sterk gehecht wordt aan de inbreng van burgers en maatschappelijke instellingen. Vanuit dit oogpunt heeft het in 2006 gesloten collegeakkoord de – veelzeggende - titel ‘Meedoen 2006-2010’ meegekregen. In de nota Burgerschap (zie hoofdstuk 3) wordt op burgerparticipatie zwaar ingezet, in de inspraak- en samenspraakverordening wordt ook duidelijk hieraan gerefereerd. In de nota De Stad Delen (zie wederom hoofdstuk 3) wordt dit onderstreept. Merk op dat in het interactief beleidsvormingproces voor het MJB er toch krachten zijn die vasthouden aan oude klassieke grondslagen.

## 5.6. Knelpunten.

De beschreven spanningen dragen logischerwijs bij aan knelpunten in het beleidsvormingproces. Er zijn ook knelpunten die echter niet direct af te leiden zijn van deze spanningen, maar een andere oorzaak hebben. In deze paragraaf worden de knelpunten genoemd vanuit het perspectief van het analysekader. De knelpunten hangen nauw met elkaar samen.

- Een randvoorwaardelijk uitgangspunt bij interactieve beleidsvormingsprocessen is dat de overheid vooraf over de rol en inbreng van zichzelf en die van de participanten duidelijkheid geeft. Vooraf is geen duidelijkheid gegeven welke specifieke onderwerpen van de Wmo onderdeel uit zouden maken van de interactieve samenspraakbijeenkomsten. De formele aankondiging was niet helder genoeg omdat hierin versluijrende terminologie gebruikt werd zoals ‘*een kringgesprek*’. Dit begrip kan onbewust andere dan bedoelde connotaties oproepen. Ook over de motieven van de interactieve bijeenkomsten, zoals vergroten ‘*draagvlak, verbogen democratische legitimiteit, dichten van de kloof*’ etc, is niet eenduidig verwoord. Een

basisvoorwaarde voor interactieve beleidsprocessen is ook dat van te voren bekend is waaraan de uitkomsten van interactieve beleidsvoering getoetst worden.

Participanten moeten weten waaraan zij toe zijn. Dit kan een positieve invloed hebben op de bereidheid om deel te nemen aan dergelijke bijeenkomsten.

- In de lijn van bovenstaand knelpunt doet zich het knelpunt van ‘openheid’ voor. Het opzetten van een doorzichtig, transparant beleidsproces, zodat alle partijen ontwikkelingen die samenhangen met de effecten van interactieve beleidsvoering kunnen volgen, is van essentieel belang. De dertien interactieve bijeenkomsten hebben een grote variëteit aan aanbevelingen opgeleverd die deels verwerkt zijn in het MJB concept. Achteraf is tegenover deelnemers niet ‘verantwoord’ op welke wijze de aanbevelingen in het MJB zijn verwerkt. Ook is achteraf niet helder te maken op welke onderdelen van het MJB in samenspraak met actoren tot stand is gekomen.
- De thematiek waarover de Wmo zich uitsprekt is breed (wonen, zorg en welzijn) en bevat negen prestatievelden. Veel instellingen en burgers zijn gemobiliseerd om aan dit interactieve beleidsvormingsproces deel te nemen. De bijeenkomsten waren gestandaardiseerd van opzet en er werd geen rekening met specifieke kenmerken van participanten gehouden. In alle bijeenkomsten waren dan ook zowel ‘deskundigen’ (vertegenwoordigers van professionele organisaties) als burgers (gebruikers van Wmo voorzieningen) uitgenodigd. Over het algemeen bleken de deskundigen verbaal sterk te zijn en een hoog conceptueel vermogen te bezitten. Daarnaast bleek ook dat men goed op de hoogte was van de materie. Burgers (gebruikers van voorzieningen) beschikten over het algemeen niet over deze kwaliteiten. Het perspectief waaruit burgers naar de materie keken was gebaseerd op eigen ervaring met voorzieningen (uitvoeringsbeleid). Deze aanbevelingen konden op dat moment beleidsmatig niet vertaald worden, maar wellicht wel in een later stadium van dienst zijn geweest.
- Binnen de dienst OCW bestaat geen centraal registratiesysteem waarin gevoerde beleidsvormingsprocessen worden bijgehouden. Aan kennisopbouw wordt niet gedaan, de aanwezige kennis is marginaal en verspreid over diverse functionarissen. De dienst heeft ook geen eigen verordening die specifiek is toegesneden op de strategie (maatschappelijke dienstbaarheid) .
- Over de rol van de wethouder bestond onduidelijk. De wethouder zat tijdens de bijeenkomsten in principe als toehoorder bij. Deelnemers verwachtten van de wethouders dat hij zich ook uitsprak over een aantal zaken. De leemte die tussen de rol die de wethouder zichzelf had aangemeten en de verwachtingen van de participanten lager ver uit elkaar.

### **5.7. Analyse (2).**

Het voeren van een interactief beleidsproces voor het MJB heeft verschillende spanningen en knelpunten opgeleverd. Geconstateerd werd dat OCW formeel horizontale sturingsprincipes hanteert maar in de praktijk ook overgaat tot klassiek hiërarchische concepten. Dit model kenmerkt zich onder andere door zijn centralistische positie en de onderschikking van actoren. De inbreng van ‘onderop’ is beperkt tot de ruimte die bovengeschatte partijen toelaten. Het idee achter dit model is dat verbetering van doelmatigheid en doeltreffendheid gezocht moet worden in het vervolmaken van de hiërarchische structuur van de organisatie.



Deze ‘hybride sturingsconceptie’ heeft, zoals we reeds zagen, vergaande invloed gehad op het verloop van het interactieve beleidsvormingsproces ten aanzien van het MJB. Een groot deel van de spanningen en knelpunten wordt dan ook hierdoor veroorzaakt.

De Wmo schrijft voor dat er lokale beleidsvrijheid is met een versterkte inbreng van direct betrokkenen, met een maximale transparante besluitvorming en met maximale inzichtelijkheid wat betreft de bereikte resultaten. Deze ‘transparantie-eis’ is een essentiële voorwaarde voor interactieve beleidsprocessen (Pröpper en Steenbeek; 1999: 36, 37). Deze eis is eveneens nadrukkelijk in de Wmo opgenomen om zeker te stellen dat burgers en maatschappelijke organisatie invloed hebben op de Wmo. In het theoretisch kader is gemeld dat *‘De overheid een doorzichtig, transparant beleidsproces moet opzetten, zodat alle partijen ontwikkelingen die samenhangen met de effecten van interactieve beleidsvoering goed kunnen volgen’*.

Kijkend naar de mate van transparantie, moet echter worden geconcludeerd dat dit in het licht van het theoretisch kader onvoldoende geweest is. De interactieve bijeenkomsten leverden een veelheid van aanbevelingen op die in drie categorieën te groeperen zijn (paragraaf 5.4.3.). Deze categorisatie heeft ondermeer te maken met het sturingsvacuum. Een deel van de aanbevelingen is beperkt in het MJB verwerkt, een groot deel is ‘geparkeerd’ waarover nog *‘gedachtes ontwikkeld’* worden. Een aantal aanbevelingen is overigens in zijn geheel uit zicht geraakt, omdat dit beleidsmatig van generlei waarde is. Dit in ogenschouw nemende kan worden geconcludeerd dat de uitkomsten van het interactieve beleidsvormingsproces marginaal doorgewerkt zijn in de besluitvorming ten aanzien van het MJB. Het lijkt er overigens op dat vooral waarde gehecht is aan het feit dat veel burgers en uiteenlopende maatschappelijke organisaties aan de interactieve bijeenkomsten meededen, dan de feitelijke inbreng.

Het sturingsvacuum heeft vergaande invloed op de wijze waarop OCW in de praktijk invulling geeft aan de relatie met externe partners. In theorie hangt OCW horizontale vormen van beleidsontwikkelingen aan. Dit betreft een proces waarin relaties zich kenmerken door een meer nevenschikkende positie van actoren en gedragsbeïnvloeding die via onderhandeling dan via bevelen verlopen. In de praktijk grijpt OCW echter op belangrijke momenten reflexief terug op – oude vertrouwde - klassieke uniecentrische en hiërarchische vormen. Herkenbare vormen van dit principe zijn ondermeer: de overheid hecht geen wezenlijke waarde aan de inbreng van derden en eenzijdig bepaalt op welke wijze vorm gegeven wordt aan beleidsontwikkelingen. Het sturingsvacuum heeft het interactief beleidsvormingsproces van het MJB dan ook in hoge mate beïnvloed. Voorts constateerden wij bij *sturen op afstand* dezelfde hybriditeit.

In het verlengde van het bovenstaande en met in achtneming van de uitkomsten van het onderzoek door de B&A groep (over de beperkte externe gerichtheid van OCW) kan worden vermeld dat in de afgelopen periode diverse reorganisaties hebben plaatsgevonden gericht op de versterking van de positie van de dienst. Deze reorganisaties zijn structureel van aard geweest (o.a. op het gebied van stadsdeelgericht werken), maar lijken nog onvoldoende geleid te hebben tot een cultuuromslag.

Mede door de gestandaardiseerde vormgeving van de interactieve bijeenkomsten is de efficiëntie niet optimaal geweest. Tijdens de bijeenkomsten liepen beleidsinhoudelijke aanbevelingen en aanbevelingen op het gebied van uitvoering door elkaar heen. Onderverdeling van de bijeenkomsten in bijvoorbeeld een deskundigenforum en een

gebruikersforum zou de kwaliteit van de inbreng verhogen. Burgers hadden over het algemeen ideeën op het gebruikersniveau van voorzieningen, terwijl de ‘deskundigen’ meer beleidsinhoudelijke aanbevelingen hadden. Met de hoge opkomst van deelnemers zou maatwerk mogelijk moeten zijn. Aanbevelingen van gebruikers/burgers over Wmo voorzieningen zijn thans gekwalificeerd als ‘beleidsmatig niet relevant’. Wellicht zijn deze aanbevelingen in een later stadium juist goed te gebruiken.

Opmerkelijk is dat het begrip interactieve beleidsvoering binnen de gelederen van OCW nog niet gesetteld is. Er is geen – centrale – datasysteem aanwezig, waarin de bevindingen van gevoerde interactieve bijeenkomsten bijgehouden worden. Evenmin vinden er structureel evaluaties plaats van de afgeronde interactieve trajecten. Kennisopbouw is nog een braakliggend terrein. Op dit moment wordt op ad hoc basis naar bevind van zaken gehandeld. Het betekent evenwel dat bij iedere interactief beleidsvormingsproject weer bij het nulpunt gestart wordt.

De bestuurlijke ambities ten aanzien van interactieve beleidsvoering zijn zonneklaar. Het college hecht zeer aan burgerparticipatie, waarmee Den Haag in de voetsporen treedt van andere gemeenten die reeds eerder een proces van bestuurlijke vernieuwing hebben ingezet. Deze ambities worden nog onvoldoende doorvertaald in de uitvoeringspraktijk van OCW. Om bestuurlijke ambities te kunnen verwezenlijken dient een zekere mate van coherentie te bestaan tussen het bestuur en de ambtelijke rationaliteit.

Ook vanuit de invalshoek van de missie en strategie van OCW, waarin overduidelijk uitgangspunten van governance verwerkt zijn, zou een zwaardere inzet op het gebied van interactieve beleidsvoering te verwachten zijn. Dit is een noodzakelijke voorwaarde ten aanzien van een ‘*permanente dialoog*’ tussen gemeente en burgers en maatschappelijke instellingen.

## Hoofdstuk 6 Conclusies

### 6.1. Inleiding

De centrale vraagstelling van deze scriptie wordt aan de hand van de voorgaande onderzoeksvragen beantwoord.

De drie sets onderzoeksvragen van hoofdstuk 1 (Inleiding) zijn in de voorgaande hoofdstukken behandeld. In dit hoofdstuk wordt de centrale vraag van deze scriptie beantwoord met behulp van de resultaten die verkregen zijn naar aanleiding van de onderzoeksvragen. De wijze waarop dienst OCW invulling geeft aan interactieve beleidsprocessen is aan de hand van het MJB behandeld. In dit hoofdstuk worden ook de feitelijke conclusies van deze afstudeerscriptie getrokken.

De centrale vraag luidt:

‘Hoe geeft de dienst OCW in het licht van de maatschappelijke dienstbaarheidbenadering invulling aan interactieve beleidsprocessen bij de ontwikkeling van beleid?’

Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende onderzoeksvragen. De eerste set onderzoeksvragen zijn:

1. **Wat is interactief beleid?**
  - A. Hoe kan interactieve beleidsvorming worden gedefinieerd?
  - B. Aan welke voorwaarden moet interactieve beleidsvorming voldoen?
  - C. Welke motieven liggen ten grondslag aan interactieve beleidsvoering?

Onderzoeksvraag 1 (Wat is interactief beleid) wordt beantwoord aan de hand van onderzoeksvragen 1 A tot en met 1 C.

1A. Hoe kan interactieve beleidsvorming worden gedefinieerd?

Deze vraag is beantwoord in hoofdstuk (theoretisch kader), waarin verschillende definities de revue passeren. Gekozen is echter voor twee definities die de ‘lading goed dekt’ te weten de definities van Edelenbos (2000) en van Pröpper en Steenbeek (1998; 293).

- Edelenbos definieert burgerparticipatie als: *“het vroegtijdig betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij de vorming van beleid, waarbij in openheid en op basis van gelijkwaardigheid en onderling debat problemen in kaart worden gebracht en oplossingen worden verkend die van invloed zijn op het uiteindelijke politieke besluit”*.
- De definitie van Pröpper en Steenbeek luidt: *interactieve beleidsvoering is een wijze van beleid voeren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking en of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en of de evaluatie van beleid te komen”*.

De definities van Edelenbos en Pröpper en Steenbeek zijn completer, omdat hierin gewezen wordt op een aantal essentiële elementen van interactieve beleidsvorming. Interactieve beleidsvorming kan in deze definitie plaatsvinden tijdens verschillende fasen van beleidsvorming: tijdens de beleidsvoorbereiding, de beleidsuitvoering en de beleidsevaluatie. Wil er sprake zijn van een interactieve aanpak dan moet het beleid totstandkomen in samenwerking en in een open wisselwerking met andere partijen. De intentie is om andere partijen in een zo vroeg mogelijk stadium van het beleidsproces te betrekken en voldoende ruimte te geven voor eigen inbreng.

1b. Aan welke voorwaarden moet interactieve beleidsvorming voldoen?

Ook deze vraag is in hoofdstuk twee beantwoord. Bij interactieve beleidsvoering wordt vooraf veelal een inventarisatie gemaakt van de mogelijke kansen en bedreigingen, waarmee rekening gehouden wordt. Een aantal kernvoorwaarden voor interactieve beleidsvoering worden in dit hoofdstuk beschreven. In deze paragraaf worden deze voorwaarden nader onder de loep genomen. Pröpper en Steenbeek (1999) hebben in dit verband een aantal kernvoorwaarden benoemd.

*Openheid.*

Openheid in de zin van interactieve beleidsvoering impliceert dat de overheid invloed deelt met anderen. Een logische voorwaarde voor interactieve beleidsvoering is dan ook dat het bestuur hiertoe bereid is, dus werkelijk autonomie wil afstaan en openstaat voor deelname van andere actoren in het proces. Het betrekken van burgers ‘in een open wisselwerking’ bij de beleidsvoering is van essentieel belang voor de interactieve beleidsprocessen. ‘Openheid’ is in dit hoofdstuk vanuit drie gezichtspunten beredeneerd. *Inhoudelijke openheid* betreft het de ruimte voor nieuwe ideeën, plannen en handelingen en de ruimte om af te wijken van de opvattingen, voornemens en handelingskaders van de initiatiefnemer. ‘*Openheid van het proces*’, waaronder verstaan wordt dat deelname aan het participatieproces voor iedereen mogelijk is, of moet zijn. Het op voorhand uitsluiten van bepaalde ‘lastige’ participanten is in deze constructie niet denkbaar. Ook is een proces open als het voldoende transparant is. Openheid houdt ook in dat participanten voortdurend *toegang hebben tot de informatiebronnen*, of andere zaken die van belang kunnen zijn voor beeldvorming over het beleidsonderwerp. Openheid van actoren verklaart in hoeverre actoren een open en onbevangen houding aannemen in het participatieproces en bereid zijn nieuwe perspectieven, belangen en ideeën in hun eigen beeldvorming toe te laten, of in overweging te nemen en niet direct afstoten.

*Duidelijkheid vooraf over de rol en inbreng van het bestuur en die van de participanten.*

Dit is eveneens een kernvoorwaarde. Als de overheid invloed met participanten wil delen, dan moet het vooraf duidelijk maken waaraan de uitkomsten van een interactief traject getoetst worden. De overheid moet hier van tevoren over hebben nagedacht om te voorkomen dat participanten een grotere rol, en dus ook meer invloed, wordt voorgespiegeld dan zij werkelijk krijgen. Dit betekent dat de overheid hierover goed moet communiceren. Participanten raken gefrustreerd als bepaalde voorstellen sneuvelen omdat het bestuur met allerlei bezwaren en randvoorwaarden komt die aan het begin van het traject feitelijk ook al speelden en bekendgemaakt hadden kunnen worden.

Meerwaarde van participatie. De overheid verwacht uiteraard van de deelnemers een bepaalde bijdrage, die één of meer van de volgende punten omvatten: een eigen beleidsinspanning, het leveren van relevante en ontbrekende kennis en het bieden van steun of draagvlak voor de inhoud of het proces van beleid, verder kan de bijdrage bestaan uit een betere communicatie met en tussen de participanten en een verbetering van het politieke systeem of de democratie. Deze verwachtingen moeten echter ook wel reëel zijn.

*Constructieve relatie.*

Bij interactieve beleidsvoering moet de overheid daadwerkelijk bereid zijn om samen met participanten in een ‘openrelatie’ (zie boven) samen te werken. Dit is alleen zinvol als het bestuur en participanten constructief tegenover elkaar staan. Dit betekent niet dat er geen belangentegenstellingen of verschillen van mening kunnen bestaan en evenmin sluit dit conflicten en spanningen uit. Er moet echter wel een gemeenschappelijk besef zijn dat men er op enigerlei wijze gezamenlijk uit zal komen. Dit ontstaat wanneer participanten en bestuurders in een bepaalde mate van elkaar afhankelijk zijn en er vervolgens gekozen wordt voor een samenwerkingsstructuur.

*Geschikte problematiek.*

Een onderwerp is geschikt voor interactieve beleidsvoering als de problematiek onder andere niet zodanig urgent is dat meteen een beslissing genomen moet worden. Ook betekent ‘geschikte problematiek’ dat afbakening van andere problemen mogelijk is. Ook afbakening in tijd is aanbevelenswaard in de vorm van een bepaald begin- en eindmoment, zodat ook de participatie voor de betrokkenen overzichtelijk blijft.

1C. Welke motieven liggen ten grondslag aan interactieve beleidsvoering?

In hoofdstuk twee worden verschillende motieven genoemd die gecategoriseerd kunnen worden in: verhogen democratische legitimiteit, dichten kloof tussen overheid en burger, vergroten van probleemoplossend vermogen, verhogen kwaliteit van beleid, vergroten draagvlak van beleid, versnellen van het beleidsproces.

Deze motieven vormen vanwege hun sterke onderlinge verbondenheid een motievenketen. Het verhogen van de democratische legitimiteit van beleid wordt door middel van interactieve beleidsvoering een vorm van directe democratie, en daarmee meer directe invloed van burgers en belanghebbenden, toegelaten wordt in een representatief democratisch stelsel. Door deze directe betrokkenheid van burgers wordt de kloof tussen bestuur en bestuurden (enigszins) gedicht. Doordat burgers directer betrokken zijn bij beleidsvoering wordt hun kennis, informatie, deskundigheid en ervaring voor probleemanalyse en het zoeken naar oplossingen gebruikt. Zo wordt het probleemoplossend vermogen vergroot. Verschillende vormen van kennis en perspectieven op de problemen en oplossingen worden gevonden, die deze verschillende belangen en perspectieven integreren. Hiermee wordt de kwaliteit van beleid verhoogd, oplossingen worden duurzamer en robuuster. Omdat participanten veel van hun wensen en belangen terug zien in het uiteindelijke beleid zullen ze nalaten het beleid te dwarsbomen. Op deze manier worden vertragingen voorkomen en kan het beleidsproces uiteindelijk worden versneld.

Samenvattend, interactief beleid is een wijze van beleid voeren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bij het beleid betrekt om in open wisselwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en de evaluatie van beleid te komen. Interactieve beleidsvoering kan een trendbreuk inluiden, als de overheid werkelijk substantiële invloed afstaat én als die op hun beurt ook werkelijk maatschappelijk betrokken willen zijn en bijdragen aan het beleid en de aanpak van maatschappelijke problemen. Er zijn echter ook behoorlijke bedenkingen ten aanzien van interactieve beleidsvormingsprocessen, zoals: het vergroten van draagvlak voor beleid zou achterhaald zijn, (hoe meer participatiemogelijkheden gecreeerd worden, hoe groter de kloof wordt), interactieve beleidsvorming kan ook tot vertraging van het beleidsproces leiden, het kan ook tot inhoudelijke verarming leiden (als participanten tegemoet gekomen wordt).

De tweede set onderzoeksvragen zijn.

- 2. Hoe kan de dienst Onderwijs Cultuur en Welzijn gekarakteriseerd worden?**
- A. Wat houdt het concept van maatschappelijke dienstbaarheid in?
  - B. Welke aspecten van interactieve beleidsvoering is in dit concept te ontdekken?
  - C. Wat houdt het concept van Burgerschap in?
  - D. Welke specifieke doelen worden met Burgerschap beoogd?
  - E. Zijn er relaties tussen Burgerschap en interactieve beleidsvoering te leggen

Deze set onderzoeksvragen vormen de rode draad van hoofdstuk 3.

2A. Wat houdt het concept van maatschappelijke dienstbaarheid in?

Om het begrip maatschappelijke dienstbaarheid beter te kunnen begrijpen, is het tegenover een ander concept geplaatst, namelijk: politieke dominantie. Dit model is weer te herleiden tot het gedachtegoed van Weber, die uitgaat van het primaat van de politiek en de loyaliteit van de ambtenaren. Overheidsorganisaties zijn in zijn visie instrumenten die ten dienste van het politiek bestuur staan om het door politici vastgestelde beleid uit te voeren. Het doel van de overheidsorganisatie is dan ook het zo effectief en efficiënt mogelijk uitvoeren van opgedragen taken. In dit hoofdstuk wordt echter ook gesteld dat overheidsorganisaties ook te maken hebben met doelgroepen, afnemers van overheidsdiensten en met verschillende belangengroepen. Om effectief te kunnen functioneren is op zijn minst een zekere verstandhouding nodig tussen de doelgroepen en de overheidsdienst. De overheidsorganisatie heeft daardoor een maatschappelijke verantwoordelijkheid ten opzichte van het beleidsveld waarin zij functioneert. In de lijn hiervan worden twee paradigma's geïntroduceerd: de politiek instrument benadering en de maatschappelijke dienstbaarheid benadering.

De politiek instrument benadering heeft het karakter van het klassieke hiërarchische (verticaal) besturingsconcept, waarvan Max Weber de grondlegger is. Het ideaaltypische model van verticaal bestuur is het klassieke unicentrische en hiërarchische model voor de verhouding tussen bestuur en omgeving. In dit model is de overheid de enige behartiger van publieke belangen. Door middel van wetten geeft de overheid sturing aan de samenleving.

De klassieke sturingsconceptie veronderstelt dat de leden van de organisatie loyaal en gehoorzaam zijn aan de doelen en regels van de organisatie en zich door deze doelen en regels in hun gedrag efficiënt en effectief laten leiden.

Tegenover bovenstaande modellen staat de maatschappelijke dienstbaarheid benadering. De maatschappelijke dienstbaarheid heeft sterke overeenkomsten met – de sturingsfilosofie van - governance. De samenleving wordt in governance opgevat als een verzameling gefragmenteerde verzameling van instituties, organisaties, en groeperingen die trachten het beleid dat voor hen van betekenis is, mede vorm en inhoud te geven. De overheid is één van de partners en heeft niet een dominante alles overheersende rol. Sturing in deze sturingsfilosofie vindt plaats in beleidsnetwerken. Kenmerkend hiervoor is dat de positie van actoren in een beleidsnetwerk sprake kan zijn van relatieve autonomie enerzijds en wederzijdse afhankelijkheid anderzijds.

OCW werkt vraaggericht (op stadsdeelniveau) er is dan ook sprake van externe oriëntatie op basis waarvan gestreefd wordt interactief beleid te ontwikkelen. Speerpunt op het stadsdeel is dan ook intensivering op het gebied van integraal-, vraaggericht- en oplossingsgericht werken, versterking van de dienstverlening en adequaat anticiperen op nieuwe ontwikkelingen. Om het welzijnsaanbod op stadsdeelniveau vraaggericht te organiseren, hanteert OCW echter een strakke sturing op de beleidsuitvoering door middel van een aantal richtinggevendende documenten (HKS, UVS, Stadsdeelplan, Welzijnsprogramma, Welzijnsverslag).

Ook wordt geconstateerd dat OCW een partner is in het netwerk die weliswaar dezelfde doelstellingen nastreeft, maar tegelijkertijd ook over machtsmiddelen (financieringsbronnen) beschikt, waarvan partnerinstellingen afhankelijk zijn. Welzijnsinstellingen zijn voor wat betreft hun inkomsten afhankelijk van OCW. In die zin beschikt OCW ook over 'interventiemacht', tevens heeft OCW de mogelijkheid gemaakte afspraken tussentijds te wijzigen

In die zin is er geen sprake van een vrijblijvende interdependente samenwerking tussen publiek en private actoren die samen een coherente organisatie vormen. In governance netwerken vindt interactie plaats op basis van onderhandelingen en deliberatieve processen. Voor deliberatie is een zekere mate van vertrouwen en toewijding nodig. In het licht van governance is een netwerk tot op zekere hoogte zelfregulerend. Er is geen sprake van sturende hiërarchische verhoudingen binnen het netwerk. Het zelfregulerend effect van horizontale netwerken gaat verloren als formele autoriteiten het netwerk te veel reguleren. Te veel regels doet het netwerk veranderen in een bureaucratisch georganiseerd agentschap. Aangezien OCW de financier is van welzijnsinstellingen en uit hoofde daarvan stringente regels formuleert en uitvoert ten einde welzijnsmiddelen op 'efficiënte' wijze in te zetten, is er geen sprake van een beleidsnetwerk volgens de principes van governance. Uit de uitkomsten van de schematische analyse blijkt bovendien dat OCW meer kenmerken heeft die samenvallen met de politiek instrument benadering dan die van maatschappelijke dienstbaarheid benadering.

2B. Welke aspecten van interactieve beleidsvoering is in dit concept (maatschappelijke dienstbaarheid) te ontdekken?

De maatschappelijke dienstbaarheid heeft sterke overeenkomsten met – de sturingsfilosofie van - governance. Dit houdt in dat rekening gehouden wordt met de diversiteit van groepen, hun belangen, posities, onderlinge verhoudingen, verantwoordelijkheden, en daarmee samenhangende spanningen. Beleidsontwikkeling vindt mede plaats door een samenspel van actoren, die zich zowel binnen als buiten de overheid bevinden. Kenmerkend hiervoor is dat de positie van actoren in een beleidsnetwerk sprake kan zijn van relatieve autonomie enerzijds en wederzijdse afhankelijkheid anderzijds. De overheid is zich ervan bewust dat bij de aanpak van complexe sociaal maatschappelijke vraagstukken andere partijen betrokken moeten worden. Dit sturingsprincipe komt tegemoet aan de verwachting die aan een moderne overheid gesteld wordt tegen de achtergrond van een steeds complexer wordende samenleving. Aspecten van interactieve beleidvoering die in dit concept te ontdekken zijn, zijn: verhogen democratische legitimiteit, dichten van de kloof, vergroten van probleemoplossend vermogen, verhogen kwaliteit van beleid, vergroten draagvlak van beleid. Tot op zekere hoogte is het betrekken van andere actoren bij beleidsformulering veelal tot het ‘standaardpakket’. Het betekent echter niet dat de zienswijze van derden automatisch overgenomen worden. Het lijkt belangrijker gevonden te worden dat partijen ‘gehoord’ worden.

2C. Wat houdt het concept van Burgerschap in?

Dit thema is in paragraaf 3.5. vanuit twee perspectieven bestudeerd: politiek filosofisch en praktisch (zoals het in Den Haag ingevuld wordt). Het blijkt, dat het begrip Burgerschap in beleidsstukken en in wetenschappelijke (politiek-filosofische) literatuur niet helder gedefinieerd is. Toch is het burgerschapsbegrip in de politiek en in het publieke debat populair juist vanwege de omvattendheid en meerduidigheid. Het houdt ‘rechtvaardigheid’, ‘democratie’ en ‘veiligheid’ in. Waarden waar de meeste mensen zich in kunnen vinden. Daarnaast blijkt dat de populariteit ook te maken heeft met het feit dat burgerschap aansluit bij de zoektocht naar een nieuw evenwicht tussen wat privé- en publiek terrein is (een nieuwe samenhang). Het Burgerschapsconcept in Den Haag wordt direct in verband gebracht met het integratiebeleid, dat inmiddels is afgeschaft. Het integratiebeleid was teveel gebaseerd op integratie van allochtonen. Met het Haags concept wordt getracht een soort ‘gemeenschappelijk domein’ te creëren waar ruimte is voor diversiteit. Dit bevat elementen van civil society.

Den Haag probeert een civiel society samenleving te stimuleren door Burgerschap. De nadruk wordt gelegd op het belang van het ‘gemeenschappelijk domein’ en het ‘domein van diversiteit’. Immigranten moeten de grondwaarden van de samenleving accepteren, zich aan de wet moeten houden, de taal van het land leren, en niet alleen moeten delen in de rijkdommen die het land van het verleden heeft geërfd, maar ook in zijn lasten, en in de eisen die de toekomst stelt. De invoering van Burgerschap heeft recent plaatsgevonden en heeft nog geen substantiele effecten gesorteerd.

2d. Welke specifieke doelen worden met Burgerschap beoogd?

We constateerden in hoofdstuk drie dat in de nota Burgerschap twee hoofddoelen verwoord zijn. Het eerste hoofddoel is om burgers te stimuleren om samen met het gemeentebestuur verantwoordelijkheid te nemen voor een vitale, leefbare en sociale stad. Men wil dit verwezenlijken door burgers uit te nodigen om zelf plannen te maken en uit te voeren om de



kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren en door meer invloed aan burgers te geven. Het tweede hoofddoel is het versterken van de sociale binding met en binnen de stad. De belangrijkheid van sociale netwerken (civil society-idee) wordt hiermee onderstreept. Burgerschap doet een beroep op alle burgers om zich in te zetten voor het insluiten van mensen en groepen die nu nog te veel aan de kant staan. Hierbij wordt tevens gevraagd om bij het maken van plannen voor de verbetering van het woon- en leefklimaat uitdrukkelijk aandacht te geven aan het aspect 'bruggen bouwen': verbindingen leggen tussen groepen die nu nog te veel langs elkaar heen leven. Hoewel dit niet met name genoemd wordt, doet dit beleid een appel op het onderlinge saamhorigheidsgevoel van - etnische - groepen.

2<sup>E</sup>. Zijn er relaties tussen Burgerschap en interactieve beleidsvoering te leggen

Er bestaat een hele dunne lijn tussen Burgerschap en interactieve beleidsvoering. Met Burgerschap is een nieuwe alternatieve vorm van burgerparticipatie geïntroduceerd in de vorm van het fonds Burgerschap. Burgers en maatschappelijke instellingen kunnen binnen vastgestelde kaders plannen indienen gericht op versterking van de sociale binding in een wijk of buurt. *'Het bouwen van bruggen tussen bevolkingsgroepen' of 'generaties'* is een veelvoorkomende slogan. Hoewel er een dunne lijn tussen interactieve beleidsvoering en Burgerschap bestaat zijn het totaal verschillende discoursen. Het instrument Burgerschap is alleen gefocust op verbetering de onderlinge relaties van burgers van diverse etnische afkomst, terwijl interactieve beleidsvoering veel meer omvattend is.

De derde en laatste set onderzoeksvragen van deze scriptie betreffen de instrumenten die de dienst OCW ter beschikking heeft voor het voeren van interactieve beleidsvormingsprocessen en welke knelpunten zich hierbij voordoen.

**3. Hoe verlopen interactieve projecten van OCW in de praktijk?**

- A. Welke instrumenten heeft de dienst ter beschikking om interactieve beleidsvoering vorm te geven?
- B. Welke graad van interactiviteit is bij de dienst OCW te ontdekken?
- C. Welke knelpunten doen zich voor in de uitvoering van interactieve projecten?
- D. Hoe kunnen de knelpunten verklaard worden?

3A. Welke instrumenten heeft de dienst ter beschikking om interactieve beleidsvoering vorm te geven?

Ocw heeft geen eigen verordening en valt voor wat betreft het voeren van interactieve beleidsvormingsprocessen terug op de verordening die gemeentebreed geldt. Begin 2007 is de verordening van burgerparticipatie in Den Haag vernieuwd. De nieuwe gewijzigde verordening heeft Den Haag aangegrepen om bestuurlijke, politieke en maatschappelijke vernieuwingen tot stand te brengen. De nieuwe verordening beoogt versterking van burgerbetrokkenheid. Interactieve beleidsvoering in Den Haag is gebaseerd op deze verordening die twee instrumenten bevat namelijk: inspraak en samenspraak. Bij inspraak kunnen burgers hun mening geven over een – voorgenomen – besluit van de gemeente. Samenspraak komt meer tegemoet aan de uitgangspunten van interactieve

beleidsvoering. Het uitwisselen van ideeën tussen burgers en gemeente (tweerichtingsverkeer) is het belangrijkste kenmerk van samenspraak. Bij de documentenanalyse is duidelijk geworden dat het evident is dat het al dan niet inzetten van de instrumenten van interactieve beleidsvoering in een strakke juridische setting is geformaliseerd. In algemene zin werd opgemerkt dat de nieuwe verordening diverse restrictieve kenmerken bevat, die bedoeld zijn om bepaalde groepen van deelname aan interactieve beleidsprocessen uit te sluiten. Dit hangt nauw samen met artikel 1:2 van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) die in de versordening versleuteld is en die als het ware als hefboom functioneert en in die zin bepalend is voor de ‘toelatingseis’ ten aanzien van participanten. Deze restricties hebben logischerwijs invloed op de ‘openheid’. In het verlengde hiervan werd vastgesteld dat er juist veel ‘*checks en balances*’ in de verordening opgenomen zijn die erop gericht zijn de openheid ‘gesloten’ te houden. Vanuit de stuurbaarheidsgedachte zijn deze beperkingen te begrijpen. Ten slotte werd in hoofdstuk vier gerefereerd aan de ambitieuze plannen van de gemeente op het terrein van bestuurlijke, politieke en maatschappelijke vernieuwingen. Een van de speerpunten van beleid is, de afstand tussen de burgers en het gemeentebestuur verkleinen en de betrokkenheid van burgers stimuleren. In dit hoofdstuk werd evenwel geconstateerd dat de inspraak en samenspraakverordening deze ambities vooralsnog onvoldoende weerspiegelen.

3.B. Welke graad van interactiviteit is bij de dienst OCW te ontdekken?

Bij de beantwoording van voorgaande onderzoeksvraag (3A) is aangegeven dat de verordening nogal ‘behoudend’ is. Vanuit de theorie is hierop gereflecteerd en de resultaten hiervan zijn in een tabel verwerkt. Daarnaast is bezien hoe de verordening zich verhoudt tot de participatieladder. Deze analyse leverde verrassende uitkomsten. Geconcludeerd werd dat de verordening in theorie een niveau van participatie aangeeft dat vergelijkbaar is met, *meebeslissen/coproduceren* uit de participatieladder. Dit is verrassend omdat eerder geconstateerd werd dat de verordening mede door de invoering van artikel 12 van de Awb een formeel juridisch karakter heeft. Bij het MJB werd echter geconstateerd dat aan twee belangrijke voorwaarden van interactieve beleidsvoering onvoldoende is voldaan: openheid, en duidelijkheid over de rol en inbreng van participanten en van de gemeente. OCW heeft geen doorzichtig, transparant beleidsproces, waardoor de ontwikkelingen die samenhangen met de effecten van interactieve beleidsvoering niet of onvoldoende gevolgd konden worden. Openheid m.b.t. de informatievoorziening is evenmin voldoende geweest. De toetsingswijze van aanbevelingen uit het interactief beleidsvormingsproces was vooraf niet bekend. Als OCW invloed had willen delen, dan had het dus vooraf duidelijk moeten maken waaraan de uitkomsten van een interactief traject getoetst zouden worden. De aanbevelingen zijn dan ook gebrekkig dan wel in het geheel niet overgenomen. In het licht van de participatieladder van Edelenbos e.a. moet geconstateerd worden dat het niveau van participatie tussen *informeren* en *raadplegen* is geweest. Kenmerk van dit participatieniveau is dat de overheid in hoge mate de agenda zelf bepaalt, maar zien deelnemers als gastsprekers en dat de overheid zich niet conformeert aan de aanbevelingen.

3.C. Welke knelpunten doen zich voor in de uitvoering van interactieve projecten?

In hoofdstuk vijf is het Meerjarenbeleidsplan (MJB) van de Wmo geanalyseerd.

‘Wettelijk’ is voorgeschreven dat de gemeente bij de ontwikkeling van het MJB: gebruik moet maken van interactief beleidsvormingsprocessen, de besluitvorming transparant moet laten verlopen en de bereikte resultaten inzichtelijk moet maken. In de Wmo is geëxpliciteerd dat er lokale beleidsvrijheid is, met een versterkte inbreng van direct betrokkenen. Analyse van de interactieve beleidsvoeringsprocessen leverde een aantal primaire en secundaire spanningen op.

De primaire spanning wordt veroorzaakt door de onduidelijkheid ten aanzien van de sturingsfilosofie en het hiermee samenhangend sturingsvacuum. Formeel hangt OCW horizontale sturingsprincipes aan, waarvan ‘sturen op afstand’ een logisch uitvloeisel is. In de praktijk wordt echter regelmatig geswitcht tussen horizontale en verticale vormen van aansturing. Met name op strategische momenten wanneer invloed gedeeld moet worden met andere partijen reageert OCW reflexmatig en grijpt terug op vertrouwde klassieke hiërarchische grondslagen.

Secundaire spanningen ontstaan omdat het initiatief om het MJB in een interactief beleidsvormingsproces te brengen niet door het gemeentebestuur genomen is, maar wettelijk is voorgeschreven. Dit staat op gespannen voet met de gemeentelijke verordening die in een strakke juridische setting is geformaliseerd (zie onderzoeksvraag 3A). In de verordening is nauw beschreven onder welke omstandigheden het gemeentebestuur toestemming voor het voeren van in- en samenspraakprocessen geeft. Het interactieve beleidsvormingsproces voor het MJB is als het ware van ‘boven’ voorgeschreven.

Ook is een zekere spanning waarneembaar tussen regievoering en interactief beleid (lees: invloed aan derden afstaan). De Wmo schrijft voor dat de gemeente vanuit haar verantwoordelijkheid voor een samenhangend beleid voor maatschappelijke ondersteuning de taak heeft een optimale afstemming van zorg te realiseren. Het betreft evenwel veel organisaties die buiten de invloedssfeer van de gemeente vallen. De gemeente heeft de verantwoordelijkheid om zorg en zorgketens op te zetten, zonder daarbij de instrumenten te hebben. Een zekere mate van dwang en een hiërarchische aanpak zou in dit verband meer passen.

Spanning deed zich ook voor tussen de ‘deskundige’ (vertegenwoordigers van organisaties) en ‘gewone’ deelnemers (gebruikers van Wmo voorzieningen) van de interactieve bijeenkomsten. Scherper geformuleerd: tussen beleidsmatige aanbevelingen en aanbevelingen op het niveau van voorzieningen. De kwaliteit van de inbreng van burgers in tegenstelling tot die van de vertegenwoordigers van instellingen is als wisselend ervaren. Het abstractieniveau en conceptueel vermogen van participanten lagen ver uit elkaar.

Spanning wordt ook geconstateerd tussen de bestuurlijke ambities en ambtelijke rationaliteit. Tussen deze twee ‘organen’ is geen sprake van coherent samenspel. In verschillende belangrijke gemeentelijke publicaties wordt juist benadrukt dat sterk gehecht wordt aan de inbreng van burgers en maatschappelijke instellingen.

Een deel van deze spanningen resulteren in knelpunten. In hoofdstuk vijf zijn deze uitgebreid behandeld. *Duidelijkheid over de rol en inbreng van participanten.* Een randvoorwaardelijk uitgangspunt bij interactieve beleidsvormingsprocessen is dat de overheid vooraf over de rol en inbreng van zich zelf en die van de participanten duidelijkheid geeft. Een doorzichtig en transparant beleidsproces draagt hieraan bij. In de lijn van bovenstaand knelpunt werd vastgesteld dat deze ‘openheid’ in de zin van interactieve beleidsprocessen onvoldoende tot zijn recht kwam. De dertien interactieve bijeenkomsten hebben een grote variëteit aan aanbevelingen opgeleverd die deels verwerkt zijn in het MJB

concept. Achteraf is echter tegenover deelnemers hierover geen rekenschap gegeven. De aanbevelingen zijn dan ook onvoldoende in de beleidsformulering doorgeklonken.

De WMO spreekt zich over een brede thematiek uit (wonen, zorg en welzijn) en bevat negen prestatievelden. Veel instellingen en burgers zijn gemobiliseerd om aan dit interactieve beleidsvormingsproces deel te nemen. De bijeenkomsten waren gestandaardiseerd van opzet en er werd geen rekening met specifieke kenmerken van participanten gehouden. In alle bijeenkomsten waren dan ook zowel 'deskundigen' (vertegenwoordigers van professionele organisaties) als burgers (gebruikers van Wmo voorzieningen) uitgenodigd. Over het algemeen bleken de deskundigen verbaal sterk te zijn en een hoog conceptueel vermogen te bezitten. Daarnaast bleek ook dat men goed op de hoogte was van de materie. Burgers (gebruikers van voorzieningen) beschikten over het algemeen niet over deze kwaliteiten. Het perspectief waaruit burgers naar de materie keken was gebaseerd op eigen ervaring met voorzieningen (uitvoeringsbeleid). Deze aanbevelingen konden op dat moment beleidsmatig niet vertaald worden.

Een knelpunt van meer technische aard is het ontbreken van een centraal registratiesysteem binnen OCW, waarin gevoerde beleidsvormingsprocessen bijgehouden kunnen worden. Er wordt niet aan kennisopbouw gedaan, de aanwezige kennis is marginaal en verspreid over diverse functionarissen. De dienst heeft ook geen eigen verordening.

### 3.D. Hoe kunnen de knelpunten verklaard worden?

De knelpunten vloeien deels voort uit het sturingsvacuum. Formeel hanteert OCW horizontale sturingsprincipes, die gebaseerd zijn op de uitgangspunten van governance (maatschappelijke dienstbaarheid benadering). In de missie en strategie zijn deze uitgangspunten van deze sturingsconceptie belangrijke 'vermeldingen'. Op strategische momenten wanneer OCW invloed met derden moet delen treden automatisch reflexen op die teruggrijpen op klassieke hiërarchische grondslagen. Dit model kenmerkt zich onder andere door zijn centralistische positie en de onderschikking van actoren. De inbreng van 'onderop' is beperkt tot de ruimte die bovengeschikte partijen toelaten. Het idee achter dit model is dat verbetering van doelmatigheid en doeltreffendheid gezocht moet worden in het vervolmaken van de hiërarchische structuur van de organisatie. Deze vorm van sturing staat lijnrecht tegenover governancepatronen. Dit vacuum is bepalend voor de wijze waarop participatie van burgers en instellingen geoperationaliseerd wordt. E.e.a. is ondermeer tot uitdrukking gekomen in de opzet van de institutionele context.

Een tweede verklaring voor de knelpunten is het feit dat het MJB (wettelijk) van bovenaf is voorgeschreven, waarbij de gemeente actief burgers en maatschappelijke organisaties (en toekomstige gebruikers van Wmo voorzieningen) moest betrekken. Het niveau van participatie is ook voorgeschreven: *adviseren*. Dit staat eigenlijk lijnrecht tegenover de gemeentelijke verordening waarin expliciet voorwaarden voor het voeren van interactieve beleidsvormingsprocessen verwoord zijn. Een dergelijke constructie past niet 'naadloos' binnen de huidige bestuurlijke en ambtelijke rationaliteit.

Er bestond ten aanzien van de bijeenkomsten geen procesontwerp en procesmanagement dat gericht was op optimale participatie (of versterkte inbreng van burgers en maatschappelijke organisaties, zoals in de Wmo verwoord is). Een procesontwerp is gericht

op het structureren van activiteiten en de participatie van de verschillende partijen met behulp van procesafspraken. De randvoorwaarden worden hierin concreet aangegeven: o.a. welke beleidsruimte er is en welke bestuurlijke, juridische en financiële kaders in acht worden genomen. Daarnaast legt het vast hoe de selectie van actoren plaatsvindt, wie waarom en op welk moment mogen participeren. Het beschrijft ook in welke hoedanigheid wordt geparticipeerd, hoe verantwoordelijkheden verdeeld zijn en welke regels er gelden. Een procesmanager kan zowel inhoudelijk als procedureel op basis van het ontwerp sturing aan het geheel geven.

‘ Hoe geeft de dienst OCW in het licht van de maatschappelijke dienstbaarheid benadering invulling aan interactieve beleidsprocessen bij de ontwikkeling van beleid?’

Maatschappelijke dienstbaarheid benadering is zo juist gekenschetst als een methode waarbij beleidsvorming mede in samenspraak met verschillende actoren ontwikkeld wordt. Omdat sociaal maatschappelijke vraagstukken zeer complex kunnen zijn maakt de overheid gebruik van de expertise van partijen om tot gedragen oplossingen te komen. Deze werkwijze roept connotaties op met governance-networks en netwerksturing.

Tegenover de maatschappelijke dienstbaarheid benadering bestaat de politieke ambtelijke instrument benadering. Dit model is weer te herleiden tot het gedachtegoed van Weber, waarbij overheidsorganisaties als instrumenten beschouwd worden van het politiek bestuur om beleid uit te voeren. De politiek ambtelijke instrument benadering heeft het karakter van het klassieke hiërarchische (verticaal) besturingsconcept. Het ideaaltypische model van verticaal bestuur is, het klassieke uniecentrische en hiërarchische model waarin de verhouding tussen bestuur en omgeving te vinden is. In dit model heeft de overheid als het ware het alleenrecht om publieke belangen te behartigen. Wetten, regels, bevelen zijn in dit model de belangrijkste instrumenten.

Vanuit het theoretisch perspectief kan OCW geassocieerd met de kenmerken van de maatschappelijke dienstbaarheid benadering. Formeel geredeneerd heeft OCW dan ook meer overeenkomsten met de eigenschappen van dit model dan met de politiek ambtelijke instrument benadering. We zagen echter dat OCW in de praktijk reflexief teruggrijpt op ‘oude’ klassiek hiërarchische grondslagen. Ook werd voorts vastgesteld dat dit ingegeven wordt door het sturingsvacuum. Deze studie leert tevens dat de twee (hybride) sturingsmodellen gevolgen heeft voor de relaties met andere actoren in het beleidsveld. Sec vanuit het perspectief van het klassieke sturingsconcept bezien, kan het van belang zijn een hybride sturingsparadigma te hanteren. In dit relatiepatroon wordt sterk het accent gelegd op de eenzijdige vorm van aansturing (top down).

Het sturingsvacuum en het hybride sturingsmodel hebben vergaande gevolgen voor de wijze waarop interactieve beleidsvormingsprocessen gevoerd worden, althans, voor wat betreft het MJB. Er zijn veel participanten bij het MJB gemobiliseerd, doch de invloed van participatie op de besluitvorming is echter zeer beperkt gebleven. De bevindingen van dit onderzoek tonen aan dat OCW zeer terughoudend is als het gaat om invloedsdeling. Dit is verassend te noemen, want OCW heeft in haar strategienota het thema interactief beleid een prominente plaats gegeven. Dit ligt ook in de lijn van de bestuurlijke ambities op dit vlak. Een voorzichtige conclusie die getrokken zou kunnen worden is, dat er wellicht meer waarde gehecht wordt aan het feit dat burgers participeren, dan de feitelijke invloed op de beleidsformulering.

Op grond van deze analyses zou ook geconcludeerd kunnen worden dat sterk gehecht wordt aan de principes van het politiek primaat. Dit principe houdt onder andere in dat het overheidsbeleid wordt bepaald door de politiek, want die is immers democratisch gekozen. Andere actoren hebben deze rechtstreekse democratische legitimering niet en mogen formeel juridisch het beleid niet beïnvloeden c.q. bepalen. De overheid maakt zelfstandig haar eigen afwegingen in de zin van: welke maatschappelijke belangen gewogen moeten worden, welke maatschappelijke effecten bereikt moeten worden en welke beleidsinstrumenten hiervoor ingezet kunnen worden. Individuele bestuurders maken in het verlengde van dit systeem een eigen autonome afweging die boven de uitkomsten van interactieve beleidvormingsprocessen prevaleert.

## **6.2. Aanbevelingen.**

- Opheffen van het sturingsvacuum door de missie en strategie in overeenstemming te brengen met de daarbij passende sturingsprincipes. Het achterliggende waardestelsel van dit model moet in de praktijk herkenbaar zijn en de dienst moet consistent gedrag vertonen. Na een keuze dient geïnvesteerd te worden in programma's gericht op harmonisatie van missie, strategie en sturing. Dit is echter een langjarig proces en hangt nauw samen met de organisatiecultuur. OCW heeft tot nu toe structurele wijzigingen aangebracht, waarvan stadsdeelgericht werken er één van is, maar de bedrijfscultuur lijkt nog niet veranderd te zijn.
- Invoeren van een gestructureerd institutioneel ontwerp. Ten einde interactieve beleidvormingsprocessen te laten slagen is een doordachte institutioneel ontwerp van wezenlijk belang. Dit ontwerp is erop gericht om het proces dat zowel intern als externe gevolgen heeft te stroomlijnen om te voorkomen dat gaandeweg het proces 'ongelukken' gebeuren. Hierin zit ook de basisvoorwaarden voor interactieve beleidsvoering versleuteld zoals: openheid, gelijkwaardigheid, rollen en doelstelling. Hierdoor kan op mogelijke risico's van te voeren worden geanticipeerd. Essentieel is ook dat hierin aangegeven wordt in welke mate gewicht gegeven zal worden aan de inbreng van participanten in de besluitvorming.
- Formuleer op basis van de bovenstaande exercitie heldere en werkbare kwaliteitscriteria door bijvoorbeeld structureel alle gevoerde interactieve beleidvormingstrajecten te evalueren en stel indien daartoe aanleiding is met steekhoudende argumenten de restrictief werkende gemeentelijke verordening en de ambiguïteit van het beleid op dit terrein ambtelijk en bestuurlijk ter discussie.
- Aanstellen van een procesmanager interactieve beleidsvorming met ondermeer de opdracht gericht kwalitatief beleid te ontwikkelen ten aanzien van interactieve beleidsvorming en stel op basis hiervan uniforme regels op die dienstbreed gelden (dus dwars door alle beleidssectoren heen). Op dit moment worden binnen beleidssectoren taken m.b.t. interactieve beleidsvoering aan diverse (beleids) medewerkers toebedeeld die toevalligerwijs in het betreffend beleidsdomein werkzaam zijn. Het moge volstrekt helder zijn dat de competenties van een procesmanager wezenlijk verschillen van die van een beleidsmedewerker.
- Afstemmen van bestuurlijke ambities met ambtelijke rationaliteit. De politiek heeft hoge ambities op het gebied van participatie van burgers en maatschappelijke instellingen bij de formulering van beleid. Deze ambities kunnen alleen gerealiseerd worden als dergelijke bestuurlijke prioriteiten omgezet worden in concrete beleidsmatige handvatten en de daarbij horende budgettaire kaders.

- Creëer (in samenhang met de procesmanager) structuren zodat deskundigheidsbevordering mogelijk wordt. Kennis en ervaring over gevoerde interactieve beleidsvormingsprocessen moeten vastgelegd worden, zodat voorkomen wordt dat het wiel steeds opnieuw moet worden uitgevonden. Deskundigheid, voor zover aanwezig, is op dit moment versnipperd en moeilijk toegankelijk.

#### 6.2.1. Slotconclusie

In deze paragraaf wordt een aantal belangrijke aandachtspunten beschreven voor het management van OCW. De aandachtspunten die hier worden genoemd vloeien voort uit de hierboven genoemde aanbevelingen.

Op basis van de analyses die in deze scriptie zijn vermeld is het zeer de vraag in hoeverre de bestuurlijke en ambtelijke ambities met elkaar congrueren. De bestuurlijke ambities op het gebied van burgerparticipatie zijn torenhoog. In vele gemeentelijke publicaties wordt de indruk gewekt dat de gemeente betrokkenheid van burgers hoog in het vaandel heeft staan. In ambtelijke nota's die in deze scriptie behandeld zijn, zagen we de lineaire doorvertaling daarvan. De indruk bestaat dat dit gebaseerd is op wat Goffman (1959) *impression management* noemt, waarbij partijen proberen een geïdealiseerd beeld van zich zelf te schetsen voor de buitenwereld. Uitgaande van de analyses uit deze scriptie blijkt dat burgers en maatschappelijke organisatie niet in voldoende mate in de gelegenheid gesteld worden om daadwerkelijk invloed op beleidsontwikkelingen uit te kunnen oefenen. In de theorie over maatschappelijke dienstbaarheid benadering stelden we reeds vast (paragraaf 3.5.) dat overheidsorganisaties tegenover de politiek verantwoording afleggen. Echter, overheidsorganisaties hebben ook met doelgroepen en afnemers van overheidsdiensten te maken. Om effectief te kunnen functioneren is een zekere verstandhouding nodig tussen de doelgroepen en de overheid. Op dit punt zou het management van OCW een grotere verantwoordelijkheid moeten nemen. Op deze manier wordt voorkomen dat zekerheidshalve steeds teruggevallen wordt op de klassieke topdown-optiek. Om de aanbevelingen te kunnen implementeren is het naar mijn opvatting van cruciaal belang dat de dilemma's die zich ten aanzien van de sturingsfilosofie voordoen grondig worden opgelost.

Aan interactieve beleidsvorming is onlosmakelijk de bestuurlijke cultuur verbonden. Hoezeer er gepleit wordt voor interactieve beleidsvorming, de daadwerkelijke betekenis hiervan wordt echter bepaald door de waarde die men eraan geeft. Analyse van het interactief beleidsvormingsproces van het MJB laat zonder twijfel zien dat deze waarde, in tegenstelling tot alle bestuurlijke en beleidsdoelen op dit terrein, marginaal is. Dit bewijst dat het institutionaliseren van interactief beleid meer is dan een gemeentelijk besluit daartoe. Het management van OCW zou het voortouw kunnen nemen om ambtelijk de hiaten van dit beleid aan de orde te stellen. Het klakkeloos doorvertalen van bestuurlijke ambities in beleidsnota lijkt te veel op de constructie van politiek dominantie van James Svara ('t Hart, e.a., 2003: 39). Streven naar een constructie van politiek-ambtelijke complementariteit ('t Hart, e.a., 2003:40) zou een goed interactief beleidsvormingsbeleid in de hand kunnen werken. In deze constructie sturen en controleren politici op hoofdlijnen, maar geven het ambtelijk apparaat maximale ruimte en vertrouwen voor zelfstandige beleidsontwikkeling.

## Literatuurlijst

- Baarda, D.B., De Goede, M.P.M. en A.G.E. van der Meer-Middelburg (2000)  
Open interviews, praktische handleiding voor het voorbereiden en afnemen van open interviews
- Baarda, D.B., De Goede, M.P.M. en J. Teunissen (2001)  
Kwalitatief onderzoek, praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek.
- Baker, T.L. (1994)  
*Doing social research*, McGraw-Hill, Singapore.
- Bovens, M.A.P. 't Hart, M.J. Twist van & Rosenthal (2001)  
Openbaar bestuur: beleid en Politiek
- Edelenbos, J. (2000)  
Proces in vorm, Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten
- Edelenbos, J. en R. Monnikhof (red.) (2001)  
Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie.
- Dijk, van J.A.G.M. van (1997)  
Nieuwe media en politiek. Informatie- en communicatietechnologie voor burgers, politici en ambtenaren.
- Frissen, P.H.A (1999)  
De lege staat
- Goffman, E (1959)  
De dramaturgie van het dagelijks leven
- Grin, M. Hajer, W (2006)  
Meervoudige democratie
- Harberden van, P. (2000)  
Interactieve beleidsvorming, attractiviteit en slaagkansen, in: De Europese Gemeente
- 't Hart, A.C. Wille, R.A. Boin, G.S.M. Dijkstra, F.M. van der Meer, W.J. van Noort, M. Zannoni, 2003  
Politiek ambtelijke verhoudingen in beweging
- Held, D.(1996).  
Models of democracy. Second Edition. Cambridge: Polity Press.
- Holland, C., F. Bongers en H. Bouwman (1999)  
Nieuwe instrumenten voor interactieve beleidsvorming: een verkenning van beleidsinnovaties in bits en bytes, Senter, Den Haag
- Hood, C (1999)  
A public management for all seasons?, Public Administration
- Klijn, E,H. Teisman, G.R (1992)  
Beleidsnetwerken:analyse en management
- Klijn, E, H. (1996)  
Regels in netwerken
- Lips, M. Bekkers,V. Zuurmond, A (2005)  
ICT en Openbaar bestuur
- Peter, Th. J en Waterman, R.H. (1982)  
In search of excellence: Lessons from America's best-run companies
- Pröpper, I.M.A.M (1999)  
Interactieve beleidsvoering, de binnenkant van het proces



- Pröpper, I. en D. Steenbeek (1999)  
De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders.
- Pröpper, I. en D. Steenbeek (2001)  
De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders, Coutinho, Bussum.
- Svava, J. (2001)  
The myth of dichotomy
- Vorst, H.C.M. (1982)  
Gids voor literatuuronderzoek in de sociale wetenschappen, Boom, Meppel.
- Wit, de, B. Meijer, R. Breed, K. (2000)  
Strategisch management van publieke organisaties
- Zwaan van der, A.H. (1995)  
Organisatie-onderzoek: leerboek voor de praktijk: het ontwerp voor onderzoek in organisaties.

### **Gemeentelijke documenten**

- OCW (2005)  
Plan van aanpak Deconcentratie
- OCW (2005)  
Discussienota 'Mensen maken De Stad'
- OCW (2005)  
Beleidsnota Burgerschap, Samen Stad Zijn 'Burgers maken het verschil'
- OCW (2007)  
Meerjarenbeleidsplan WMO  
Verslagen interactieve bijeenkomsten december 2006 tot en maart 2007
- Gemeente Den Haag  
Welzijnssubsidiering, raadsbesluit RIS 109818
- Gemeente Den Haag (2007)  
Verordening inspraak en samenspraak
- Gemeente Den Haag (2005)  
De stad Delen
- Gemeente Den Haag  
Beleidsakkoord 'MeeDoen'
- Gemeente Den Haag (2006)  
Sunsidieverordening HKS,
- Gemeente Den Haag (2007)  
Brief commissie Veiligheid, Bestuur en Financien RIS 143604
- Gemeente Den Haag (2007)  
Inspraakrapport BSD 2007.242

### **Artikelen**

- Besten, R den & Toke, R (2004)  
Discussie en besluitvorming in Openbaar bestuur vol 14 nr. 2
- Bongers, F e.a. (2002)  
Burgers aan het woord
- Edelenbos, J. (1998)  
Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming. Dilemma's in procesontwerp en procesmanagement, in: Bestuurskunde, jrg. 7, nr. 7
- Huijgevoort, J van (2005)  
'Het Tilburgs Model in Binnenlandsbestuur 20 mei 2005

- Jensen, J.L (2003)  
Virtual democratic dialogue?
- Kaiser, H.J (2003)  
Dualisme uit de steigers. Eerste jaarbericht van de begeleidingscommissie  
Vernieuwingsimpuls Den Haag
- Klijn, E.H. en J.F.M. Koppenjan (1998)  
Tussen representatieve en directe democratie, in: Bestuurskunde, jrg.7, nr.7
- Klijn, E.H. en J.F.M. Koppenjan (1999)  
De politiek en de interactieve besluitvorming: van institutionele spelbreker naar  
spelbepaler, in: Beleidswetenschap, nr. 1
- Michels, A. Meijer, A (2003)  
Horizontalisering van bestuur in Bestuurswetenschappen nr. 4
- Monnikhof, R. en J. Edelenbos (1999)  
Twee hoeraatjes voor interactieve beleidsvorming, in: Binnenlands Bestuur,
- Montfoort, C.J. van. Michels, A, M, B (2001)  
Democratie en horizontaal bestuur in Bestuurswetenschappen
- Pröpfer, I.M.A.M. en H.J.M. ter Braak (1996)  
Interactie in ontwikkeling, in: Bestuurskunde, jrg. 5, nr. 8, p. 356-367
- Pröpfer, I.M.A.M. en H. Kessens (2000)  
Interactief beleid: rol gemeenteraad tot nu toe beperkt – In welke mate, bij welke  
Onderwerpen en met welk effect passen gemeenten interactief beleid toe?, in:  
Openbaar bestuur, vol. 10, nr. 4,
- Pröpfer, I.M.A.M. en D.A. Steenbeek (1998)  
Interactieve beleidsvoering: typering, ervaringen en dilemma's, in: Bestuurskunde, jrg.  
7, nr. 7

### Overig

- Programmabureau Overheidsloket 2000, Den Haag  
Brochure 'Denken en werken vanuit de burger (2001)
- Akkerman, T (2003)  
Taking, voiting and violence
- Motivaction (2006)  
Beelden van de democratische rechtstaat
- VNG/SGBO, (2002) Onderzoeks- en Adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse  
Gemeenten  
Cliëntenparticipatie, Onderzoek naar de optimale vormgeving en de stand van zaken bij  
gemeenten,
- SCP, 2005  
De sociale staat van Nederland
- B&A groep (2003)  
Stadsdeelgericht werken
- Ministerie Financien (2004)  
Miljoenennota, VI,3-6 Asiel, Migratie en Integratie
- Raad voor de Maatschappelijke ontwikkeling (2002)  
Bevrijdende Kaders, Sturen op verantwoordelijkheid
- WRR (2005)  
Vertrouwen in de buurt

## Bijlagen

### **Bijlage 1 Geïnterviewde personen ten aanzien van stadsdeelgericht werken.**

Mevr. L. Gena  
Functie: beleidsmedewerker stadsdeel Laak  
Slachthuisplein 25  
Den Haag

Dhr. M. Nikolic  
Functie; beleidsmedewerkers stadsdeel escamp  
Genemuidenstraat 208  
Den Haag

Dhr. T. Daalhof  
Functie: stadsdeelmanager Centrum  
Spui 70  
Den Haag

### **Bijlage 2 Gemeentelijke verordening inspraak en samenspraak**

RIS144827\_29-maart-2007

**Verordeningenverzameling gemeente Den Haag : 4/2007**

**Raadsinformatiesysteem (RIS) : nr. 144827**

**Vastgesteld in raadsvergadering : 08-03-2007 (rb 35)**

**Bekend gemaakt : 21-03-2007**

**In werking getreden : 29-03-2007**

**INSPRAAK- EN SAMENSpraakVERORDENING GEMEENTE DEN HAAG 2006**  
HOOFDSTUK 1

Inspraak

#### **Artikel 1**

Begripsomschrijvingen

De verordening verstaat onder:

- a. inspraak: inspraakgerechtigden de mogelijkheid geven om hun mening over een gemeentelijk beleidsvoornemen kenbaar te maken;
- b. inspraakprocedure: de wijze waarop aan de inspraak gestalte wordt gegeven;
- c. beleidsvoornemen: het voornemen van het bestuursorgaan tot het vaststellen of wijzigen van beleid;
- d. samenspraak: het op interactieve wijze betrekken van belanghebbenden en eventueel anderen bij de ontwikkeling van gemeentelijk beleid;
- e. samenspraakprocedure: de wijze waarop aan de samenspraak gestalte wordt gegeven.
- f. belanghebbende: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit betrokken is.

#### **Artikel 2**

Onderwerp van inspraak

1. Het betrokken bestuursorgaan besluit t.a.v. zijn eigen bevoegdheden of inspraak wordt verleend; over inspraak ter voorbereiding van een raadsvoorstel van het college of de burgemeester besluit het college dan wel de burgemeester.
2. Inspraak wordt altijd verleend indien de wet of een verordening daartoe verplicht.
3. Geen inspraak wordt verleend:

- a. ten aanzien van ondergeschikte herzieningen van een eerder vastgesteld beleidsvoornemen;
- b. indien inspraak bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten;
- c. indien sprake is van uitvoering van hogere regelgeving waarbij het bestuursorgaan geen of nauwelijks beleidsvrijheid heeft;
- d. betreffende de begroting, de tarieven voor gemeentelijke dienstverlening en belastingen bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet;
- e. Ten aanzien van voorgenomen benoemings- en aanstellingsbesluiten.

### **Artikel 3**

#### Inspraakgerechtigden

1. Inspraak wordt verleend aan belanghebbenden.
2. Het bestuursorgaan kan bepalen dat ook aan anderen dan belanghebbenden de gelegenheid wordt geboden hun zienswijze naar voren te brengen.

### **Artikel 4**

#### Inspraakprocedure

1. Op inspraak is de procedure van afdeling 3.4. van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing.

1

2. Het bestuursorgaan kan voor een beleidsvoornemen een andere inspraakprocedure vaststellen.

### **Artikel 5**

#### Eindverslag inspraakprocedure

1. Ter afronding van de inspraak maakt het bestuursorgaan een eindverslag op.
2. Het eindverslag bevat in elk geval:
  - a. een overzicht van de gevolgde inspraakprocedure;
  - b. een weergave van de zienswijzen die tijdens de inspraak mondeling of schriftelijk naar voren zijn gebracht;
  - c. een reactie op deze zienswijzen, waarbij met redenen omkleed wordt aangegeven op welke punten al dan niet tot aanpassing van het beleidsvoornemen wordt overgegaan.
3. Het bestuursorgaan maakt het eindverslag op de gebruikelijke wijze openbaar.
4. De burgemeester vermeldt het eindverslag in zijn burgerjaarverslag.

## HOOFDSTUK 2

### Samenspraak

### **Artikel 6**

#### Onderwerp van samenspraak

Het betrokken bestuursorgaan besluit ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden of een samenspraak-proces wordt aangegaan; over samenspraak ter voorbereiding van een raadsvoorstel van het college of de burgemeester besluit het college dan wel de burgemeester.

### **Artikel 7**

#### Samenspraakgerechtigden

1. Samenspraak wordt verleend aan belanghebbenden.
2. Het bestuursorgaan kan bepalen dat ook aan anderen dan belanghebbenden de gelegenheid wordt geboden deel te nemen aan een samenspraakprocedure.

### **Artikel 8**

#### Samenspraakprocedure

1. Het verantwoordelijke bestuursorgaan besluit bij iedere samenspraak expliciet over de volgende punten:
  - a. het exacte onderwerp en de speelruimte van de samenspraak;
  - b. het doel van de samenspraak;
  - c. de schaal waarop de samenspraak speelt;
  - d. wie samenspraakgerechtigd zijn;
  - e. de status van de inbreng van de deelnemers aan de samenspraak;
  - f. inrichting van het samenspraakproces;

h. begroting van de kosten van de samenspraak.

2. Het betrokken bestuursorgaan maakt voorafgaand aan de samenspraakprocedure het voor-nemen hiertoe bekend op de voor die samenspraak gepaste wijze. In deze kennisgeving wordt inge-gaan op de in het eerste lid, onder a t/m f, bedoelde punten. Volstaan kan worden met het vermelden van de zakelijk inhoud.

#### **Artikel 9**

Eindverslag samenspraakprocedure

1. Ter afronding van de samenspraak maakt het bestuursorgaan een eindverslag op.

2. Het eindverslag bevat in elk geval:

a. een overzicht van de gevolgde samenspraakprocedure;

b. een weergave van de inbreng van degenen die hebben deelgenomen aan de samenspraak;

c. een reactie van het bestuursorgaan op de inbreng als bedoeld onder b, waarbij met redenen omkleed wordt welke punten al dan niet van invloed zullen zijn op het beleidsvoornemen;

2

3. Het bestuursorgaan maakt het eindverslag op de gebruikelijk wijze openbaar.

4. De burgemeester vermeldt het eindverslag in zijn burgerjaarverslag.

#### **HOOFDSTUK 3**

Algemene bepalingen

#### **Artikel 10**

Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking met ingang van de achtste dag na die van haar bekendmaking.

#### **Artikel 11**

Intrekking oude verordening

De Algemene Inspraakverordening Den Haag (nr. 15/1994) wordt ingetrokken.

#### **Artikel 12**

Overgangsrecht

Indien vóór de inwerkingtreding van deze verordening is besloten om inspraak te verlenen, gelden voor die inspraakprocedure de bepalingen van de Algemene Inspraakverordening Den Haag

(nr. 15/ 1994).

#### **Artikel 13**

Citeertitel

De verordening wordt aangehaald als 'Inspraak- en samenspraakverordening gemeente Den Haag'.

### **Bijlage 3 Geïnterviewde personen ten aanzien van MJB Wmo.**

Dhr. L. Staal

Functie: adviseur

Dienst OCW

Dhr. H. Dekkers

Functie: Adviseur/secretaris

Dienst OCW

Dhr. F. Beusers

Functie: Projectmanager Wmo

Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

**Bijlage 4. Vragenlijst interviews met 'sleutelfiguren' bij het MJB**

**A. Vragen over selectie van deelnemers**

1. Hoe is de selectie van deelnemers van de start-, stadsdeel- en thematische bijeenkomsten tot stand gekomen?
2. Welke knelpunten hebben zich hierbij voorgedaan?
3. Hoe zijn deze opgelost?
4. In welke mate hebben de knelpunten c.q. oplossingen invloed gehad op het verloop van het proces?
5. Was er een specifiek doel geformuleerd ten aanzien van het interactief proces?

**B. Vragen over de vorm van de bijeenkomsten**

1. Wat was het idee om 3 verschillende vormen van bijeenkomsten (zie vraag 1) te houden. Zijn er steeds dezelfde mensen/organisaties naar de bijeenkomsten gekomen?
2. Hebben zich hierbij knelpunten voorgedaan en hoe zijn deze opgelost?
3. Op welke wijze was er een bepaalde samenhang in de verschillende bijeenkomsten?
4. Zijn de verwachtingen ten aanzien van de uitkomsten van de drie verschillende bijeenkomsten uitgekomen?
5. Wat is achteraf gezien de meest werkbare vorm geweest en waarom?

**C. Vragen over onderwerpen/participatie**

1. Welke onderwerpen van de Wmo waren onderdeel van het interactief beleidsvormingstraject?
2. Is tijdens het proces dit 'lijstje' toch veranderd?
3. Welke redenen lagen hieraan ten grondslag?
4. Op welke wijze is naar deelnemers gecommuniceerd m.b.t. de onderwerpen waarover mogelijkheden tot beïnvloeding bestonden?
5. Zijn hierbij ook duidelijke kaders geschetst ten aanzien van wat wel en niet bespreekbaar is, de rol van deelnemers en die van de gemeente?

**D. Vragen over inbreng deelnemers.**

1. In welke mate was de inbreng van deelnemers helder en werkbaar?
2. Hoe is in algemene zin omgegaan met aanbevelingen?
3. welke knelpunten deden zich hiervoor en hoe zijn deze aangepakt?
4. Welke motieven zijn te geven voor de knelpunten?
5. Hoe is naar deelnemers teruggekoppeld op welke wijze hun inbreng in de besluitvorming over het MJB.
6. hebben zich, gezien de vele burgers en instellingen, onderlinge spanningen op het gebied van belangen te constateren?

**E. Vragen over verwerking van aanbevelingen.**

1. In hoeverre heeft de inbreng van deelnemers invloed gehad op het MJB?
2. Op welke wijze is de inbreng verwerkt en in welke mate is dit ook herkenbaar?
3. In hoeverre paste de aanbevelingen binnen de kaders van het startdocument MJB?
4. Hoe is omgegaan met aanbevelingen die niet binnen dit stramien vielen?
5. Is er überhaupt een schifting gemaakt ten aanzien van de aanbevelingen?
6. Waren er kritische succesfactoren geformuleerd en zo ja welke waren deze?
7. Heeft de samenspraak meerwaarde gehad?

## Bijlage 5 Instellingen

In totaal zijn 435 mensen geweest. Van de uitgenodigde instellingen is een analyse gemaakt die in onderstaande tabel verwerkt is. Het betreft:

- Bewonersorganisaties
- Zorgbelangenorganisatie
- Adviesorganisatie
- Ouderenbonden
- Belangenorganisaties voor nieuwe Hagenaars (allochtonen)
- Wooninitiatieven voor doelgroepen.
- Organisaties voor gehandicapten en mensen met een functiebeperking
- Organisaties voor de GGZ-sector
- Patiëntenorganisaties
- Mantelzorg en de Vrijwilligersorganisatie
- Cliëntenraden van zorgverleners

Nr.	Organisatie	Doelstelling	bijzonderheden
1.	Zorgbelangenorganisaties	Voor de Wmo dat vertegenwoordigende organisaties, partijen en gemeente afgestemd te werk gaan en samenwerking bevorderen. Er dient kwalitatief goede en vraaggerichte zorg te zijn.	Heeft kennis, heeft overzicht van zaken vanuit provinciaal niveau en communicatie met alle partijen
2.	Adviesorganisatie	Voor de WMO is het belang om advies te geven voor mensen die zorg hebben of dit in de toekomst nodig hebben, waarbij goed wordt gekeken naar de verdeling van schaarse middelen.	samenwerkingsovereenkomst gevraagd en ongevraagd advies geven.
3.	Ouderenbonden	Ondersteuning bieden voor de achterban en manifesteren van ouderenorganisaties. Voor de Wmo ligt de nadruk op de welzijnsprestatievelden, de indicatiestelling en de druk op mantelzorg.	Voornamelijk de eigen inzet en de kennis die men heeft
4.	Organisaties Voor gehandicapten en mensen met een functiebeperking	Het vertegenwoordigen van de achterban. Voor de Wmo dat er sprake is van goede informatie en ondersteuning van mensen. Het PGB dient goed vormgegeven te worden. Er dient financiële ondersteuning te zijn voor activiteiten	heeft een adviserende rol. Vereniging Cerebraal heeft via de SOGA een spreekbuis. De ANGO heeft adviseurs en zitting in allerlei overlegvormen.
5.	Ouderorganisaties	Voor het vertegenwoordigen van de achterban, lotgenotencontact en het organiseren van ontspanningactiviteiten. Keuzevrijheid voor de invulling van zorg en de regio bij de cliënt met het PGB	heeft via de federatie contacten met volksvertegenwoordigers en de regionale consulenten hebben zitting in verschillende overlegvormen op provinciaal niveau.
6.	GGz-sector	Tijdig cliënten doorverwijzen kan een opname voorkomen in de Mergaard. De zorgverlening en de contacten tussen vragers en aanbieders verbeteren.	GGz-platform heeft vrijwilligers en beroepskrachten.
7.	Patiëntenorganisaties	Vergoedingen voor medicijnen. Voldoende aandacht voor zorgbehoefte en financiële ondersteuning. Vooral leden beter informeren en vertegenwoordigen	Landelijk vertakt
8.	Mantelzorg en vrijwilligerscentrale	Duidelijk maken zowel aan de lokale politiek als de politiek in Den Haag de noodzaak voor ondersteuning van de mantelzorg. Goed vrijwilligersbeleid en in zo veel mogelijk prestatievelden van de Wmo naar voren komen, niet alleen zorg maar ook sociale samenhang en zelfredzaamheid	Steunpunt Mantelzorg doet aan lobbyactiviteiten bij gemeente en zorgverzekeraars. Bij de VCA is het de inzet van vrijwilligers en subsidiegevers

9.	Cliëntenraden van zorgverleners	Voor de achterban vooral zorgdragen voor goede en optimale zorg waar men recht op heeft en zorg dat de kwaliteit van de zorg op het niveau blijft zoals afgesproken. Niet alles moet bij 1 aanbieder liggen. Een goede ontwikkeling bij de Wmo van de huishoudelijke zorg. Wmo biedt kans om zorg en welzijn meer in elkaar te schuiven.	Vooral de inzet van mensen en de kennis die men verkrijgt door scholing
10.	Wooninitiatieven Voor doelgroepen	Een kind een goede plek geven voor nu en in de toekomst. De gemeente dient oog te hebben voor de behoeften, zorg en ondersteuning van verschillende doelgroepen. Het veilig stellen van de financiën met de Wmo en financiële zaken overzichtelijk organiseren	Vooral de eigen contacten bij verschillende organisaties. Lobbyactiviteiten en gebruik maken van de media.
11.	Belangenorganisaties voor nieuwe Hagenaars (allochtonen)	Specifiek aandacht vragen voor de bijzondere/afwijkende positie van hagnaars van etnische afkomst, die zonder specifieke voorzieningen het niet redt	Geen sterke lobby

Een aantal belangrijke organisaties hebben specifieke belangen en hechten sterk aan een goede relatie met de gemeente. Deze organisaties hebben tijdens de werkconferentie een infomarkt opgezet ten einde de overige aanwezigen te informeren over hun doelstellingen.

Nr.	Organisatie	belangen	bijzonderheden
1.	Stichting Boog	Stichting BOOG biedt advies en ondersteuning aan uiteenlopende groepen en instellingen die zich inzetten voor verbetering van de kwaliteit van samenleving op wijk- en buurniveau. BOOG houdt zich bezig met vraagstukken op het gebied van wonen en woonomgeving, sociale veiligheid, integratie, versterking van de relatie tussen burger en bestuur, duurzame ontwikkeling en leefbaarheid. Het werkterrein is West-Nederland, in het bijzonder de regio Haaglanden. BOOG is in 1994 ontstaan uit de fusie van het tot dan toe gemeentelijke opbouwwerk in Den Haag en de gesubsidieerde bewonersondersteuning	subsidierelatie
2.	Maatschappelijk Steunsysteem (MSS)	Het Maatschappelijke Steunsysteem (MSS) Den Haag voor psychiatrische langdurig zorgafhankelijke (LZA) cliënten is een samenwerkingsverband van diverse organisaties uit Den Haag en de omliggende gemeenten. Het belangrijkste doel van het MSS is door uitwisseling van kennis en ervaringen te zorgen voor een betere toeleiding van LZA-clieënten naar sociaal-culturele activiteiten, dagbesteding en arbeidsrehabilitatie. Zodat deze waar mogelijk hun burgerrol weer kunnen oppakken en weer deel gaan uitmaken van de maatschappij.	"
3.	De Haagse Koepel	De Haagse Koepel is opgezet om Haagse bewonersorganisaties en bewonersgroepen informatie en advies te geven op het gebied van: wonen en woonomgeving.	"
4.	Nieuwe Sporen	Het project nieuwe sporen heeft tot doel om de communicatie tussen hulpverleners en patiënten van niet-Nederlandse afkomst te verbeteren.	"
6.	Stichting Voorall	De stichting Voorall is een organisatie die de belangen behartigt van Hagenaars met een beperking. Voorall behartigt de belangen van 60.000 hagnaars bij organisaties, instellingen en ondernemingen, zoals de Gemeente den Haag en verzekeraars. Voorall adviseert over alle aspecten van het beleid en verzamelt en ontsluit kennis van en over welzijnsbevorderende maatregelen.	



7.	Stedelijke oudercommissie (SOC)	De SOC stelt zich ten doel het College van B&W gevraagd en ongevraagd advies te geven over het gemeentelijke ouderenbeleid en houdt, indien van toepassing, daarbij rekening met de landelijke ontwikkelingen. De SOC zal zich hierbij laten voeden vanuit de aangesloten organisaties, aanbieders van maatschappelijke diensten en zorg, deskundigen en onderzoeksinstituten, eigen analyses en contracten in brede kringen van de samenleving en voorts door overleg met de verantwoordelijke wethouder en ambtenaren. De SOC heeft ook regelmatig contact met de politieke partijen uit de gemeenteraad en raadscommissies	de volgende organisaties zijn bij SOC aangesloten: De Ouderenbonden: - ANBO (Algemene Nederlandse Bond voor Ouderen), - HOB (Hindoe Ouderen Bond) , - KBO (Katholieke Bond van Ouderen Den Haag), - NISBO (Nederlands Islamitische Bond voor Ouderen), - PCOB (Protestants Christelijke Ouderen Bond).
8.	Stichting Mantelzorg	Het doel van stichting Matelzorg is het scheppen van voorwaarden voor een optimaal functioneren van mantelzorgers in de gemeente Den Haag; ontwikkelen en stimuleren van initiatieven op het gebied van mantelzorg; belangenbehartiging van mantelzorgers in Den Haag	
9.	Het vadercentrum	Het Vadercentrum biedt aan vaders gelegenheid om andere vaders te ontmoeten. - Een educatief centrum voor alle vaders uit stadsdelen Laak & Escamp (Den Haag) en. - Een laagdrempelige ontmoetingsplaats in de wijk voor mannen die door werkloosheid, onvoldoende opleiding of onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal in een achterstandssituatie verkeren.	
10.	De Nederlandse Vereniging van Slechthorenden (NVVS) Den Haag	Het doel van de afdeling is de behartiging van de belangen van alle mensen in de regio die problemen hebben met het gehoor - behalve van hen die van jongs af doof zijn. De middelen waarmee de afdeling dit doel tracht te bereiken, zijn onder meer: - het bevorderen van de aandacht voor mensen met hoorproblemen en voor de maatschappelijke gevolgen van die problemen; - het voorlichten over hoorproblemen.	Landelijke belangenorganisatie
11.	Zorgvrijwilligers Den Haag	Het doel is het zo goed mogelijk afstemmen van vraag en aanbod van vrijwilligers. Adviseren, verwijzen en bemiddelen zijn de voornaamste taken.	Aangesloten zijn: Haagse afdeling Nederlandse Rode kruis; MEE, praktische huishulp, Nationale Vereniging De Zonnebloem, Stichting Buddy Netwerk, Stichting terminale zorg door vrijwilligers, Stichting Unie van Vrijwilligers, Reakt/vriendendienst.