

**Het ontwerpen van beleidsvorming. Een evenwichtsoefening.**

*Een onderzoek naar het ontwerpen van (interactieve) beleidsvormingsprocessen en de keuzes die de ontwerper maakt.*

Wouter Schramel

388262ws

1<sup>e</sup> Lezer: Menno Fenger

2<sup>e</sup> Lezer: Jasper Eshuis

29-07-2020

## Samenvatting

In Nederland groeit het streven om de arbeidsmarkt inclusiever te maken. Ook de regering heeft op dit vlak initiatief genomen. In 2015 trad de Participatiewet in werking. Deze wet herstructureerde het beleidsveld rond de inclusieve arbeidsmarkt. De wet is erop toegespitst om meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te krijgen bij reguliere werkgevers. Het nieuwe beleid kent echter nog wel gebreken. Niet alle doelen die de overheid zichzelf heeft opgelegd zijn gehaald. Ook is een belangrijk vernieuwingsvoorstel niet gerealiseerd. Op nationaal, regionaal en lokaal niveau bestaan er dan ook meerdere initiatieven om het beleid te verbeteren. Dit gaat echter niet zonder slag of stoot. Het beleidsveld is complex en beleidsvormingsprocessen zijn weerbarstig. Zo is een nationaal initiatief gestopt omdat hier onvoldoende draagvlak voor was. Beleidsmakers proberen beleid nu meer met innovatieve wijze vorm te geven. Dit doen zij steeds vaker via "interactieve" beleidsvormingsprocessen waarbij meerdere belanghebbenden worden betrokken om beleid in samenspraak vorm te geven.

Dit onderzoek is een kwalitatieve casusstudie over één van deze interactieve beleidsvormingsprocessen. Het analyseert het ontwerp van dit beleidsvormingsproces. Hiermee operationaliseert het onderzoek een variabele met praktische waarde. Het ontwerp kan immers gepland en uitgestippeld worden. Het is een aspect waar beleidsvormers controle op kunnen uitoefenen. Dit onderzoek analyseert hoe het ontwerp van het beleidsvormingsproces de houding van belanghebbenden beïnvloedt. De houding van belanghebbenden bleek al eerder van cruciaal belang binnen het beleidsveld. Er bestaan binnen het beleidsveld diverse afhankelijkheidsrelaties tussen de overheid en de belanghebbenden. Succesvol beleid valt of staat daardoor mede door de houding en steun vanuit belanghebbenden.

Het ontwerp van het beleidsvormingsproces bleek van wezenlijke invloed op de houding van belanghebbenden. Het droeg bij diverse belanghebbenden positief en negatief bij aan de houding tegenover beleid. In alle gevallen kwam dit doordat het beleidsvormingsproces 'interactief' was, of juist niet interactief genoeg was.

Dit onderzoek wijst echter ook uit dat een 'interactief' ontwerp niet zonder meer geschikter is dan een conventioneel 'klassiek' ontwerp. Belanghebbenden dichten aan beide stijlen verschillende kwaliteiten toe. Het onderzoek zoomt in op elf ontwerpkeuzes. Het laat zien dat er bij diverse keuzes spanningen bestaan tussen verschillende kwaliteiten. Een interactieve stijl stimuleert bijvoorbeeld de gepercipieerde representativiteit, terwijl dit ten koste zou gaan van gepercipieerde efficiëntie. De laatstgenoemde werd juist geassocieerd met een klassieke stijl. De ontwerper heeft daardoor de taak om bij iedere ontwerpkeuze een balans op te maken: Welke evenwicht tussen kwaliteiten past bij het proces waar ik naar streef? Het onderzoek geeft inzicht in de spanningen die ontstonden bij het beleidsvormingsproces in casu.

# Inhoud

<b>1. INLEIDING</b> .....	1
1.1   Aanleiding .....	1
1.1.1. De positie van mensen met een arbeidsbeperking in de arbeidsmarkt .....	1
1.1.2. Het beleid voor een inclusievere arbeidsmarkt .....	2
1.1.3. Sturen naar beter beleid .....	2
1.2   Doel- en vraagstelling.....	3
1.3.   Maatschappelijke relevantie .....	4
1.4.   Wetenschappelijke relevantie .....	5
1.5.   Leeswijzer .....	6
<b>2. THEORETISCH KADER</b> .....	7
2.1.   Het ontwerp van beleidsvormingsprocessen .....	7
2.1.1. De participatie van belanghebbenden .....	10
2.1.2. Het verloop van het beleidsvormingsprocessen .....	12
2.2.   De houding van belanghebbenden .....	16
2.2.1. Houdingen ten opzichte van beleid en beleidsvormingsprocessen .....	17
2.2.3. Attributen passend bij beleidsvormingsprocessen .....	18
2.2.3.1. De positie van belanghebbenden .....	19
2.2.3.2. De belangen van belanghebbenden.....	19
2.2.3.3. De normen en waarden van goed bestuur .....	20
2.2.3.4. De wisselwerking tussen belanghebbenden .....	21
2.3.   Conceptueel model.....	23
<b>3. METHODOLOGIE</b> .....	26
3.1.   Onderzoeksperspectief .....	26
3.2.   Onderzoeksdesign .....	26
3.3.   Onderzoekscriteria .....	27
3.4.   Operationalisering .....	28
<b>4. CASUSBESCHRIJVING</b> .....	32
4.1   Het beleidsveld .....	32
4.2   De aanloop naar het beleidsvormingsproces .....	34
4.3   Het proces in kwestie: expertgroep stroomlijning administratieve processen loonkostensubsidie ..	35
4.3.1. De administratie van loonkostensubsidie.....	35
4.3.2. Het proces van de expertgroep .....	36
4.3.4. De resultaten van de expertgroep .....	36
<b>5. RESULTATEN</b> .....	38

5.1.  Ontwerpkeuzes en de attributen die belanghebbenden hieraan koppelen. ....	38
5.1.1. De mate waarin er sprake was van een uitwisseling of wisselwerking van informatie.....	39
5.1.2. De mate waarin de overheidspartij het onderwerp afbakent.....	42
5.1.3. Het aantal aanwezige belanghebbenden .....	45
5.1.4. De diversiteit van de aanwezige belangen.....	46
5.1.5. De mate van invloed voor belanghebbenden.....	47
5.1.6. De mate van open-of geslotenheid in de selectie van belanghebbenden .....	49
5.1.7. De rol van de aanwezige politici en ambtenaren.....	51
5.1.8. Het verloopmodel dat tijdens het proces werd gehanteerd.....	52
5.1.9. De manier waarop tussentijdse deadlines werden vastgesteld .....	54
5.1.10. De manier waarop het eindpunt was vastgesteld.....	55
5.1.11. De manier waarop de informatievoorziening tot stand kwam.....	57
5.2. De invloed van het ontwerp op houdingen tegenover het proces.....	58
5.3. De invloed van het ontwerp op houdingen tegenover het beleid .....	60
<b>6.CONCLUSIE</b> .....	62
6.1.1. Deelvraag 1. Wat is de context waarin de expertgroep A-LKS plaatsvond?.....	62
6.1.2. Deelvraag 2: Hoe ziet het ontwerp van het beleidsvormingsproces van de expertgroep administratieve stroomlijning eruit? .....	62
6.1.3. Deelvraag 3: Welke betekenis heeft het ontwerp van het beleidsvormingsproces voor belanghebbenden? .....	64
6.1.4. Deelvraag 4: Wat is de invloed van het ontwerp van het beleidsvormingsproces op de houding van belanghebbenden tegenover het beleid?.....	65
6.1.5. De hoofdvraag.....	66
6.2. Discussie.....	67
<b>7.Bijlagen</b> .....	70
7.1.   Semi-gestructureerde interviewopzet.....	70
7.2.   Databronnen.....	71
7.3.   Verwijzingen.....	71

## 1. INLEIDING

---

### 1.1 | Aanleiding

Nederland telde in 2015 1,7 miljoen mensen met een zogenoemde 'arbeidsbeperking'. Dit zijn personen tussen de 15 en 75 jaar die door een langdurige aandoening, ziekte of handicap belemmerd worden bij het verkrijgen en uitvoeren van werk. Deze groep heeft een minder sterke positie op de arbeidsmarkt dan mensen zonder een arbeidsbeperking. In 2015 heeft minder dan de helft van de 25 tot 45-jarigen met een arbeidsbeperking betaald werk. Mensen zonder arbeidsbeperking hadden ruim twee keer zo vaak betaald werk (Poullissen, Fernandez Beir, Keuhn-Nelen, & Michels, 2017).

Werk voorziet mensen in belangrijke behoeften. Werklozen hebben vaker een slechtere fysieke en mentale gezondheid (Oomens, 2017). Door beperkte financiële middelen kunnen zij minder vrijetijdsactiviteiten uitoefenen, goederen consumeren en diensten afnemen. Bij financiële lasten leidt werkloosheid eerder tot psychologische stress (Koster & Gesthuizen, 2016). Ook hebben werkenden vaker een sterk sociaal netwerk en worden werkenden minder gestigmatiseerd (Van Belle, Boonen, & de Witte, 2014). De mogelijkheid om te werken wordt dan ook gezien als een mensenrecht. In 2016 is een VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap in werking getreden. Het VN-verdrag streeft ernaar de inclusie van mensen met een arbeidsbeperking in de arbeidsmarkt te normaliseren. Het verdrag houdt in dat mensen met een handicap ondersteund moeten worden bij het vinden, uitvoeren en behouden van werk (Hazelzet, Putnik, Otten, Goudswaard, & Blonk, 2017).

#### 1.1.1. De positie van mensen met een arbeidsbeperking in de arbeidsmarkt

Mensen met een arbeidsbeperking ervaren vaak een afstand tot de arbeidsmarkt. Er zou een barrière zijn bij het vinden, uitvoeren en behouden van werk. Deze barrière kent diverse oorzaken, zowel op macro-, meso- als -microniveau. Op macroniveau worden mensen met een arbeidsbeperking gehinderd door de technologisering en flexibilisering van de arbeidsmarkt. Dankzij technologisering verdwijnen veel routinematige taken, terwijl tegelijkertijd het aantal taken stijgt die een hoog probleemoplossend vermogen vereisen. Dit verlaagt voor veel mensen met een arbeidsbeperking de kans op werk, omdat mensen met een arbeidsbeperking vaker lager zijn opgeleid (De lange, Wielenga-meijer, Duijker, & Hamstede, 2018). Ook de flexibilisering van de arbeidsmarkt verlaagt de kans op werk voor mensen met een arbeidsbeperking. Tijdelijke werknemers worden vaak eerder ontslagen bij ziekteverzuim. En juist mensen met een arbeidsbeperking hebben vaker ziekteverzuim (SCP, 2016).

Ook op mesoniveau bestaan er barrières voor mensen met een arbeidsbeperking. Werkgevers zijn minder vaak bereid mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen. Het winstoogmerk en efficiëntie wegen zwaar binnen de bedrijfsvoering van veel werkgevers. Hierdoor staan andere sociale belangen soms onder druk. Enerzijds profileren werkgevers zich graag als maatschappelijk verantwoord. Anderzijds vergt het aannemen van mensen met een arbeidsbeperking extra geld- en tijdsinvesteringen. Het streven naar winst en efficiëntie gaat dikwijls ten koste van inclusieve ambities (van Endt, 2016).

Tenslotte ervaren mensen met een arbeidsbeperking ook op microniveau afstand tot de arbeidsmarkt. Zij kunnen bijvoorbeeld kampen met fysieke beperkingen of psychologische

kwetsbaarheden. Het vinden en behouden van werk is daardoor moeilijk. Dit verzwaart concurrentie met anderen op de arbeidsmarkt. Neem bijvoorbeeld de psychologische complexiteit die komt kijken bij het werken met een arbeidsbeperking. Een arbeidsbeperking vergt veel zelfkennis. Wat is er wel en niet bijzonder aan de eigen situatie? En hoe ga je daarmee om? Voor mensen met een arbeidsbeperking is het verkennen van eigen mogelijkheden vaak al een heel proces. Het vergt het aftasten en kenbaar maken van grenzen en talenten. Deze zijn niet altijd op voorhand bekend. Een beperkte werklast kan leiden tot ontevredenheid, een te grote werklast kan overbelasting of zelfs versneld ziekteverzuim veroorzaken (Beukema, Doherty, & Kuijpers, 2017).

### **1.1.2. Het beleid voor een inclusievere arbeidsmarkt**

Om de inclusie van mensen in de arbeidsmarkt te verbeteren, stelde de nationale overheid in 2015 de Participatiewet in werking. De overheid beoogt met deze wet dat alle Nederlandse burgers die kunnen werken, ook naar vermogen gaan werken (kamerstuk II, 33981, nr.3, 2013). De wet verplicht de Nederlandse overheid om zoveel mogelijk mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te begeleiden bij en naar werk. De begeleiding moet er voor zorgen dat zoveel mogelijk mensen gaan werken bij 'reguliere' werkgevers. De Wet banenafpraak en de Quotumwet zetten de Participatiewet verder kracht bij. De wetten staan in het verlengde van de Participatiewet. De Wet banenafpraak stelt Nederlandse werkgevers het doel voor 2026 nieuwe 125.000 banen te realiseren voor mensen met een arbeidsbeperking. Indien deze doelstelling niet wordt gehaald, kan de Quotumwet geactiveerd worden. Deze wet regelt de financiële heffingen over werkgevers die geen banen voor mensen met een arbeidsbeperking realiseren. Zo functioneert de wet als een stok achter de deur (Borghouts & Freese, 2016).

De uitvoering van de Participatiewet ligt bij de Nederlandse gemeenten en het UWV. Deze organisaties zijn verenigd in 35 arbeidsmarktregio's. De regionale benadering biedt mogelijkheid om aan te sluiten bij de dynamiek tussen werkgevers en werknemers. De werkgever zoeken hun werknemers namelijk vaak binnen de regionale arbeidsmarkt (kamerstuk II 33065 nr. 3, 2012). De arbeidsmarktregio's op hun beurt, worden aangemoedigd partijen uit hun omgeving te betrekken bij het produceren en uitvoeren van hun beleid. Het gaat hier over partijen zoals onderwijsinstellingen, werknemersorganisaties, werkgeversorganisaties en kennisontwikkelaars (Programmaraad, 2015). In theorie kunnen er zo samenhangende diensten over de gehele keten worden aangeboden (kamerstuk II 33065 nr. 3, 2012).

Ondanks de beoogde integrale aanpak, schort het in de uitvoering van de Participatiewet nog op een aantal vlakken. Zo stelt de Wet banenafpraak tussentijdse doelen aan het aantal banen dat voor 2026 moet worden gerealiseerd. De private werkgevers moeten in 2026 100.000 van de 125.000 banen hebben gerealiseerd. Zij hebben hun tussentijdse doelen behaald. Publieke werkgevers zijn verantwoordelijk voor de resterende 25.000 banen, maar hebben hun tussentijdse doelen niet behaald (Adelmeijer & Schenderling, 2018). Daarnaast brengt de uitvoering op een aantal aspecten nog weinig verandering teweeg. Zo is er weinig groei in het aantal werkgevers dat bekend is met de wet. Ook is er slechts geringe stijging in de hoeveelheid werkgevers die concrete plaatsingsplannen maken of functies speciaal voor mensen met een arbeidsbeperking creëren (Adelmeijer & Schenderling, 2018).

### **1.1.3. Sturen naar beter beleid**

Beleidsmakers geven aan dat het verbeteren van beleid niet zonder slag of stoot verloopt. Zij ervaren het beleidsveld als complex (Witvliet, 2019). Vaak krijgen ze te maken met een divers aantal (overheids)lagen. Regionale samenwerking is enerzijds het schaalniveau waar vraag en aanbod bijeen komen, anderzijds verspreidt regionale samenwerking het mandaat over verschillende partijen. Lokale, regionale en nationale partijen hebben ieder hun bevoegdheden. Beleidsmakers moeten op deze spreiding

kunnen inspelen, als zij beleid succesvol willen veranderen. (Oden, Beukeveld, & Offers, 2018). Bovendien, zo stellen Adelmeijer en Schenderling (2018), is de relatie tussen overheid en werkgever veranderd. De overheid is afhankelijker geworden van de werkgever. Om succesvol beleid te maken is de medewerking van werkgevers essentieel geworden. De gewenste 125.000 banen moeten immers door werkgevers gecreëerd worden. Dit maakt het partijenveld nog complexer (Adelmeijer & Schenderling, 2018). Witvliet (2019) stelt dan ook dat de beleidsmakers vaak te maken hebben met 'veelkoppige monsters'. Problemen blijken vaak symptomen van andere problemen; de consequenties van oplossingen zijn niet op voorhand te overzien en geen van de individuele partijen zou de capaciteit en kennis hebben om de problemen in één keer op te lossen.

In het beleidsveld bestaat aandacht voor het ontwikkelen van beleid op innovatieve wijze. Ook juist omdat het beleidsveld zo complex is. Vaak richten beleidsmakers zich op nieuwe samenwerkingsvormen en het zoeken van toenadering bij andere partijen. Dit wordt in de literatuur ook wel 'interactieve' beleidsvorming genoemd (Edelenbos & Meerkerk, 2016) Beleidsvormingsprocessen die deze interactieve stijl hanteren, bestaan zowel op lokaal, regionaal-als nationaal niveau (van der Klein, Noordhuizen, Stavenuiter, Verleun, & van der Veer, 2015) (kamerstuk II, 34352 nr 142, 2018) (Den Haag, 2019). Zo verkennen gemeenten zogeheten 'publieke-private partnerschappen' (Oden, Beukeveld, & Offers, 2018). Gemeenten zoeken kleine en middelgrote ondernemers op om samen beleid te ontwikkelen. Een intensievere samenwerking geeft vertrouwen en verlaagt uiteindelijk de regeldruk. Regionaal organiseert EMB AV 'participatiescans'. In deze bijeenkomsten komen experts, beleidsmakers en belanghebbenden bijeen om de bestaande integratieketen te vergelijken met het ideale scenario (Sapulete & Verkennis, 2018). Nationaal zet staatssecretaris van Ark in op "Breed Offensief". Dit is een programma waarin het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) "in samenspraak" met de belanghebbende partijen beleid ontwikkelt (kamerstuk II, 345252 nr 138, 2018). Doelstelling van het programma is om te komen tot aanpassingen in de regelgeving en uitvoering van de Participatiewet.

De interactieve beleidsvormingsprocessen kunnen sturing rond de Participatiewet structureel verbeteren. Als een beleidsvormingsproces aansluit bij een beleidsveld, verbetert dit de kwaliteit van het beleid (Bovens, 't Hart, & van Twist, 2012). Echter de waarde en werking van deze nieuwe beleidsvormingsprocessen is nog relatief onbekend. Waar onderzoekers de voortgang van het beleidsveld consistent monitoren (UWV, 2020) (Berenschot, 2019) ontbreekt binnen het beleidsveld reflectie op de nieuwe beleidsvormingsprocessen. Van de drie genoemde initiatieven is alleen bij de publiek-private partnerschappen verder onderzoek verricht. Een diepgaand inzicht in de processen is noodzakelijk. Op dit vlak kan onderzoek beleidsmakers ondersteunen bij het (door)ontwikkelen van nieuwe beleidsvormingsprocessen. Onderzoek kan het 'interactieve' ontwerp van deze beleidsvormingsprocessen analyseren, zodat toekomstige ontwerpen verder kunnen worden aangescherpt. Door betere processen kunnen beleidsmakers beter beleid maken, en door beter beleid kunnen meer mensen aan werk worden geholpen.

## 1.2 | Doel- en vraagstelling

De belangenorganisatie De Normaalste Zaak (DNZ) is één van de partijen die bezig is met nieuwe beleidsvormingsprocessen omtrent de Participatiewet. De organisatie speelt zowel een rol bij regionale initiatieven als bij het nationale Breed Offensief. Dit onderzoek richt zich op dit laatste initiatief. Daar heeft DNZ een subonderdeel van Breed offensief begeleid: de "expertgroep administratie loonkostensubsidie" (Expertgroep A-LKS). In die groep waren vertegenwoordigers van het ministerie van SZW, VNG, Divosa, de Cliëntenraad, gemeenten en werkgevers aanwezig. Het doel van de expertgroep was om nieuw beleid te creëren omtrent het instrument loonkostensubsidie (kamerstuk II, 35394 nr 3, 2020). De groep had als doelstelling om binnen een beperkt aantal bijeenkomsten een beleidsvoorstel gereed te hebben. DNZ wil leren van dit beleidsvormingsproces en haar rol als begeleider. De organisatie verbindt vaker overheid,

werkgever en werknemer om beleid gezamenlijk te verbeteren (De Normaalste Zaak, 2020). Door onderzoek naar de expertgroep A-LKS kunnen dergelijke 'interactieve' beleidsvormingsprocessen worden doorontwikkeld. Het sterkt het begrip over deze beleidsvormingsprocessen en de wijze waarop de processen beleid structureel kan verbeteren. Doel van dit onderzoek is dan ook als volgt:

Het doel van dit onderzoek is om handvatten te bieden voor het doorontwikkelen van interactieve beleidsvormingsprocessen *door* inzicht te geven in de wijze waarop het ontwerp van het beleidsvormingsproces de houdingen van belanghebbenden beïnvloedt.

Om dit doel op een zorgvuldige wijze te bereiken is de volgende hoofdvraag leidend gemaakt binnen dit onderzoek:

**Hoe beïnvloedt het ontwerp van het beleidsvormingsproces in de expertgroep administratieve stroomlijning de houdingen van belanghebbenden tegenover het beleid?**

De volgende deelvragen zijn geformuleerd om op een structurele manier de hoofdvraag te beantwoorden:

1. Wat is de context waarin de expertgroep A-LKS plaatsvond?

De eerste deelvraag vereist het verkennen van de contextuele factoren die in het beleidsvormingsproces een rol kunnen spelen. Zo kan de betekenis van het beleidsvormingsproces en al haar onderdelen beter begrepen worden. De context is beschreven aan de hand van rapportages en onderzoeken binnen het beleidsveld.

2. Hoe ziet het ontwerp van het beleidsvormingsproces van de expertgroep administratieve stroomlijning eruit?

De tweede deelvraag zet aan tot een verdieping in de wetenschappelijke literatuur, en een koppeling van de literatuur aan de empirie. In de literatuur zijn meerdere aspecten van beleidsvormingsprocessen en hun ontwerpen onderscheiden, en is gekeken naar de verhoudingen tussen verschillende ontwerpstijlen. Daaropvolgend is vanuit de empirie geanalyseerd hoe de expertgroep A-LKS strookt met deze theorieën.

3. Welke betekenis heeft het ontwerp van het beleidsvormingsproces voor belanghebbenden?

Ook deelvraag drie zet aan tot een verdieping in de wetenschappelijke literatuur. Relevante theorieën over houdingvorming zijn beschouwd. Daarnaast is vanuit de empirie het verband tussen het ontwerp van het beleidsvormingsproces en de houding van belanghebbenden geanalyseerd. De deelvraag focust op de structuur van dit verband. Met andere woorden: hoe ziet het verband eruit?

4. Wat is de invloed van het ontwerp van het beleidsvormingsproces op de houding van belanghebbenden tegenover het beleidsplan?

De laatste deelvraag vereist ook analyse van het verband tussen het ontwerp en de houding. Deze deelvraag verlegt echter de focus naar de gevolgen van dit verband. De empirie wijst uit *wat* de invloed is van het ontwerp van de expertgroep A-LKS, waar de vorige deelvraag focuste op *hoe* de invloed in elkaar steekt.

### 1.3. | Maatschappelijke relevantie

In het beleidsveld omtrent de inclusiviteit op de arbeidsmarkt worden verschillende interactieve beleidsvormingsprocessen geïnitieerd (van der Klein, Noordhuizen, Stavenuiter, Verleun, & van der Veer, 2015) (kamerstuk II, 34352 nr 142, 2018) (Den Haag, 2019). In het verlengde daarvan analyseert dit onderzoek de houding van belanghebbenden tegenover het beleid dat voortkomt uit één van deze interactieve beleidsvormingsprocessen. Binnen het beleidsveld bleek de houding van belanghebbenden al eerder van cruciaal belang. Een eerder wetsvoorstel vanuit het ministerie van SZW is gestrand vanwege de negatieve houding van belanghebbenden.



In 2018 stelde het ministerie van SZW voor om beleidsinstrumenten binnen de Participatiewet te vervangen. Het instrument loonkostensubsidie zou vervangen worden door loondispensatie. Beide instrumenten regelen compensaties voor werkgevers. Werkgevers die mensen met een arbeidsbeperking aannemen kunnen gecompenseerd worden voor de verminderde productiviteit van werknemers (Samenvoordeklant, 2020). Deze compensatie verliep nog via verschillende regelingen. Werkgevers vonden de verschillen tussen regelingen ingewikkeld en inefficiënt. De bedoeling was dat door loonkostensubsidie te vervangen voor loondispensatie nog maar één regeling te gebruiken. De vervanging van het instrument zou de regelgeving over compensatie zo vereenvoudigen (kamerstuk II, 2018). De vervanging zou efficiëntiewinst opleveren en administratieve druk verlagen. De efficiëntiewinst zou daarnaast gebruikt worden om andere initiatieven binnen de inclusieve arbeidsmarkt te financieren.

Het wetsvoorstel is gestrand door een gebrek aan maatschappelijk draagvlak. Belanghebbenden namen een negatieve houding in tegenover het voorstel. Zo boden een groep van gemeenten, cliëntvertegenwoordigers, onderwijsinstellingen en werknemersorganisaties een petitie tegen het wetsvoorstel aan bij de Tweede Kamer (Landelijke cliëntenraad, 2018). De Tweede Kamer debatteerde over de kwestie (Aanhangsel Handelingen II 2017/18 nr. 748, 2017) en de kwestie werd aangekaart in de media (NOS, 2018) (Kalshoven, 2018) (Weel, 2018) (van Roessel, 2018). In het oog springend was de weerstand vanuit werkgevers. Deze groep zou financieel gebaat zijn bij de nieuwe regeling (van Roessel, 2018), maar veel werkgevers spraken zich juist negatief uit over de regeling (Cedris, 2018). Deze werkgevers vonden dat het wetsvoorstel een negatief beeld creëerde, waarin mensen met een arbeidsbeperking onvolwaardige werknemers zijn. Daarnaast zou de regeling voor veel werknemers leiden tot onzekerheid over inkomen en pensioen (Centraal Planbureau, 2018).

Zo blijkt dat de houding van belanghebbenden van essentieel belang kan zijn. Een geannuleerd wetsvoorstel kost tijd en geld. Daarnaast remt het progressie binnen het beleidsveld. Op nationaal niveau moest de overheid de plannen opnieuw uitstippelen. Stilstand ontstond, terwijl het bestaande beleid nog gebreken kende (Adelmeijer & Schenderling, 2018). De nieuwe (nationale) initiatieven richten zich op interactie tussen belanghebbenden. Begripsvorming over de houding van deze belanghebbenden kan hierin van wezenlijk belang zijn. Het is een ingrediënt dat mede kan bepalen of beleid positief ontvangen wordt (Boedeltje, 2009).

## 1.4. | Wetenschappelijke relevantie

Interactie met belanghebbenden is een groeiend thema binnen de bestuurskundige literatuur (Edelenbos & Meerkerk, 2016). Edelenbos en Meerkerk (2016) en Teisman (2017) stellen dat complexe problematiek succesvol kan worden aangepakt door het betrekken van meer partijen en perspectieven. Teisman en Bill (2017) noemen dit een 'complexe aanpak'. Zo'n aanpak heeft volgens hen meerdere voordelen kennen. Het voorziet in een omvangrijker perspectief op de problematiek; het put kracht uit middelen van een grotere groep actoren; het vergroot het maatschappelijk draagvlak en handelt uit een grotere kennisbron (Scott & Thomas, 2017).

Interactieve beleidsvormingsprocessen zijn echter niet onbetwistbaar. Ze zijn nog geen gemeengoed en relatief weinig toegepast in de praktijk (Bobbio, 2019). Nouzari, Hartmann en Spitt (2019) stellen dat dergelijke processen nog teveel vanuit theoretisch oogpunt worden bekeken. Academics zouden daardoor de voordelen nog te vaak als vanzelfsprekend beschouwen. Volgens Hoppe (2011) wijkt het positieve beeld van academics af van de realiteit die burgers en beleidsmakers ervaren. Een interactieve benadering zou wel degelijk belangrijke knelpunten en dilemma's kennen. Zo duidt Hoppe (2011) de kans dat er vertrouwen ontbreekt tussen belanghebbenden. In dergelijke gevallen stellen partijen het proces soms in werking voor eigen belangen, ten koste van gemeenschappelijke goed. Ook andere onderzoekers beschrijven de knelpunten van de interactieve benadering. Boezeman, Vink, Leroy en Halffman (2014) zien dat ambitieuze gezamenlijke doelen kunnen ontaarden in éénzijdig beleid.

Nouzari, Hartmann en Spitt (2019) stellen dat interactie ook kan eindigen in een patstelling of disproportionele tijdsinvesteringen kan vereisen.

Interactieve beleidsvorming kent dus zowel pleitbezorgers als sceptici. Ianniello, Iacuzzi, Fedele en Bursati (2019) zoeken hier de nuance op. Ze nemen beide kanten van de medaille in ogenschouw. Vanuit een systematische literatuuranalyse concluderen zij dat er kennis ontbreekt over de sterke en zwakke punten van interactieve beleidsvorming. De huidige literatuur brengt volgens hen onvoldoende in kaart brengen hoe beleidsmakers om kunnen gaan met deze voor- en nadelen. Onderzoekers zouden beter uiteen kunnen zetten wanneer interactieve beleidsvorming waardevol is, en hoe nadelen kunnen worden voorkomen. Ianniello, Iacuzzi, Fedele en Bursati. (2019) vragen zich bijvoorbeeld af: *'is het rijkere perspectief dat de interactieve benadering creëert ook te combineren met efficiëntie?'* (p.40)

Er is met andere woorden meer onderzoek nodig naar het ontwerp van interactieve beleidsvorming. Waarom lopen deze processen zoals ze lopen? Wat betekent dit voor de uitkomsten van deze processen? En hoe kunnen beleidsmakers hiermee omgaan? Door het ontwerp van interactieve beleidsvorming te doorgronden, kunnen beleidsmakers het vaardiger inzetten in de praktijk. Ook leert onderzoek hen welke nuances er nodig zijn in het beeld rond interactieve beleidsvorming

## 1.5. | Leeswijzer

Na deze inleiding worden in het theoretisch kader de relevante wetenschappelijke theorieën belicht. Eerst wordt aandacht geschonken aan het ontwerp van beleidsvormingsprocessen. Hier wordt nader ingegaan op het ontwerp van interactieve beleidsvormingsprocessen en hoe dit ontwerp verschilt van conventionele stijlen. Vervolgens wordt uitééngezet wat een houding van een belanghebbende behelst en hoe dit in verband kan worden gezien tot beleid en het ontwerp van beleidsvormingsprocessen. Daarna worden het gehanteerde onderzoeksperspectief en de onderzoeksmethoden beschreven. Dit is een kwalitatief onderzoek toegespitst op een enkele casus. Daarom wordt de casus in de casusbeschrijving verder toegelicht. De empirische data die uit de casus voortkomen worden beschreven in het resultatenhoofdstuk. In de conclusie worden de hoofd- en deelvragen beantwoord, waarna de betekenis van deze antwoorden verder worden geduid in de discussie.

## 2. THEORETISCH KADER

---

De overheid staat voor de uitdaging het beleid over de inclusiviteit van de arbeidsmarkt te verbeteren. Het huidige beleid kent gebreken (Adelmeijer & Schenderling, 2018) en een nieuw nationaal wetsvoorstel is gestrand (den Dool & Peek, 2018). Zoals eerder besproken belemmerde onder andere de negatieve houding van belanghebbenden de ontwikkeling van nieuw beleid. Interactieve beleidsvorming biedt hier mogelijk een uitkomst. Er is echter beperkte kennis beschikbaar over het ontwerpen van interactieve beleidsvorming en de impact daarvan. Met dergelijke kennis kunnen beleidsmakers interactieve beleidsvorming in de toekomst beter kunnen toepassen. Dit is de aanleiding om in dit theoretisch kader twee concepten verder uitéén te zetten. Allereerst het ontwerp van (interactieve) beleidsvormingsprocessen en ten tweede de houding van belanghebbenden tegenover beleid. Het theoretisch kader belicht voor beide concepten de aanknopingspunten in de wetenschappelijke literatuur. Daarna komt de verwachte relatie tussen beide concepten aan bod.

### 2.1. | Het ontwerp van beleidsvormingsprocessen

Publiek beleid geeft vorm aan de maatschappij (Bovens, 't Hart, & van Twist, 2012). Een degelijk ontwerp van beleid is cruciaal. Slecht ontworpen beleid kan vergaande effecten hebben voor de levenskwaliteit van burgers. Het effectief ontwerpen van beleid staat historisch gezien dan ook veel onder de aandacht. Vooral bij het falen van beleid wordt er al snel gekeken naar het ontwerp van het beleid (Howlett M. , 2019).

Het ontwerp van beleid is een breed concept, waarvan dit onderzoek slechts een deel belicht. In de Engelstalige literatuur heet het ontwerpen van beleid ook wel *'policy design'*. Howlett en Mukherjee (2014) definiëren het ontwerpen van beleid als *'een bewuste poging om beleidsdoelen te definiëren en te koppelen aan instrumenten waarmee deze doelen behaald dienen te worden'*. In deze definitie lijkt het ontwerpen van beleid vooral te gaan over het vormgeven van inhoud: wat moet er gebeuren? En hoe gaat dit gebeuren?. Volgens Howlett en Mukherjee is dit echter maar een deelaspect van *Policy design*. Zij noemen dit het 'substantieve' component. De onderzoekers beargumenteren dat het ontwerpen van beleid ook een 'procedureel' component omvat. Zij definiëren deze component als : *"a set of activities related to securing some level of agreement among those charged with formulating, deciding upon and administering that alternative vis-à-vis other alternatives"* (Howlett & Mukherjee, 2014, p. 58). Deze component richt zich op het ontwerpen van het proces. Met andere woorden: hoe worden beslissingen bereikt? Het is dit 'procedurele' component dat centraal staat in dit onderzoek.

Het procedurele component kan in het Nederlands vrij vertaald worden als 'het ontwerp van het beleidsvormingsproces'. Sydney (2017) kaart de pragmatische waarde van dit ontwerp aan. *'Het ontwerp verbetert het zoeken naar -en de generatie van- beleidsalternatieven die zouden moeten leiden tot effectief en succesvol beleid'* (p.80). Door het ontwerp van beleidsvormingsproces wordt beleid meer systematisch vormgegeven. Sydney (2017) stelt bovendien dat in een ontwerp verschillende accenten kunnen worden gelegd. Een ontwerp kan bijvoorbeeld gericht zijn op verzamelen van zoveel mogelijk informatie, of het afstemmen van een keuze met verschillende partijen.

## Bestuursstijlen

Het is voor dit onderzoek belangrijk om over deze accenten uit te weiden. Met welke gedachten in het achterhoofd worden beleidsvormingsprocessen ontworpen? En hoe worden deze ontwerpen vergeleken? Onderzoekers typeren ontwerpen vaak door ze binnen 'stromingen', 'bestuursstijlen' of 'sturingsconcepties' te plaatsen (Torfing & Peters, 2012) (Bekkers, 2012). Met betrekking tot beleidsvormingsprocessen waar wél en geen belanghebbenden participeren zijn er twee relevante stijlen te onderscheiden: klassieke beleidsvorming en interactieve beleidsvorming (Torfing & Peters, 2012). De stijlen beschrijven de veronderstellingen en concepten op basis waarvan overheden beleid ontwerpen. Bekkers (2012) noemt het *'stelsels van veronderstellingen over vermeende effectiviteit, efficiency en de legitimiteit van overheidsoptreden'*.

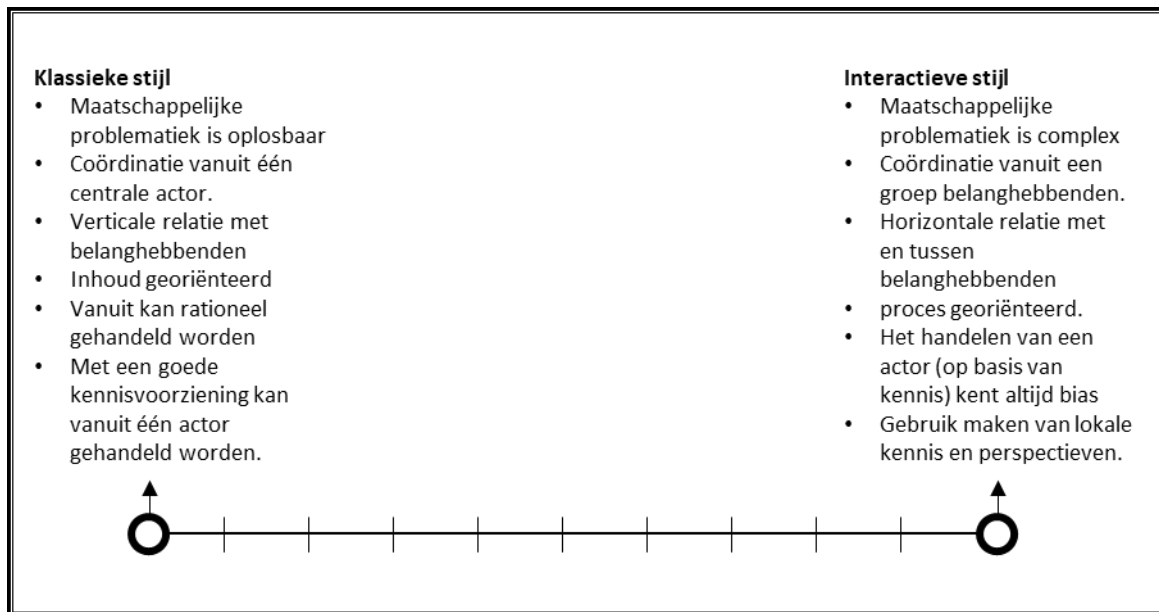
Volgens Jordan Wurzel en Zito (2015) valt beleid niet strikt binnen de klassieke of alleen binnen de interactieve stijl te typeren. De stijlen vloeien voort uit zowel impliciete als expliciete keuzes van overheden. Onderzoekers beargumenteren dan ook dat de stijlen in een glijdende schaal vallen (Vreke, et al., 2009). Ontwerpen en ander overheidshandelen kunnen kenmerken hebben van beide stijlen. Ze vallen vaak ergens tussen beide stijlen in. De stijlen zijn door onderzoekers veelvuldig gebruikt om overheidshandelen te duiden (Torfing & Peters, 2012).

Onderzoekers noemen de klassieke stijl ook wel de 'government of hiërarchische' stijl (Vreke, et al., 2009). In deze stijl staat een fundamentele veronderstelling over de samenleving centraal. Problematiek binnen de samenleving is beheersbaar en oplosbaar vanuit één centraal punt (Bekkers, 2012). Dit 'monocentrisme' uit zich in verticale relaties tussen overheidsorganen onderling, en tussen overheidsorganen en de verdere maatschappij. De overheid dicteert het beleidsveld op basis van haar (regelgevende) autoriteit. Daarmee is de overheid de dominante actor van dit veld (Vreke, et al., 2009). De overheid heeft hiertoe de juiste middelen. Door de juiste beslissingen aan de top kan het overheidsapparaat werken als een 'geoliede machine', efficiënt en doelmatig (Bekkers, 2012, p. 92).

Naast de sterke hiërarchische benadering is de stijl georiënteerd op de inhoud van beleid. Deze oriëntatie komt voort uit de veronderstelling dat de samenleving 'oplosbaar' is. Een dergelijk perspectief maakt een rationele benadering van beleid aantrekkelijk, want een de juiste perceptie van het probleem zal in dit geval leiden tot een sluitende oplossing. Sturing komt in deze stijl dus voort vanuit het vertrouwen op informatieverzameling en kennis. Het adagium 'meer weten is beter sturen' is dan ook sprekend voor de bestuursstijl (Bekkers, 2012, Snellen, 1987b). Informatie is zowel leidend in de definiëring van problemen en oplossingen als in de evaluatie van het beleid.

De interactieve stijl plaatsen onderzoekers vaak binnen een bredere stijl, de governance stijl. In het Engels heet de stijl ook wel 'interactive governance' (Edelenbos & Meerkark, 2016). Ook in de interactieve (governance) stijl staan fundamentele veronderstellingen over de samenleving centraal. De overheid heeft niet langer de kracht om problemen in de maatschappij zelfstandig op te lossen. Maatschappelijke problematiek is daarvoor te complex. Deze veronderstelling gaat hand in hand met een tweede veronderstelling, de veronderstelling dat de actoren binnen een beleidsveld over een sterk zelfsturend vermogen beschikken. Dit betekent ten eerste dat actoren vaardig genoeg zijn om zelfstandig tot goede beslissingen te komen. Ten tweede betekent het dat actoren zich ook vaak autonoom opstellen. Ze laten zich niet zomaar instructies opleggen, zeker niet als deze indruisen tegen de eigen expertise of belangen. Gezamenlijk kunnen deze veronderstellingen het terugtreden van de overheid legitimeren (Bekkers, 2012). De overheid neemt in deze bestuursstijl meer plaats naast andere actoren, waarmee zij gezamenlijk sturing geeft aan beleidsvelden. Deze 'interactieve' of 'pluralistische' benadering kent diverse voordelen. Zo speelt het onder andere in op lokale kennis en bevoegdheden en stuurt het naar consensus (Vreke, et al., 2009).

De stijl kenmerkt zich naast de horizontale verhoudingen ook door een oriëntatie op het 'relationele' of het 'proces' (Vreke, et al., 2009). Achterliggend aan deze oriëntatie is de gedachte dat informatie per definitie onvolledig is, op meerdere wijze kan worden geïnterpreteerd en vaak gekleurd is door belangenposities. Dit perspectief op informatie ondermijnt een rationele benadering van beleid. De informatie waarop individuele actoren acties baseren zou vaak bias kennen. Sturing door één enkele actor laat ten onrechte belangrijke perspectieven buiten beschouwing (Bekkers, 2012). De interactieve stijl stuurt daarom bij voorkeur op proces in plaats van inhoud. Via het proces de krijgen diverse actoren de ruimte om hun perspectief in te brengen. (Vreke, et al., 2009).



Figuur 1: De glijdende schaal tussen de klassieke en interactieve stijl

De eigenschappen van beide stijlen staan hierboven beschreven (zie figuur 1). Dit onderzoek richt zich op de eigenschappen van de interactieve stijl in het ontwerp van beleidsvormingsproces. Het is dus belangrijk te weten hoe deze stijl terug te vinden is in ontwerpen. Welke elementen uit het ontwerp zijn typisch voor de interactieve stijl? Edelenbos, Teisman en Reuding (2001) definiëren een pragmatische definitie van interactieve beleidsvorming die hier van toepassing kan zijn:

*"Interactieve beleidsvorming is een proces dat zo ontworpen is dat een aanzienlijke en gevarieerde groep van betrokkenen in staat is om via onderlinge interactie en interactie met experts, bestuurders financiers en vertegenwoordigers van derde belanghebbenden hoogwaardige oplossingen te vinden voor het gebied waarin hun belangen liggen."*(P.5)

Uit deze definitie vallen twee belangrijke elementen te herleiden.

1. Ten eerste gaat interactiviteit om het betrekken van partijen. Belanghebbenden moeten in interactie met elkaar staan. Ze moeten zo in staat zijn om iets te kunnen inbrengen in het beleidsvormingsproces. De nadruk ligt hier op het 'in staat zijn'. Met andere woorden, belanghebbenden worden actief betrokken, ze krijgen de kans in de beleidsvorming te participeren.
2. Ten tweede leggen Edelenbos, Teisman en Reuding de nadruk op het *proces*. Volgens hen is er bij interactieve beleidsvorming sprake van een bepaald proces ofwel sequentie. Oorzakelijk daaraan is de *onderlinge interactie* die plaatsvindt. Inherent aan onderlinge interactie is namelijk het ontstaan een wisselwerking. De één communiceert met de ander en de ander kan terug communiceren. Om verwarring te voorkomen gebruikt dit onderzoek het woord verloop in plaats

van proces. (het woord beleidsvormingsproces komt namelijk ook vaak voor in dit onderzoek en heeft een andere betekenis).

Vanuit de glijdende schaal in figuur 1 kunnen deze twee elementen verder uit worden gediept.

### 2.1.1. De participatie van belanghebbenden

Participatie is een groeiend thema binnen de bestuurskundige literatuur (Edelenbos & van Meerkerk, 2016). Onderzoekers verwachten dat participatie diverse positieve effecten kan hebben. Participatie stimuleert onder andere de zelfontplooiing van belanghebbenden stimuleren; democratische tekorten kunnen tegengaan; draagvlak voor beslissingen kunnen vergroten en lokale kennis benutten (Boedeltje, 2009).

Participatie en interactieve beleidsvorming lijken twee termen voor hetzelfde principe, maar zijn dit niet. Interactieve beleidsvorming vereist participatie, maar participatie is niet altijd interactieve beleidsvorming. Pröpper, Litjens en Westesteijn (2006) schreven een definitie van participatie waarmee dit punt duidelijk gemaakt kan worden. Zij definiëren participatie als volgt: "*Participatie is het deelnemen door burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven aan beleidsprocessen gericht op de publieke zaak bij voorbereiding, bepaling, uitvoering en/of evaluatie van beleid*" (P. 64). Pröpper, Litjens en Westesteijn benadrukken het deelnemen van belanghebbenden, waar interactieve beleidsvorming de wisselwerking met belanghebbenden benadrukt. Er zijn dan ook initiatieven waarin belanghebbenden wel participeren in beleidsvorming, maar waarin tijdens de communicatie geen wisselwerking plaatsvindt. Voorbeelden hiervan zijn informatieavonden of hoorzittingen (Pröpper, Litjens, & Westesteijn, 2006).

De intensiteit van participatie kan worden weergegeven in een glijdende schaal. Binnen de literatuur over participatie wordt er al decennia gebruik gemaakt van dergelijke weergaven. Arnstein (1969) creëerde hier de bekende term *participatieladder* voor. De ladder van Arnstein rangschikt initiatieven op basis van de invloed die belanghebbenden op beleid krijgen. Initiatieven met meer invloed staan hoger op de ladder. De ladder van Arnstein is eendimensionaal, schalen of ladders van andere onderzoekers zijn complexer. Steenbeek en Pröpper (2001), bijvoorbeeld, hanteren meerdere horizontale assen in hun schaal. De assen tezamen vormen de schaal. Is er sprake van minder 'intensieve' participatie, dan neigt de beleidsvorming naar de klassieke stijl. Als de participatie intensiever is, neigt de beleidsvorming naar een interactieve stijl. De assen bestaan uit vraagstukken zoals: '*veel of weinig belanghebbenden?*' (p. 124)

Het is voor dit onderzoek belangrijk een dergelijke multidimensionale schaal te schetsen. Zo kan worden vastgesteld hoe participatie (en daarmee de interactieve stijl) terug te vinden is in het ontwerp van een beleidsvormingsproces. De schaal van Steenbeek en Pröpper valt echter niet één op één over te nemen. Deze is breder toegespitst dan voor dit onderzoek noodzakelijk en gaat over de beleidscyclus van voorbereiding tot en met evaluatie. Daarnaast richten Steenbeek en Pröpper zich alleen op lokaal interactief beleid. Een passende multidimensionale schaal kan echter wel voortbouwen op bestaande participatieladders. Op basis van onderzoeken van Fung(2006), Arnstein (1975), Newig en Kvarda (2012) en Pröpper en Steenbeek(2001) kunnen 7 horizontale assen worden opgesteld (zie figuur 2). Deze assen worden in dit onderzoek 'ontwerpkeuzes' genoemd. Zoals eerder genoemd maakt de beleidsmaker impliciet of expliciet keuzes die tezamen het ontwerp van het beleidsvormingsproces vormen.

### *Informatie-uitwisseling*

Volgens Fung (2006) is het belangrijk in welke mate er sprake is van een uitwisseling of wisselwerking van informatie. Er zijn vormen van participatie waarin de overheid alleen informatie zendt (denk aan informatieavonden). Ook zijn er vormen waarin de overheid informatie zendt én ontvangt, maar er alsnog geen sprake is van uitwisseling (bijvoorbeeld hoorzittingen). Dergelijke vormen vallen meer aan de klassieke zijde van het spectrum. De vormen gaan ervan uit dat de overheid kennis juist interpreteert en hiernaar op passende wijze handelt. Aan de interactieve zijde van het spectrum is er wel sprake van een wisselwerking. Fung noemt hier discussie en onderhandelingen als voorbeeld. In dergelijke vormen wordt helder wat de verhoudingen binnen de groep zijn en kan er naar consensus worden gezocht. De ontwerpkeuze "de mate van uitwisseling van informatie" is weergegeven in figuur 2.

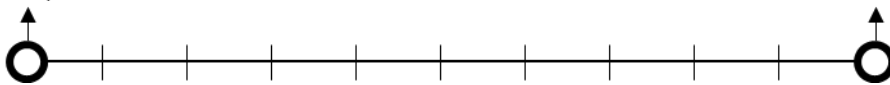
Sterk daaraan gerelateerd is de mate waarin de overheidspartij het onderwerp dicteert (Fung, 2006). De overheid kan een onderwerp geheel afbakenen, maar kan het onderwerp ook open laten voor discussie. In het laatste geval komt het daadwerkelijke onderwerp van het beleidsvormingsproces geleidelijk tot stand, vanuit een groepsproces. Dit groepsproces past meer bij een interactieve stijl. Hierbij is sprake van minder vertrouwen in het eigen perspectief. Als de overheid iets ontgaat kan het alsnog in discussie ter tafel komen. Ook de ontwerpkeuze de mate van afbakening van het onderwerp door de overheid' is in figuur 2 weergegeven.

#### **Klassieke stijl**

- Eénzijdige stroom van informatie
- Overheid bakent onderwerp af.

#### **Interactieve stijl**

- Uitwisseling van informatie
- Groep bakent onderwerp af



*Figuur 2: Ontwerpkeuzen 1 en 2*

### *De invloed van belanghebbenden*

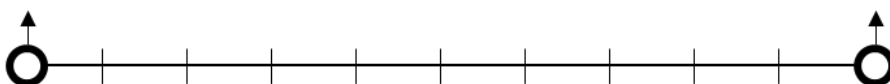
Arnstein (1975) en Fung (2006) stellen dat de mate van invloed een belangrijke horizontale as is. Invloed kan volledig afwezig zijn. Hier houdt de overheid andere actoren buiten spel. Dit wijst op een klassieke stijl. Invloed kan ook indirect zijn, bijvoorbeeld wanneer de overheid zich laat consulteren door belanghebbenden. Ook dit wordt vaak geduid als een klassiekere stijl (Vreke et al. 2009). Directere invloed die hiertegenover staat is interactiever van aard. De overheid gaat daar minder uit van de eigen kracht en kennis.

#### **Klassieke stijl**

- Geen of indirectere invloed voor participanten

#### **Interactieve stijl**

- Directere invloed voor participanten



### *De vertegenwoordiging van belanghebbenden*

Newig en Kvarda (2012) noemen het aantal belanghebbenden als relevante horizontale as. Het aansluiten van meer belanghebbenden kan leiden tot inhoudelijke verrijking. Er kan beter worden ingespeeld op lokale informatie. Lokale of specialistische informatie kan hierbij de discussies lastiger maken, maar dit leidt uiteindelijk ook tot oplossingen die meer perspectieven en kennis omvatten. Een argumentatie die in lijn staat met een interactieve stijl.

Ook relevant, volgens Pröpper en Steenbeek (2001), zijn de typen belanghebbenden die aanwezig zijn. Met andere woorden: is ieder soort belang in het beleidsvormingsproces vertegenwoordigd? Als alle belangen vertegenwoordigd zijn en hun vertegenwoordigers komen tot consensus, dan geniet beleid veel draagvlak. Het belang dat aan consensus wordt gehecht past bij de interactieve stijl. In de klassieke stijl is consensus in veel mindere mate een doelstelling.

Fung (2006) benadrukt de selectiemethode van belanghebbenden. Een selectiemethode kan volgens hem zeer open tot zeer gesloten zijn. Bij een open selectiemethode bepaalt de groep wie er behoort tot de groep. Selectie is daarmee niet een eenmalige beslissing maar een doorlopend proces. Een open selectiemethode past erg bij een interactieve stijl. Het gaat erom het beleid bloot te leggen aan zoveel mogelijk relevante perspectieven en kennis. Een gesloten methode gaat er vanuit dat een enkele actor of groep actoren hier al toe in staat is.

Ten slotte benadrukken Pröpper en Steenbeek(2001) de manier waarop ambtenaren, bestuurders of politici zijn vertegenwoordigd. Zij zouden een faciliterende rol in kunnen nemen, waarin zij de belanghebbenden ondersteunen en stimuleren. Zo kunnen belanghebbenden de ruimte en kracht verkrijgen om te participeren. Volgens Pröpper en Steenbeek kan beleidsvorming zo verrijkt worden met meer kennis en perspectieven. Beleidsvorming krijgt daarmee meer een interactieve stijl. Anderzijds kunnen ambtenaren, bestuurders en politici een meer sturende rol kunnen innemen. Zij kunnen discussies afbakenen, een bepaalde richting geven of zelfs minimaliseren. Hier wordt meer uitgegaan van de klassieke stijl, waarin het perspectief van de overheid de leidraad vormt.

#### Klassieke stijl

- Kleiner aantal participanten.
- Minder verschillende 'typen' participanten.
- Gesloten selectiemethode.
- Aanwezige rol.

#### Interactieve stijl

- Groter aantal participanten.
- Meer verschillende 'typen' participanten.
- Open selectiemethode.
- Faciliterende rol.



Figuur 3: Horizontale assen van participatie binnen het ontwerp van een beleidsvormingsproces

## 2.1.2. Het verloop van het beleidsvormingsprocessen

Het verloop van beleidsvormingsprocessen is het tweede element dat kan worden ontworpen naar de interactieve stijl. Het verloop is een essentieel onderdeel voor interactieve beleidsvorming. Interactieve beleidsvorming kent altijd een wisselwerking tussen belanghebbenden. Inherent aan een wisselwerking is een bepaalde volgorde, een verloop van het proces. Dit verloop kan worden gedefinieerd als *'de keten van activiteiten waaruit een beleidsvormingsproces bestaat'* (Teisman & van Buuren, 2013, p. 300) Deze definitie maakt geen veronderstellingen over de inhoud van het verloop. Het veronderstelt alleen dat er meerdere momentopnames te onderscheiden zijn. Om dit te illustreren: verloop kan bestaan uit een



adviesgang langs verschillende partijen met daarna een overheid die een probleem binnen het beleidsveld definieert, waarna uiteindelijk de overheid en de partijen gezamenlijk een oplossing bedenken.

Onderzoekers benaderen het verloop van een beleidsvormingsproces zowel vanuit de klassieke als de interactieve stijl (van der Arend, 2007). Elke stijl creëert verschillende verwachtingen ten opzichte van het verloop. Vanuit de klassieke stijl wordt verwacht dat een beleidsvorming ordentelijk zal verlopen. De dominante partij is hierbij in staat om vanuit de eigen informatievoorziening en autoriteit succesvol beleid te vormen. De interactieve stijl, daarentegen, kan de verwachting creëren dat een beleidsvormingsproces grillig zal verlopen. Partijen zijn hierbij wederzijds afhankelijk van elkaar, waardoor een partij niet zelfstandig in staat is succesvol beleid te vormen. Hierdoor ontstaat de noodzaak tot uitwisseling tussen actoren met daarbij behorende spanningen (Teisman & van Buuren, 2013). Onderzoekers geven soms de naam 'projectmanager' aan beleidsmakers die het verloop naar de klassieke stijl ontwerpen. Beleidsmakers die de interactieve stijl hanteren heten in deze trant 'procesmanagers' (van der Arend, 2007) (Edelenbos en Klijn, 2009).

Net zoals bij het participatieve deel worden er in het verloop keuzes gemaakt, impliciet of expliciet. Aan de hand van de literatuur zijn hier vier ontwerpkeuzes onderscheiden: 1) gehanteerde verloopmodellen; 2) fact-finding; 3) het eindpunt; en 4) tussentijdse resultaten (Edelenbos en Klijn, 2009)(de Bruijn, ten Heuvelhof, & 't Veld, 2008).

### 1) Verloopmodellen

De eerste ontwerpkeuze gaat om zogeheten 'verloopmodellen'. Om het verloop van beleidsvormingsprocessen te verbeelden, hanteren onderzoekers en beleidsmakers vaak heuristische modellen (de Bruijn, ten Heuvelhof & 't Veld, 2008). Deze modellen worden zowel gehanteerd als instrument om het verloop te beschrijven als ook om het verloop mee te ordenen en organiseren (Edelenbos & Monninkhof, 2001). Projectmanagement kenmerkt zich volgens Edelenbos en Monninkhof (2001) voor de voorkeur voor zogeheten fasemodellen. Fasemodellen representeren het verloop in op duidelijke opeenvolgende stappen (fasen). De projectmanager kan aan de hand van deze fasen een lineair traject uiteenzetten, waarnaar de andere partijen zich idealiter coöperatief opstellen. Zo veronderstellen fasemodellen dat het verloop kan worden gestroomlijnd: In de eerste fase worden problemen gedefinieerd, daarna naar oplossingen gezocht om deze oplossingen vervolgens te implementeren en evalueren (Teisman & van Buuren, 2013).

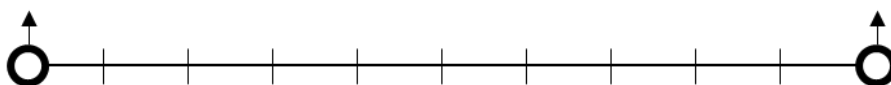
Hiertegenover staat het rondemodell dat procesmanagers gebruiken (Teisman & van Buuren, 2013). Rondemodellen representeren geen lineair verloop. Het is wel zo dat de modellen het verloop representeren in achtereenvolgende 'rondes', maar, de opeenvolging van deze rondes kent geen vooraf veronderstelde richting. In plaats daarvan representeren de rondes de manier waarop partijen gezamenlijk richting geven aan het verloop. De inhoud van elke ronde wordt gedefinieerd door de interactie tussen partijen en toe- en uittreding van partijen in de voorgaande rondes. De momenten waarop problemen en oplossingen worden gedefinieerd zijn daardoor niet gelinkt aan de perceptie van één partij. Ze vloeien voort uit de groep partijen die elke ronde opnieuw beslissen welke richting het verloop opgaat. Discussie en positionering is hier leidend.

#### Klassieke stijl

- Het verloop valt meer te vatten in een fase model

#### Interactieve stijl

- Het verloop valt meer te vatten in een ronde model



## 2) Fact finding

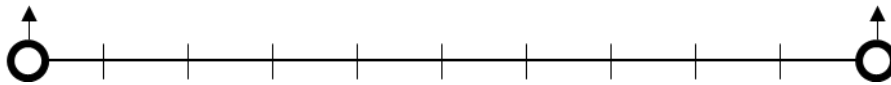
Edelenbos en Klijn (2009) stellen dat het verloop ook vorm krijgt door keuzes over de informatievoorziening. 'Gezamenlijke fact-finding' is volgens hen tekenend voor procesmanagement. In deze wijze van fact-finding brengen de belanghebbenden informatie ten tafel. Daaropvolgend bediscussiëren en beoordelen de belanghebbenden deze informatie, waarna zij op basis van deze informatie besluiten vormen. Dit vergt een grotere tijdsinvestering dan 'zelfstandige fact-finding' die tekenend is voor projectmanagement. In dergelijke fact-finding is de informatievoorziening gefaciliteerd door de dominante actor.

### Klassieke stijl

- Er is sprake van zelfstandige fact-finding

### Interactieve stijl

- Er is sprake van gezamenlijke fact-finding



## 3) Eindpunt

Volgens de Bruin, ten Heuvelhof en 't Veld (2008) kenmerken de twee soorten management zich daarnaast door hun perceptie op het eindpunt van het verloop. De procesmanager gaat ervan uit dat dit punten niet 'geïsoleerd' is. Elke partij heeft afzonderlijk een idee over hetgeen dat behoort tot het verloop. Over het moment waarop het proces zou moeten eindigen. Procesmanagement veronderstelt dat deze ideeën ruimte moeten krijgen om het verloop te beïnvloeden. Zo eindigt de beleidsvorming pas wanneer actoren hier niet meer over interacteren. Het eindpunt is gebonden aan het onderwerp. Projectmanagement daarentegen kent een vooraf gedetermineerd eindpunt. Dit eindpunt is tijdsgebonden en opgesteld door een dominante partij

### Klassieke stijl

- Het eindpunt staat vast en is tijdgebonden

### Interactive stijl

- Het eindpunt staat ter discussie en is gebonden aan het onderwerp



## 4) Tussentijdse resultaten

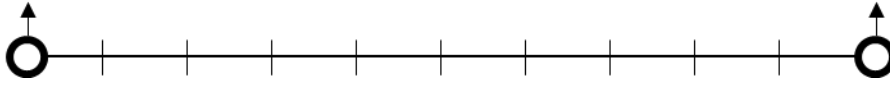
Projectmanagement veronderstelt dat het efficiënt behalen van tussentijdse deadlines tot succes leidt. Het behalen van uitgezette deadlines is hier een doel an sich. Er wordt hiermee beoogd een efficiënt proces in de hand te spelen. De dominante partij stelt de deadlines op en sluit inspraak van belanghebbenden op de deadlines uit. Ook wanneer de omgeving verandert betekent dit niet dat deze partij de deadlines aanpast. Continuïteit en efficiëntie zijn in dit oogpunt belangrijker dan adaptiviteit. Daartegenover staat het procesmanagement, waarin deadlines een ondergeschikte rol spelen. Hier is het belangrijker dat draagvlak bestaat voor de tussentijdse resultaten. In procesmanagement is er dan ook meer mogelijkheid om over deadlines te onderhandelen, opdat dit de haalbaarheid en acceptatie van beleid verbetert. Ten slotte past men deadlines aan wanneer veranderingen in de omgeving hiertoe stimuleren (Edelenbos & Klijn, 2009).

**Klassieke stijl**

- Deadlines zijn bovengeschikt aan de discussie

**Interactieve stijl**

- Deadlines zijn ondergeschikt aan de discussie

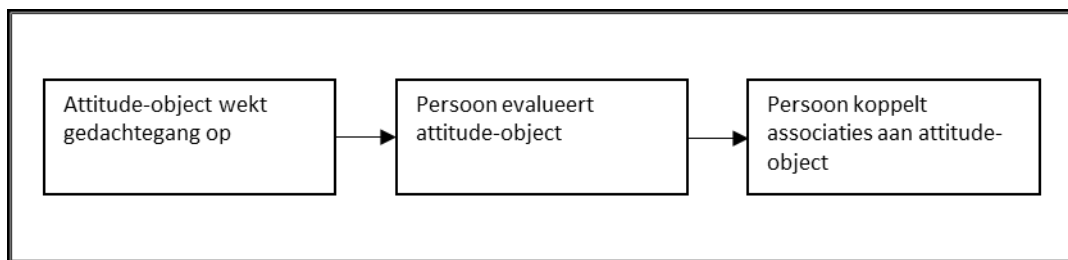


De concepten participatie en verloop zijn nu beiden uitéengezet. Beide concepten vormen de basis van een interactief ontwerp van het beleidsvormingsproces. Ieder concept kent een aantal indicatoren, 'ontwerpkeuzes', die geplot zijn op een glijdende schaal. Zo is de eerste variabele van dit onderzoek toegelicht, het ontwerp van beleidsvormingsprocessen. In 2.2. van dit hoofdstuk wordt de tweede variabele uitéengezet. De houding van belanghebbenden tegenover beleid.

## 2.2. |De houding van belanghebbenden

De tweede variabele van dit onderzoek is de houding van belanghebbenden tegenover beleid. Met de opkomst van interactieve beleidsvorming, begint de bestuurskundige literatuur zich minder te richten op de overheid als probleemoplossende actor. De kracht om het beleidsveld te sturen zou steeds vaker liggen bij een groep actoren. Het handelen, denken en *de houding* van deze actoren begint daarmee centraler te staan binnen de bestuurskunde.

Het concept houding is binnen de wetenschappelijke literatuur ontwikkeld en onderzocht onder de naam 'attitude'. Deze term, die oorspronkelijk komt uit de sociale psychologie, is van waarde in diverse andere disciplines (Cooper, Blackman, & Keller, 2016). Over de definiëring van de term bestaat enige consensus. Onderzoekers gaan er vanuit dat een attitude voortkomt uit een evaluatie. Daarnaast neemt een persoon altijd een attitude in tegenover een bepaald attitude-object (Eagly & Chaiken, 2007) (Cooper, Blackman, & Keller, 2016). Zanna en Rempel(1988) formuleren een definitie die zich tot deze kern beperkt: "An attitude is the categorization of a stimulus object along a evaluative dimension"(Zanna & Rempel, 1988; Cooper Blackman & Keller, 2016, p. 5) Een attitude-object kan van alles zijn, van personen tot ideologieën tot gedragingen. Zolang de zaak maar in een gedachtegang te evalueren valt (Eagly & Chaiken, 2007). Een attitude-object, met andere woorden, zet een persoon aan tot het toekennen van een bepaalde associatie aan het object (Ablarracin, Zanna, Johnson, & Kumkale, 2005).



Figuur 4: vereenvoudigde proces dat leidt tot een attitude

Over een ander belangrijk aspect van attitudes bestaat onenigheid in de wetenschap. Onderzoekers zijn het nog niet eens over de dimensies waarlangs mensen attitude-objecten evalueren. Sommigen onderzoekers stellen dat mensen attitude-objecten evalueren op basis van affectieve, cognitieve en gedragsmatige reacties (figuur 5). De attitude van een persoon zou de totale evaluatie zijn van die drie reacties. De onderlinge relaties tussen affectieve, cognitieve en gedragsmatige reacties blijft zo in het midden (de Boer, 2003). Andere onderzoekers benaderen de drie dimensies als een causale keten (Boedeltje, 2009). Eerst zou iemand cognitief reageren, waarna de affectieve en ten slotte de gedragsmatige reactie kunnen volgen.

Affectieve reacties: emoties, gevoelens.

Cognitieve reacties: overtuigingen, opinies gedachten en ideeën

Gedragsmatige reacties: gedragsintenties en actietendensen. (de Boer, 2003)

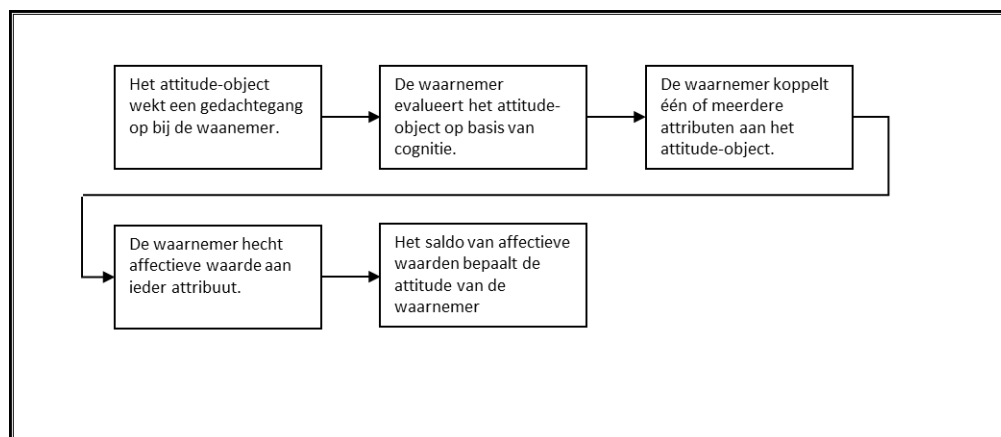
Figuur 5: Soorten reacties t.o.v. attitude-objecten

Onderzoekers hanteren vaak de tweede benadering, omdat deze benadering kritische reflectie op de verschillende reacties mogelijk maakt. Vooral de rol van gedrag is een belangrijk twistpunt in de literatuur. Behoort gedrag wel tot een attitude, of wordt gedrag juist door de attitude veroorzaakt? (Cooper, Blackman, & Keller, 2016) Sommige onderzoekers stellen dat gedragsmatige reacties niet tot een attitude behoren. Tussen gedrag enerzijds en cognitie en affectie anderzijds kan tegenstrijdigheid bestaan. Cooper, Blackman en Keller (2016) illustreren deze tegenstrijdigheid in een stelling: "If you know that ice cream makes you feel good but you never eat it, is it legitimate to say that you have a positive

*attitude toward ice cream?"* (2016, p. 6). In dit onderzoek geldt dat gedrag inderdaad geen onderdeel van de attitude is. Het komt immers voor dat mensen een positief of negatief beeld van beleid hebben, maar verder niet in actie komen op basis van hun beeldvorming (Boedeltje, 2009). Hiermee hanteert dit onderzoek een nauwere definitie van attitude, zoals geformuleerd door Boedeltje (2009, p. 20): "*attitude is een evaluatie van een object gebaseerd op affecties en cognities.*"

Het is belangrijk dit 'causale ketenmodel' verder toe te lichten. Dit model begint bij de attitude. Een attitude ontstaat tegenover een attitude-object. Hierbij reageert de waarnemer vanuit zijn of haar cognitie op het attitude-object. Bij de waarnemer ontstaat een gedachtegang over het object. Het causale ketenmodel gaat er vanuit dat de mens zijn gedachte over een object kan vormen door het object te associëren met andere zaken (Ajzen, 2012). De waarnemer trekt het attitude-object dus in verband met bijvoorbeeld kwaliteiten, gebeurtenissen of andere objecten. Datgene waarmee de waarnemer het attitude-object associeert, noemen onderzoekers een 'attribuut'. Ter illustratie: waarnemer X is positief over voedsel van merk X, omdat het goed zou zijn voor de gezondheid. In dit geval is het attitude-object 'voedsel van merk X' en het attribuut is 'de verwachte gezondheidswaarde van voedsel'. Een waarnemer kan ook meerdere attributen koppelen aan een attitude-object. Voedsel zou bijvoorbeeld geassocieerd kunnen worden aan gezondheidswaarde, maar ook aan beleving of smaak. De attributen vormen de argumentatieve grondslag voor de houding van een persoon. Bij een cognitieve reactie hanteert iemand zijn of haar referentiekader om iets van het attitude-object te kunnen vinden.

Na de cognitieve reactie op een attitude-object volgt een affectieve reactie. In de affectieve reactie hecht de waarnemer waarde aan de waargenomen attributen. Deze waarde kan positief of negatief zijn, daarnaast kan een waarnemer een attribuut meer of minder belangrijk vinden. Het saldo van deze waarden en de mate van belangrijkheid vormen de attitude van de waarnemer (Boedeltje, 2009).



Figuur 6: Volledig proces dat leidt tot het vormen van een attitude

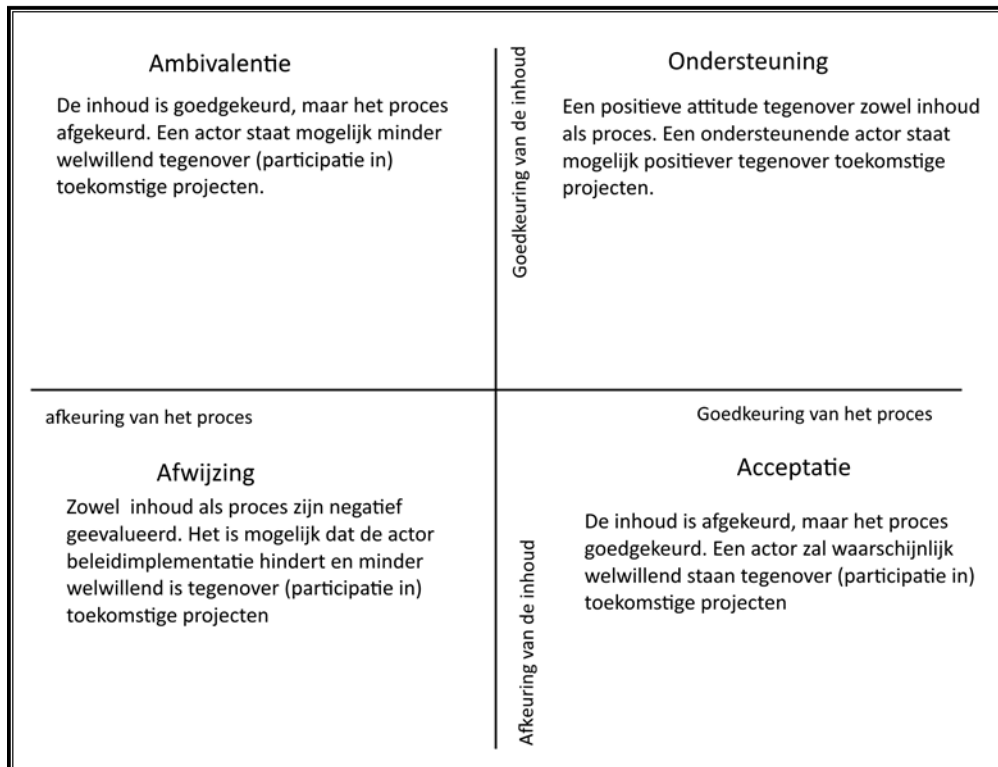
### 2.2.1. Houdingen ten opzichte van beleid en beleidsvormingsprocessen

Dit onderzoek staat de houdingen *ten opzichte van beleid* centraal. Beleid is daarmee het attitude-object in dit onderzoek. Als attitude-object kent beleid een aantal bijzonderheden. Daarnaast kunnen er vanuit de literatuur verwachtingen worden opgesteld over dit attitude-object. Er kan worden verwacht dat bepaalde attributen een rol spelen bij het vormen van een houding ten opzichte van beleid. Dit wordt in de rest van de paragraaf verder uitéengezet

Onderzoekers splitsen beleid als attitude-object vaak op in twee subobjecten: proces en inhoud. Deze opsplitsing is ingegeven door de praktijk. Zowel wetenschappers als beleidsmakers hanteren dit onderscheid vaak. Daarnaast blijkt het onderscheid ook in de beleving van de resterende partijen in

beleidsvelden te spelen (Boedeltje, 2009). De opsplitsing geeft op een genuanceerde manier weer welke houdingen belanghebbenden innemen tegenover beleid.

Boedeltje (2009) en Cuppen, Broekhans en Enserink (2012) analyseerden beleid als bestaande uit de twee subobjecten: inhoud en proces. De attitudes van belanghebbenden die zij onderzochten, onderscheiden zij bovendien in de categorieën goed- en afkeuring. Dit onderscheid in attitudes en attitude-objecten verduidelijkt de ambiguïteit die men kan ervaren tegenover beleid. Zo kan men het proces van beleid afkeuren terwijl men de inhoud goedkeurt, en omgekeerd. De afkeuring van proces of inhoud kan daarmee betekenen dat men alsnog een positieve houding inneemt tegenover het beleid als geheel. Cuppen, Broekhans en Enserink (2012) vormden een kwadrant waarin ze de mogelijk gevolgen van goed-en afkeuring weergeven (zie figuur 7).



*Figuur 7: Kwadrant van houdingen tegenover beleid, aangepast "Draagvlak door interactief bestuur, Fictie of feit? Door Boedeltje (2006)*

De kwadrant van Cuppen, Broekhans en Enserink (2012) legt niet alleen bloot dat houdingen tegenover beleid vaak ambigu zijn. Het laat ook zien dat het beleidsvormingsproces van essentieel belang kan zijn. Zelfs al vormt een belanghebbende een negatieve attitude tegenover de inhoud van het beleid, dan kan de belanghebbende alsnog positief zijn over het beleid als geheel, doordat hij of zij positief staat tegenover het beleidsvormingsproces.

### 2.2.3. Attributen passend bij beleidsvormingsprocessen

Het is voor dit onderzoek belangrijk de relatie tussen beleidsvormingsprocessen en de houding van belanghebbenden verder uit te diepen. Het kwadrant op zichzelf blijft namelijk een relatief non-descriptieve verklaring geven voor de houding van een belanghebbende. Een goedkeuring van het beleidsvormingsproces kan wel essentieel zijn, maar waarom keurt een belanghebbende een beleidsvormingsproces eigenlijk goed? Om dit uit te diepen kan het eerder besproken causale ketenmodel worden toegepast (zie ook figuur 6). Dit model wijst uit dat aan iedere houding associaties of 'attributen' ten grondslag liggen. De belanghebbenden brengt een attitude-object in verband met attributen zoals

kwaliteiten, gebeurtenissen of andere objecten. Pas daarna kent een belanghebbende hier een positieve waarde (goedkeuring) of negatieve waarde (afkeuring) aan toe. Met andere woorden vormen de attributen de kwalitatieve kern van een houding. Het is dus belangrijk om verder te verkennen welke attributen een rol spelen in de houding van belanghebbenden. Welke attributen koppelen belanghebbenden aan het beleidsvormingsproces en spelen mee in hun houding tegenover beleid?

De bestaande literatuur biedt op dit vlak weinig aanknopingspunten. Onderzoekers wijden hun onderzoeken nog niet exclusief aan de attributen die belanghebbenden koppelen aan een beleidsvormingsproces. Cuppen, Broekhans en Enserink (2012) beschrijven kort een drietal soorten attributen die relevant zouden zijn: allereerst de belangen van belanghebbenden, ten tweede de positie van belanghebbenden, en ten derde de mate waarin belanghebbenden vinden dat er voldaan is aan de normen en waarden van goed bestuur. Een sterk aspect van dit drietal attributen is dat zij de nadruk leggen op de 'bagage' van belanghebbenden. Elke belanghebbende heeft een eigen perspectief, een eigen set aan ideologieën en eigen set aan afhankelijkheden. Deze bagage neemt de belanghebbende mee het beleidsvormingsproces in.

Cuppen, Broekhans en Enserink leggen echter weinig nadruk op een ander belangrijk onderdeel van interactieve beleidsvormingsprocessen: de wisselwerking tussen belanghebbenden. De wisselwerking of 'deliberatie' die tussen belanghebbenden ontstaat, kan een opzichzelfstaande reden zijn waardoor belanghebbenden een attitude vormen. Er kan verwacht worden dat belanghebbenden een andere set aan attributen koppelt aan deze wisselwerking. Een belanghebbende kan bijvoorbeeld een wisselwerking positief beoordelen omdat de gesprekken open waren of de mensen creatief bleken (Innes en Booher, 2013).

Wanneer de deliberatie in de overwegingen wordt meegenomen, ontstaan vanuit de literatuur een aantal verwachtingen. Het beleidsvormingsproces kan een essentiële rol spelen in de houding die een belanghebbende vormt tegenover beleid. In die attitude spelen waarschijnlijk een viertal 'sets' attributen een rol: de positie van belanghebbenden, de belangen van belanghebbenden, normen en waarden van goed bestuur die belanghebbenden in acht nemen en kwaliteiten die belanghebbenden toedichten aan de wisselwerking. Deze sets zijn hieronder verder uitgewerkt.

#### *2.2.3.1. De positie van belanghebbenden*

De positie van een actor duidt op de relatieve plaats van een actor binnen een beleidsveld (Kolba, Meek, & Zia, 2010). Ook Klijn en Koppenjan (2004) hanteren een dergelijke opvatting over de positie van actoren. Zij stellen dat de positie van actoren te determineren valt door de middelen die de actoren bezitten, de afhankelijkheden die de belanghebbenden hebben tegenover anderen in het beleidsveld, en de wijze waarop anderen afhankelijk zijn van de belanghebbenden. De middelen van belanghebbenden zijn verder te categoriseren in:

- Financiële middelen.
- Productie middelen: middelen die noodzakelijk zijn om de oplossingen te faciliteren waarnaar de beleidsvormingsprocessen koerst.
- Bevoegdheden: de formele en juridische autoriteit om beleid te machtigen.
- Kennis: impliciete of expliciete kennis over kwesties binnen het beleidsvormingsproces.
- Legitimiteit: de capaciteit om een beleid van 'gravitas' of 'gewicht' te voorzien. Politieke vertegenwoordigers kunnen een besluit bijvoorbeeld van gewicht voorzien omdat zij een bredere groep burgers vertegenwoordigen.

#### *2.2.3.2. De belangen van belanghebbenden*

Een 'belang' van een actor is een ambigu begrip dat op meerdere zaken kan duiden. Op korte termijn betreffen belangen vaak de prikkels die belanghebbenden hebben tot bepaald strategisch gedrag. De

opvatting van belang 'op strategisch niveau' wordt in dit onderzoek al gedekt door de eerder genoemde term 'positie van belanghebbenden'. Beide termen gaan in op de manier waarop relaties belanghebbenden direct beïnvloeden. Belanghebbenden hebben er bijvoorbeeld 'belang bij' te voorkomen dat zij dankzij 'hun positie' slachtoffer worden van andermans opportunistisch gedrag. (Klijn & Koppenjan, *Governance networks in the public sector*, 2016)

Op langere termijn kan de term belang meer institutioneel of ideologisch geladen zijn. Klijn en Koppenjan (2004) beschrijven belangen als duurzame opvattingen die diep gelegen liggen bij de identiteit van een belanghebbenden. Ze wijzen er bijvoorbeeld op dat een directeur-generaal van het ministerie van waterstaat en infrastructuur een belang zal hebben in het milieu, en dat de manager van een werkgever belang zal hebben bij winstmaximalisatie.

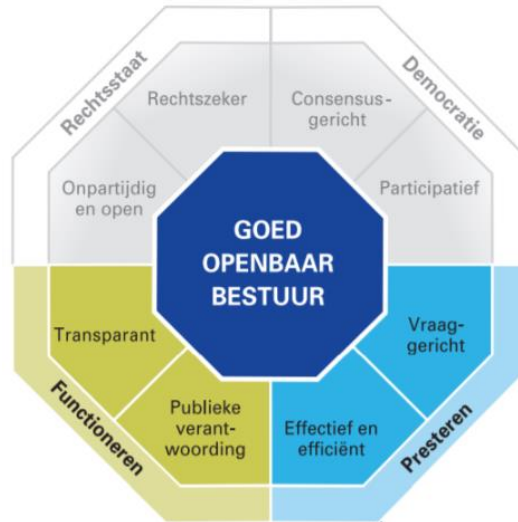
### *2.2.3.3. De normen en waarden van goed bestuur*

Welke principes het fundament vormen van goed bestuur is een discussiepunt binnen de wetenschappelijke literatuur (Graham, Plumptre, & Amos, 2003). Dit komt onder andere doordat de manier waarop de overheid de maatschappij stuurt verandert. Ook dit onderzoek illustreert dat. Dit onderzoek gaat in op bestuursstijlen die naast de klassieke stijl ontstaan, zoals de interactieve stijl. Uit de discussie blijkt een nog belangrijker punt. Het belang dat men hecht aan verschillende normen en waarden is per persoon anders. De perceptievorming van een belanghebbende zal dus gebaseerd zijn op een individuele waardering van de normen en waarden van goed bestuur (Andrews, 2008). In de wetenschappelijke literatuur zijn wel een aantal normen en waarden te vinden die relatief vaak belangrijk worden geacht. De Verenigde Naties formuleerden acht principes van 'good governance' (Verenigde Naties, 2004):

- Participatie: het bestuur organiseert mogelijkheden voor burgers tot inspraak en participatie.
- Rechtszekerheid: bestuurlijk handelen is gebaseerd en op juridisch raamwerk.
- Transparantie: beslissingen zijn inzichtelijk voor degenen op wie zij betrekking hebben.
- Responsiviteit: de overheid dient haar belanghebbenden binnen een redelijke tijdsspanne.
- Consensus georiënteerd: de overheid medieert tussen de verschillende belangen die binnen de maatschappij leven.
- Gelijkheid en inclusiviteit: alle burgers krijgen een gelijke mogelijkheden en worden ondersteund wanneer de balans in hun nadeel is.
- Effectiviteit en efficiency: de overheid beantwoordt in haar handelen aan de wensen van de maatschappij en doet dit op een efficiënte wijze
- Verantwoordelijkheid: zowel organisatie als burger kunnen verantwoordelijk worden gesteld voor de daden die zij begaan.

De Algemene Rekenkamer creëerde een variant op het good governance model van de Verenigde Naties (Algemene Rekenkamer, 2004):





Figuur 8: Overgenomen uit "Essentia van goed bestuur" door de Algemene RekenKamer (2004)

#### 2.2.3.4. De wisselwerking tussen belanghebbenden

In de literatuur over interactie wordt vaak de term 'deliberatie' gehanteerd. Delibereren betekent in het Nederlands langdurig overleggen of beraadslagen (Van Dale, 2020). Het is een bruikbare term voor dit onderzoek, het wetenschappelijke concept richt zich namelijk ook op de kwaliteit van de 'wisselwerking' of 'interactie' (Roberts, 2004). Auteurs benadrukken uiteenlopende elementen die de ervaren kwaliteit van deliberatie beïnvloeden (Burkhalter, Gastil, & Kelshaw, 2000). Edelenbos en Moninkhof (2001) richten zich voornamelijk op de 'verrijking' die deliberatie teweeg zou moeten brengen. De gedachte achter dit perspectief is dat deliberatie van hoge kwaliteit is wanneer het probleemstellingen en oplossingen vanuit verschillende perspectieven weet af te wegen. Om dit te bereiken dient het beleidsvormingsprocessen de nadruk te leggen op het creëren van 'variatie' en het 'selecteren' van de juiste oplossingen.

1. Een dergelijke variatie in deliberatie ontstaat wanneer een zo groot mogelijk aantal alternatieven, gegevens en overige ideeën wordt overwogen. Het zou hier gaan om "creativiteit, het aanscherpen en uitbreiden van bestaande probleembeelden, het bedenken van nieuwe ideeën, enzovoorts" (p. 56) Aan de grondslag van het grote variatie liggen volgens Moninkhof en Edelenbos vier elementen:
  - a. Een breed en divers veld van belanghebbenden.
  - b. Het gebruikmaken van diverse kennisbronnen.
  - c. Het beschouwen van een groot aantal problemen en alternatieven.
  - d. Het gebruikmaken van de juiste methode en technieken om ideeën ontwikkeling en creativiteit onder belanghebbenden te stimuleren.
2. In deliberatie wordt eerst dus zoveel mogelijk variatie aan informatie gecreëerd. Daarna wordt de belangrijkste informatie 'geselecteerd'. Zonder een selectie kunnen belanghebbenden het gevoel krijgen het overzicht te verliezen. Selectie kanaliseert dus de informatiestroom. Dit maakt het makkelijker om afwegingen en besluiten te maken. De selectie uit alternatieven is een doorlopend proces. Het kan zowel plaatsvinden tijdens de creatie van variatie en nadat de variatie is uitgekristalliseerd. Ook kan de selectie expliciet en impliciet plaatsvinden. Dit betekent dat selectiemomenten wel of juist niet goed zichtbaar zijn voor belanghebbenden.

De nadruk die Edelenbos en Moninkhof leggen op variatie en selectie schetst geen volledig beeld. Er zijn ook andere zaken van belang bij hoe belanghebbenden deliberatie ervaren. Een belangrijke dimensie die bij Edelenbos en Moninkhof ontbeert is de sociale interactie. Innes en Booher (2003) stellen dat de

deliberatie tussen belanghebbenden met uitéénlopende belangen niet vanzelfsprekend 'authentiek' is. Deliberatie zou kunnen verzinken tot iets 'retorisch' of 'ritualistisch'. In dergelijke gevallen ontbreekt bij (sommige) partijen de intentie om beleid daadwerkelijk gezamenlijk te vormen. Er is dan geen sprake van wisselwerking. De sociale interactie is dan verworden tot een doel op zichzelf of een middel om slechts eigen standpunten uit te spreken. In authentieke deliberatie, daarentegen, ervaren belanghebbenden dat zij in interactie gezamenlijk nieuwe doelen kunnen bereiken. Dit kunnen zowel doelen voor persoonlijke ontwikkeling of belang zijn, als doelen voor een gezamenlijk goed. In dergelijke deliberatie voelen belanghebbenden zich comfortabel om zich kwetsbaar op te stellen. Hun eigen belang en eigen waarde komt niet in geding wanneer zij vrijuit informatie ter tafel brengt.

Authentieke deliberatie vergt volgens Innes en Booher wel vaardige gespreksleiders. Wanneer de deliberatie authentiek is, kan vanuit de literatuur verwacht worden dat belanghebbenden een aantal attributen koppelt aan het proces.

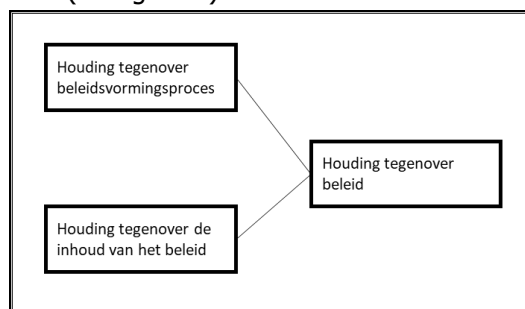
- Relaties: De belanghebbenden bouwen relaties op met anderen, die zij normaliter niet zouden spreken. Relaties zijn hier meer dan alleen een aantal gesprekken. Binnen deze relaties ontwikkelt empathische begripvorming: er ontstaat begrip voor de ander en zijn of haar perspectief.
- Leren: Belanghebbenden ervaren belang te hebben bij de besproken onderwerp en te 'leren'. Dit kan op twee wijzen worden bewerkstelligd. Vanuit individueel vlak kan de informatie relevant en nieuw voor hen zijn. Maar ook als collectief kunnen de belanghebbenden leerervaringen opdoen. In dat geval ervaren zij als collectief de ruimte te hebben om tot alternatieve oplossingen te komen, of om het probleem en/of de relevante waarden te kunnen reframen.
- Creativiteit: Belanghebbenden voelen zich veilig om nieuwsgierigheid en initiatief te tonen. In andere woorden durven belanghebbenden "out of the box" te denken, ondoordachte ideeën voor te stellen en op andermans ideeën door te itereren.
- Reciprociteit: De groep ervaart zich wederzijds afhankelijk op te kunnen stellen. Belanghebbenden vertrouwen erop dat het eigen belang niet in geding komt omdat de anderen zich coöperatief opstellen. De groep richt zich niet op *trade-offs* (uitwisselingen), maar is aan het zoeken naar aantrekkelijke alternatieven. Typisch het ontstaan van zulke reciprociteit is dat belanghebbenden ontdekken dat zij met kleine modificaties in hun acties veel waarde voor anderen kunnen creëren terwijl het henzelf weinig kost.

Uit Edelenbos en Monnikhof (2001) en Innes en Booher (2003) vloeien verwachtingen voort over de attributen die ontstaan ten opzichte van 'verrijkende' of 'authentieke' deliberatie. Innes en Booher (2003) geven echter al aan dat hun 'authentieke' deliberatie tegenhangers kent: 'ritualistische' en 'retorische' deliberatie. Onder andere Arnstein (1969) diept verder uit wat deze vormen van deliberatie kunnen behelzen. Het artikel van Arnstein betreft een participatieladder, maar is veelzeggend over de vormen die deliberatie kunnen aannemen. Zij stelt dat de deliberatie als 'nonparticipation' of 'tokenisme' kan worden ervaren. In het geval van nonparticipatie kunnen belanghebbenden ervaren dat de publieke partij het eigen belang doordrukt. De overheid zou in dergelijke gevallen de andere partijen proberen te 'manipuleren' totdat zij standpunten innemen die meer in het voordeel zijn van de overheidspartij. Bij tokenisme kunnen belanghebbenden ervaren dat de deliberatie een leeg ritueel behelst. De resultaten van de deliberatie zouden in dergelijke gevallen niet meetellen in de overwegingen van de overheid.

## 2.3. | Conceptueel model

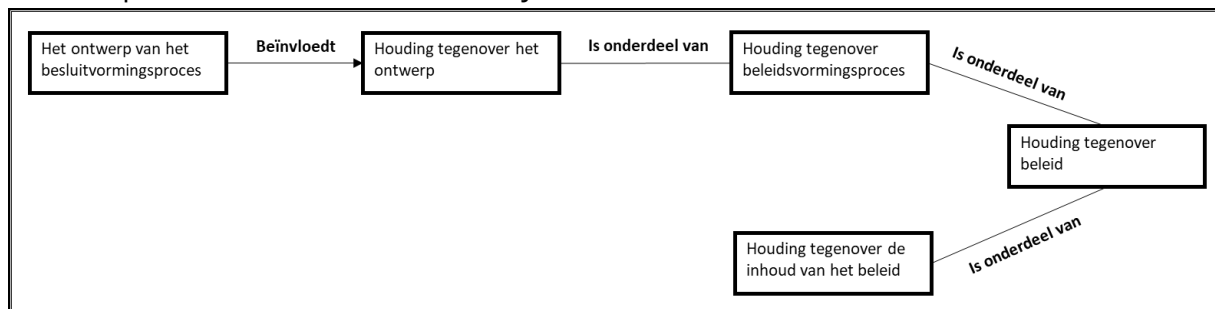
In het theoretisch kader is de literatuur over de twee variabelen van dit onderzoek verkent. Het gaat om de variabelen 'het ontwerp van een beleidsvormingsproces' en 'houding van een belanghebbende tegenover beleid'. Om de hoofdvraag van dit onderzoek te beantwoorden, toetst dit onderzoek de relatie tussen beide variabelen. In dit hoofdstuk wordt deze relatie toegelicht.

Om de relatie uiteen te zetten kan het "causale ketenmodel" worden gebruikt. Dit is een model dat uiteenzet hoe een houding vorm krijgt. Dit model begint bij het attitude-object: het object waarover men een houding vormt aan de hand van gevoelens en evaluaties. Het attitude-object van dit onderzoek is beleid. Maar voor een diepgaande analyse kan het attitude-object verder uiteen worden gezet. Boedeltje zet beleid als attitude-object uitéén in twee subobjecten. Beleid zou bestaan uit een houding tegenover de inhoud en het proces (zie figuur 9)



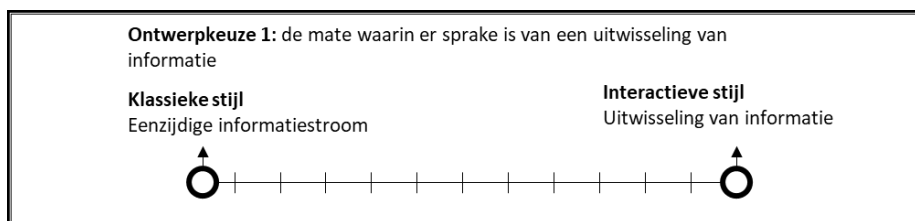
*Figuur 9: De opdeling van beleid in twee attitude-objecten*

Dit onderzoek zoomt echter nog verder in op het proces. Er wordt aandacht besteedt aan één specifiek onderdeel van het proces: het ontwerp van het beleidsvormingsproces. Het model van Boedeltje wordt doorgetrokken, een subhouding wordt aan het model van boedeltje toegevoegd. De houding tegenover het ontwerp. Dit ontwerp bestaat uit elf "ontwerpkeuzes". Om tot een doortastende analyse te komen is elke ontwerpkeuze onderzocht als-attitude object.



*Figuur 10: Het conceptuele model*

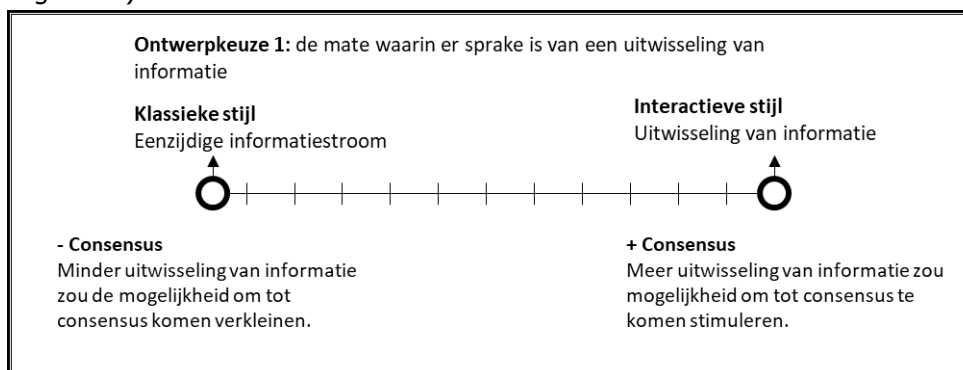
Het ontwerp als attitude-object kent nog een bijzondere eigenschap in dit onderzoek. Elke ontwerpkeuze kent twee waarden: interactief en klassiek. Deze twee waarden vormen twee polen op een glijdende schaal. Wat dit betekent voor dit onderzoek, zal later in dit hoofdstuk aan bod komen. Figuur 11 illustreert de ontwerpkeuze als attitude-object. Het voorbeeld is gebaseerd op één van de ontwerpkeuzen uit het onderzoek.



*Figuur 11: Voorbeeld van een ontwerpkeuze geplot op de glijdende schaal interactief-klassiek*

Het causale ketenmodel vertrekt vanuit het attitude-object. Hierboven is het attitude-object uiteengezet dat centraal staat in dit onderzoek. Volgens het causale ketenmodel zal een belanghebbende dit object waarnemen en evalueren om er zo een houding tegen te vormen. Eerst zal de belanghebbende verbanden leggen. De belanghebbende associeert de ontwerpkeuze aan gedachten, kwaliteiten, gebeurtenissen en andere zaken. Dit heet de cognitieve reactie. In deze reactie koppelen belanghebbenden dergelijke 'attributen' aan de ontwerpkeuze. De attributen vormen de argumentatie grond voor een houding.

De attributen worden gekoppeld aan het attitude-object. Eerder is gezegd dat dit object twee waarden kent: interactief en klassiek. Een positief verband tussen een attribuut en de waarde 'interactief', betekent automatisch een negatief verband met de waarde 'klassiek', en andersom. Dit is het best te illustreren met een voorbeeld. Een belanghebbende kan bijvoorbeeld het attribuut 'consensus' koppelen aan de ontwerpkeuze 'de mate van informatie-uitwisseling'. Zo kan de belanghebbende vinden dat er veel informatie werd uitgewisseld en dat hiermee de consensus wordt gestimuleerd. Hier is het verband tussen consensus en de interactieve stijl positief, en het verband tussen de consensus en de klassieke stijl negatief (zie figuur 12).



*Figuur 12: Voorbeeld van attributen gekoppeld aan een ontwerpkeuze*

Belanghebbenden kunnen diverse attributen in verband trekken tot het ontwerp. Vanuit de literatuur kan echter verwacht worden dat de attributen betrekking zullen hebben op:

1. De positie van belanghebbenden
2. De belangen van belanghebbenden
3. Normen en waarden van goed bestuur
4. De deliberatieve kwaliteiten van het proces.

Daarmee zijn al twee onderdelen van het causale ketenmodel toegepast op dit onderzoek. Het attitude-object en de cognitieve reactie. De cognitieve reactie legt de nadruk op de *waarom*-vraag. "Waarom nemen belanghebbenden een bepaalde houdingen aan? Vanwege attributen X en Y." Na de cognitieve reactie komt de affectieve reactie, volgens het causale ketenmodel. In deze reactie maakt de belanghebbende een waardeoordeel. Een belanghebbende associeert een attitude-object met verschillende attributen, en schat daarna of deze attributen iets positiefs of negatiefs zijn. De belanghebbende weegt elk attribuut: vind ik het belangrijk? En keur ik het goed of af? De saldo van deze wegingen vormt de houding van de belanghebbende. Waar de cognitieve reactie de waarom-vraag

toelicht, licht de affectieve reactie de *wat*-vraag toe. "Wat is de houding van belanghebbenden? Die is positief."

Boedeltje richtte zich in haar onderzoek op die *wat*-vraag. Haar focus ligt op de positieve en negatieve waarden. Zoals eerder gezegd onderscheidde zij beleid als attitude object in twee subobjecten. proces en inhoud. Combineer de twee subhoudingen en de volgende verwachtingen ontstaan, aldus Boedeltje:

1. Een positieve houding tegenover de inhoud maar een negatieve tegenover het proces zorgt voor ambivalentie bij de belanghebbende
2. Een positieve houding tegenover de inhoud en het proces zorgt maakt de belanghebbende een pro-actieve voorstander van het beleid.
3. Een negatieve houding tegenover zowel de inhoud als het proces maakt de belanghebbende een pro-actieve tegenstander van het beleid.
4. Een negatieve houding tegenover de inhoud maar een positieve houding tegenover het proces zorgt voor acceptatie bij de belanghebbende.

Het conceptueel model van dit onderzoek bouwt dus voort op het causale ketenmodel en beleid zoals Boedeltje(2009) dit als attitude-object definieerde. Het conceptuele model is te zien in figuur 10. Ten opzichte van de modellen en definities die Boedeltje hanteerde, legt dit onderzoek twee andere accenten. Allereerst staat het ontwerp van het beleidsvormingsproces centraal in dit onderzoek. De uitwerking hiervan is geïllustreerd in figuur 11. Ten tweede staan cognitieve reacties en niet affectieve reacties centraal in dit onderzoek. Dit is geïllustreerd in figuur 12.

## 3. METHODOLOGIE

---

Dit hoofdstuk zet uiteen voor welke onderzoeksmethoden zijn gekozen en welk onderzoeksperspectief is ingenomen. Daarnaast zijn de concepten uit het theoretisch kader geoperationaliseerd. Dit hoofdstuk kan de lezer helpen om een oordeel te vellen over de waarde die dit onderzoek voor hem of haar heeft. Daarnaast borgt het methodologisch hoofdstuk dat er weloverwogen stappen zijn gemaakt om tot de conclusies van dit onderzoek te komen.

### 3.1. | Onderzoeksperspectief

Dit is een kwalitatief onderzoek. Vanuit de onderzoeksvraag gezien zijn er meerdere redenen om voor een kwalitatieve benadering te kiezen. Zo stelt Bryman (2012, p.402) dat kwalitatief onderzoek een grote nadruk kan leggen op de procesmatige ontwikkelingen binnen menselijke interactie. De manier waarop gebeurtenissen elkaar beïnvloeden, kan met kwalitatieve methodes goed gevat worden. Bijvoorbeeld door met onderzoekssubjecten het verloop van gebeurtenissen door te spreken, zoals in dit onderzoek is gebeurd. Het verkrijgen van inzicht in procesmatige ontwikkelingen is van belang voor dit onderzoek. In dit onderzoek staan beleidsvormingsprocessen centraal. In beleidsvormingsprocessen zijn gebeurtenissen niet volledig te begrijpen zonder ze in de context van andere gebeurtenissen te zetten (Teisman & van Buuren, 2013). Ten tweede kan met kwalitatieve methoden de nadruk worden gelegd op betekenisgeving. Kwalitatieve methoden kunnen het betekenisgevende proces duiden door inzicht te geven in de referentiekaders van mensen. Dit past bij dit onderzoek. Er wordt nadrukkelijk onderzocht hoe onderzoekssubjecten hun referentiekader hanteren om beleid te duiden. De associaties en verbanden die onderzoekssubjecten trekken zijn essentieel voor het onderzoek. Hoe belanghebbenden een houding vormen zal ervan afhangen.

Het centraal stellen van betekenisgeving impliceert de interpretivistische aard van dit onderzoek. Deze epistemologie gaat ervanuit dat ieder individu dankzij een eigen referentiekader duiding geeft aan zijn of haar omgeving (Durbely, Johnson, & Cassel, 2012). Onderzoekers zouden daardoor fenomenen pas kunnen begrijpen wanneer zij inzien hoe individuen hier betekenis aan geven. Het onderzoek speelt hierop in. Het beschrijft de context van de casus nadrukkelijk, ervan uitgaande dat iedere "fenomeen" in hoge mate uniek is. Iedere situatie zal de referentiekaders van mensen anders beïnvloeden en vanuit ieders eigen referentiekader zullen mensen een situatie anders interpreteren.

### 3.2. | Onderzoeksdesign

Het onderzoeksdesign van dit onderzoek bouwt voort op het kwalitatieve onderzoeksperspectief. Een onderzoeksdesign is een framework voor de verzamelen en analyseren van data (Bryman, 2012). In het onderzoeksdesign zijn een aantal relevante keuzes gemaakt.

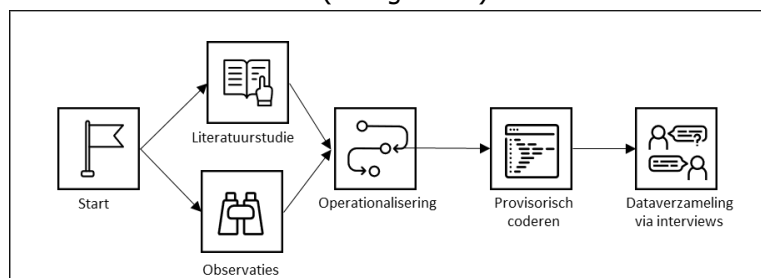
Allereerst is er gekozen voor dataverzameling vanuit een enkele casus. Enerzijds komt deze keuze voort uit beperkende factoren. Dit is een onderzoek naar beleidsvormingsproces op nationaal niveau. Dit betekent dat de casus in grote mate uniek is en het is daardoor lastig de casus te vergelijken met andere casussen. De verbanden die in dit onderzoek worden getrokken zijn daardoor niet zomaar te generaliseren naar andere sociale contexten (Bryman, 2012). Anderzijds kent onderzoek naar een enkele casus ook voordelen. Zo heeft de onderzoeker meer tijd om de context van die enkele casus te begrijpen

en te beschrijven. De nieuwe verbanden die de onderzoeker waarneemt zullen daardoor ontstaan vanuit een diepgaander begrip over de context en sociale dynamiek (Dyer & Wilkins, 1991). Juist dit past bij het verkennende karakter van de hoofdvraag in dit onderzoek.

Om binnen deze casus data te verzamelen, zijn interviews uitgevoerd, observaties gemaakt en documenten geanalyseerd (zie bijlagen in 7.2.). De documentanalyse en observaties ondersteunde bij het verkennen van de context. Zo werd het mogelijk de nuances van de casus beter te begrijpen. De interviews maakten het mogelijk retroactief de ervaringen van belanghebbenden te analyseren. Daarmee vormden de interviews de empirische kern van dit onderzoek. Het resultatenhoofdstuk is opgesteld op basis van de interviews. Alle interviews waren semigestructureerd van opzet. Dit betekende dat de onderwerpen voor de interviews zijn vastgelegd in een vragenlijst. De vragenlijst is terug te vinden in bijlage 1. Binnen de semigestructureerde opzet was er ruimte voor vervolgvragen. De vragenlijst zorgde er tegelijkertijd voor dat de interviews binnen de afbakening van het onderzoek bleven. De ruimte voor vervolgvragen maakte dat het theoretisch perspectief van de onderzoeker minder leidend was, waardoor beter begrepen kon worden hoe de belanghebbenden zelf betekenis gaven aan het beleidsvormingsproces.

De respondentengroep voor de interviews bestond uit belanghebbenden binnen het beleidsvormingsproces. In dit proces waren 27 belanghebbenden aanwezig, waarvan er 18 geïnterviewd zijn. Deze belanghebbenden waren aanwezig binnen vier bijeenkomsten, die ook geobserveerd zijn. Alle respondenten waren bij één of meer bijeenkomsten aanwezig. Alle 27 belanghebbenden zijn gevraagd om aan het onderzoek deel te nemen. De uiteindelijke respondenten van dit onderzoek weerspiegelen de verschillende soorten partijen die aanwezig waren. Er namen vier gemeenten, zes werkgevers, zes belangenvertegenwoordigers en twee adviseurs van het ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid deel aan het onderzoek. De respondentengroep kon niet breder getrokken worden, omdat ten tijde van het onderzoek het beleid nog niet nationaal was gepubliceerd.

De data verkregen uit de interviews zijn systematisch geanalyseerd door deze te 'coderen'. Coderen staat voor het labelen, onderscheiden, samenstellen en organiseren van data. In dit onderzoek is er 'provisorisch' gecodeerd. Bij provisorisch coderen wordt er voortgebouwd op bestaande literatuur of kennis over de praktijk. Op basis daarvan worden er een aantal 'provisorische' codes opgesteld. Dit zijn de thema's die de onderzoeker verwacht te bespreken in het onderzoek. De onderzoeker past deze codes verder aan op basis van de data die hij of zij verzameld (Saldana, 2009). Zo kan het onderzoek enerzijds aansluiten bij relevante literatuur terwijl het anderzijds zich ook laat leiden door de empirie. De operationalisering van dit onderzoek is gebaseerd op het theoretisch kader en de observaties van de bijeenkomsten. De operationalisering vormde weer de basis voor de provisorische codes. De interviews vormden de kern voor het resultatenhoofdstuk (zie figuur 13).



*Figuur 1: Proces dataverzameling*

### 3.3. | Onderzoekscriteria

Het verkozen onderzoeksdesign vloeide voort uit het onderzoeksperspectief, maar is ook zo vormgegeven om te voldoen aan een aantal criteria. Dit waarborgt dat het onderzoek aan wetenschappelijke

standaarden voldoet. De criteria validiteit en betrouwbaarheid die Lecompte en Goetz (1982, in Bryman, 2012) formuleerden, zijn afgewogen tijdens dit onderzoek.

Het criterium validiteit gaat over de mate waarin de getrokken conclusies integer zijn. Dit criterium kan verder opgesplitst worden in interne en externe validiteit. In dit onderzoek zijn ten eerste keuzes gemaakt om de interne validiteit te borgen. Een onderzoek is intern valide wanneer de empirie een stevige basis biedt om theoretische verbanden op te trekken. In dit onderzoek is er uitgebreid stilgestaan bij de context van de casus. De getrokken verbanden zijn dus gebaseerd op een diepgaand begrip van de situatie. Ook relevant voor de interne validiteit is dat er een gefaseerde codeertechniek is gehanteerd. Deze codeertechniek zet aan tot het systematisch categoriseren van verbanden en patronen. Waar dit onderzoek de nadruk legt op interne validiteit, gaat dit ook ten koste van externe validiteit. Er is ruimschoot de tijd genomen om een enkele casus grondig te analyseren. Anderzijds zijn er geen casussen vergeleken. Hierdoor is het lastig vast te stellen of de resultaten te generaliseren zijn. De externe validiteit van dit onderzoek komt daarmee onder druk te staan. In hoeverre de resultaten van dit onderzoek geldig zijn in andere sociale contexten blijft onduidelijk.

Het andere overwogen criterium, betrouwbaarheid, gaat over de mate waarin een onderzoek valt te herhalen. In een betrouwbaar onderzoek zijn de gevonden resultaten onafhankelijk van het moment van onderzoek, de subjectiviteit van de onderzoeker en de wijze waarop meetinstrumenten zijn gehanteerd. Vanwege de unieke casuïstiek van dit onderzoek zijn de resultaten in sterk afhankelijk van de context. Dit is een zwak punt van dit onderzoek, en van kwalitatief onderzoek in het algemeen. Het is namelijk onmogelijk om een sociale setting te 'bevriezen' (Bryman, 2012, p. 390). Er zijn echter wel maatregelen getroffen om de invloed van zowel de subjectiviteit van de onderzoeker als de hanteringswijze van de meetinstrumenten te beperken. Zo is semigestructureerd geïnterviewd en zijn alle interviews getranscribeerd.

### 3.4. | Operationalisering

Het theoretisch kader en conceptueel model stellen een aantal concepten centraal binnen dit onderzoek. Deze zijn geoperationaliseerd. De definitie, indicatoren en waarden zijn uitééngezét om de concepten zo meetbaar te maken.

Dimensies	Indicatoren	Waarden
Participatieve onderdelen van het ontwerp van het beleidsvormingsproces  Definitie <i>"Participatie is het deelnemen door burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven aan beleidsprocessen gericht op de publieke zaak bij voorbereiding, bepaling, uitvoering en/of evaluatie van beleid"</i>	Informatie-uitwisseling	1. Mate waarin er sprake is van een eenzijdige stroom van informatie of uitwisseling van informatie  2. Mate waarin de overheidspartij het onderwerp afbakent
	Invloed van belanghebbenden	1. Mate waarin belanghebbenden directe invloed hebben op de beleidsresultaten
	Vertegenwoordiging van belanghebbenden	1. Het aantal belanghebbenden dat participeert.  2. Het aantal verschillende belangen dat in het



		beleidsvormingsproces participeert 3. De mate waarin de selectiemethode open of gesloten is 4. De mate waarin er sprake is van een faciliterende of juist sturende rol door de overheidspartij
Het verloop van het beleidsvormingsproces  Definitie: <i>"De keten van activiteiten waaruit een beleidsvormingsproces bestaat"</i>	Managementstijl ten opzichte van het proces	1. Mate waarin het proces naar een fasemodel of rondemodel neigt 2. Mate waarin de deadlines ondergeschikt/bovengeschikt zijn aan de discussie 3. Mate waarin het eindpunt vaststaat of los staat van een tijd/discussie 4. Mate van gezamenlijke factfinding

De houding van belanghebbende ten opzichte van de inhoud en het proces  Definitie: <i>"Een evaluatie van het beleidsplan gebaseerd op cognitieve en affectieve cognities"</i>	De attitude ten opzichte van de inhoud van beleidsplan	1. Wel/niet goedkeuren van de inhoud
	De attitude ten opzichte van het beleidsvormingsproces	1. Wel/niet goedkeuren van het proces

De attitude van belanghebbenden ten opzichte van het ontwerp van het beleidsvormingsproces	De attributen gekoppeld aan het ontwerp van het beleidsvormingsproces	1. Invloed van middelen en afhankelijkheden in de volgende categorieën op de houding van belanghebbenden - Financieel - Productie - Bevoegdheid - Kennis - legitimiteit
		1. De invloed van institutionaliseerde

		<p>belangen op de houding van belanghebbenden</p> <p>2. De invloed van ideologische overwegingen op de houding van belanghebbenden</p>
		<p>1. De invloed, de bestuursnormen en waarden die de belanghebbende belangrijk acht op de houding van belanghebbenden</p>
		<p>1. De invloed van de waargenomen variatie van informatie in de deliberatie op de houding van belanghebbenden</p> <p>2. De invloed van de waargenomen selectie van informatie in de deliberatie op de houding van belanghebbenden.</p> <p>3. De invloed van de ervaren relatieopbouw (empathische begripsvorming) op de houding van belanghebbenden</p> <p>4. De invloed van ervaren leermomenten op de houding van belanghebbenden.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Individuele leermomenten</li> <li>b. Collectief single-loop leermomenten</li> <li>c. Collectieve double-loop leermomenten</li> </ul> <p>5. De invloed van waargenomen creativiteit op de houding van belanghebbenden.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Waargenomen nieuwsgierigheid</li> <li>b. Waargenomen initiatief.</li> </ul> <p>6. De invloed van de ervaren reciprociteit (zoektocht naar aantrekkelijke</p>

		<p>alternatieven op trade-offs) op de houding van belanghebbenden.</p> <ol style="list-style-type: none"><li>7. De invloed van de mogelijke ervaren 'nonparticipatie', de ervaring dat de overheid andere partijen probeert te manipuleren tot andere overtuigingen.</li><li>8. De invloed van het mogelijk ervaren 'tokenisme', de ervaring dat de deliberatie slechts windowdressing behelst.</li></ol>
--	--	---

## 4 . CASUSBESCHRIJVING

---

De casus van dit onderzoek is een beleidsvormingsproces over het kruispunt tussen sociale bestaanszekerheid, werk en inkomen. Het is onderdeel van een groter beleidsvormingsproces, en onderdeel van beleid dat al een aantal jaren in ontwikkeling is. In dit hoofdstuk worden de ontwikkelingen omschreven die tot dit beleidsvormingsproces hebben geleid. Daarnaast wordt toegelicht hoe het beleidsveld eruit ziet.

### 4.1 | Het beleidsveld

Het beleidsveld van deze casus is ontstaan door de invoering van de Participatiewet. De Participatiewet is in werking getreden op 1 januari 2015. De wet vervangt de wetten Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en de Wet werk en bijstand (WWB) (Samen voor de Klant, 2014). Rutte III nam de wet aan en had met de wet een aantal doelen op het oog.

Ten eerste doelt de wet erop de burger te activeren en naar werk toe te leiden. De investeringen in activering en (re-)integratie zouden het aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkt vergroten. Het kabinet Rutte III achtte dit belangrijk vanwege *“de globalisering, groeiende mobiliteit en de snelle ontwikkeling van de informatietechnologie die immers zorgen voor onomkeerbare veranderingen”* (Kamerstukken II, 336161, nr 3., 2012, p.1 Doel is ook dat hiermee de zelfbeschikking van burgers wordt vergroot. De burger moet beter in staat zijn zich te kunnen ontplooiën. *“We schrijven niemand niet af, maar spreken iedereen aan”* zo stelde Rutte III. *“een baan is immers de beste sociale bestaanszekerheid”* (Kamerstukken II, 336161, nr 3., 2012, p.2).

Op het gebied van integratie beoogde Rutte III in het bijzonder een *‘mentaliteitsomslag’* teweeg te brengen. Doel van de Participatiewet is om een *‘fundamentele omslag in het denken en omgaan met mensen met een arbeidsbeperking moeten veroorzaken’* (Kamerstukken II, 336161, nr 3., 2012, p.3. Met de Participatiewet wil Rutte III de integratie van deze groep mensen vergroten en verbeteren. Het zou volgens Rutte III *‘vanzelfsprekend moeten worden dat ook mensen met een arbeidsbeperking je collega kunnen zijn’* (p.3.).

Ten tweede doelt de wet erop financiële regressie tegen te gaan, zowel op korte als lange termijn. Op korte termijn is de wet, volgens Rutte III, een reactie op de gevolgen van de kredietcrisis uit 2007. Op langere termijn gaat Nederland vergrijzen en ontgroenen, waardoor de Nederlandse economie onder druk komt te staan. Ook hierop is de Participatiewet volgens Rutte III een antwoord (Kamerstukken II, 336161, nr 3., 2012)

Rutte III herstructureerde met de participatiewet een groot beleidsveld. De huidige wet- en regelgeving en uitvoering bouwen nog steeds voort op deze herstructurering (kamerstuk II, 35394 nr 3, 2020). Ten opzichte van deze casus springen drie elementen van de Participatiewet in het oog. Ten eerste is de uitvoering van de Participatiewet gedecentraliseerd. Daarnaast streeft de wet ernaar (re)integratie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt via de reguliere arbeidsmarkt. Ten slotte ontschot de nieuwe wet delen van het beleidsveld. Alle drie de punten komen hieronder aan bod.

De decentralisatie van de uitvoering is het eerste in het oog springende element. De uitvoering van de wet is bij de gemeenten belegd. De gemeenten werken hiervoor in samen met het UWV. De samenwerking is regionaal geregeld in 35 ‘arbeidsmarktregio’s’. Vanuit de wet zijn diverse instrumenten

voorgeschreven aan het UWV en de gemeenten. Binnen dit instrumentarium beschikken de partijen over enige beleidsruimte, waardoor eigen lokaal beleid kan worden ontwikkeld. De partijen kunnen bepalen hoe ze de instrumenten 'afstemmen' en hoe vaak zij deze ter beschikking stellen. De instrumenten worden in iedere regio net iets anders toegepast. Vaak verschilt het gebruik zelfs per gemeente (Berenschot, 2018).

De decentralisatie vond plaats om maatwerk te stimuleren. Lokale overheden zouden zo beter kunnen inspelen op de individuele behoeften van burgers. Gemeenten hebben een beter beeld van de lokale context waarin de burger verkeerd. Bovendien hebben gemeenten ook andere grote verantwoordelijkheden binnen het sociale domein. Gemeenten kunnen daarom integrale ondersteuning bieden aan hun burgers. Ten slotte is de relatie tussen werknemers en werkgevers regionaal van aard zijn. Werkgevers vinden hun werknemers vooral binnen de regio, waardoor de arbeidsmarktregio's een ideaal schaalniveau zouden hebben (kamerstuk II 33065 nr. 3, 2012)

Naast de gedecentraliseerde uitvoering beoogt de Participatiewet (re)integratie zoveel mogelijk via reguliere arbeidsmarkt te regelen. Dit is het tweede in het oog springende herstructurering van het beleidsveld. Rutte III stelde dat gemeenten mensen moeten prikkelen om aan het werk te gaan en werkgevers moeten stimuleren deze mensen in dienst te nemen (kamerstuk II, 33981, nr.3, 2013). Het prikkelen van werklozen staat in lijn met het eerder (re)integratiebeleid (Adelmeijer, 2018). Maar het stimuleren van werkgevers is onconventioneel, een beleidsmaatregel die ook internationaal weinig precedentes kent (van der Aa & van Berkel, 2014). De overheid moet nu werkgevers overtuigen om mee te werken aan hun doelstelling. Zonder de medewerking van werkgevers is de doelstelling van de overheid onhaalbaar. Hierdoor ontstaat een afhankelijkheidsrelatie tussen de overheid en werkgevers (Adelmeijer, 2018).

Sinds invoering van de wetgeving is het aantal werkgevers dat zich bezighoudt met (re)integratie gestaag gestegen. Ook is het aantal werkgevers dat bekend is met de beleidsinstrumenten groter geworden. Belangrijke kanttekeningen zijn echter dat het aantal werkgevers dat tevredenheid over deze beleidsinstrumenten daalt (Berenschot, 2017). Daarnaast zijn de aanpassingen die door werkgevers en gemeenten worden gemaakt nog 'klein' volgens Adelmeijer (2018).

Ten slotte is er een derde belangrijk element, de ontschotting die er met de Participatiewet wordt beoogd. De wet vervangt de Wsw, de WWB en grotendeels de Wajong. De Participatiewet is daarmee bedoelt voor een bredere doelgroep: *'Mensen met arbeidsvermogen die aangewezen zijn op, al dan niet tijdelijke ondersteuning om in hun bestaan te voorzien en/of ondersteuning om aan het werk te komen'*. Mensen die voor 2014 gebruik maakten van de Wsw en Wajong, kunnen hier echter nog steeds aanspraak op maken. De mensen die hier vanaf 2014 niet meer gebruik van kunnen maken vallen onder de 'nieuwe doelgroep regulier' of 'de nieuwe doelgroep beschut' (Berenschot, 2018). Daarmee vallen sinds 2015 rond de 400.000 Nederlanders onder de Participatiewet. In de praktijk blijven er nog oudere regelingen en schotten bestaan. Mensen binnen verschillende regelingen ervaren verschillen in bestaanszekerheid (Smit & Oden, 2018). Daarnaast vallen er (bij iedere vorm) het identificeren van doelgroepen mensen tussen wal en schip. zij vallen net niet binnen bepaalde regelingen, terwijl zij wel hulp behoeven (Bommeljé, 2018).

In tabel 1 is de invloed van de participatiewet op het beleidsveld nogmaals uiteengezet.

Tabel 1: Herstructurering van het beleidsveld

De drie punten waarop de participatiewet het beleidsveld herstructureerde		
<b>Gedecentraliseerde uitvoering</b>	<b>Betrekken en afhankelijkheid van reguliere werkgevers</b>	<b>Ontschotting van doelgroepen en wet- en regelgeving</b>

In het verlengde van de Participatiewet is onder Rutte III de wet Banenafpraak in werking getreden. De wet Banenafpraak richt zich volledig tot mensen met een arbeidsbeperking. De wet introduceert een quotumheffing om werkgevers te stimuleren mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen. Reguliere werkgevers is opgedragen 100.000 mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen voor 2026. Overheidswerkgevers dienen garant te staan voor 25.000 banen. Vanaf 2015 dienen de partijen ieder jaar steeds meer mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen. Wanneer de jaarlijkse quota niet worden gehaald geeft de quotumwet de mogelijkheid tot financiële heffingen (kamerstuk II, 33981, nr.3, 2013). Tot nog toe voldoen reguliere werkgevers aan de jaarlijkse quota, terwijl de overheidswerkgevers achterblijven op hun quota. De regelingen binnen de quotumheffing zijn hier opvolgend versoepeld. (kamerstuk I, 33981 nr N, 2017)

De banenafpraak bakent af wie 'arbeidsbeperkt' is, of in andere woorden 'wie kandidaat is voor de doelgroep'. Dit zijn mensen die onder de Participatiewet vallen en niet zelfstandig het wettelijk minimumloon (WML) kunnen verdienen. Op eigen initiatief of op initiatief van de werkgever kunnen zij een intake aanvragen, voordat zij aan het werk gaan. In dit geval registreert het UWV de mensen die binnen de regeling vallen als kandidaten in het doelgroepregister. Het UWV beoordeelt dan of de persoon in staat is een 'drempelfunctie' uit te voeren. Een drempelfunctie is een functie die voorkomt op de Nederlandse arbeidsmarkt en een lichte belasting vergt (Mini SZW, 2018). Is een drempelfunctie niet mogelijk voor de persoon, dan is de persoon niet in staat het WML te verdienen.

## 4.2 | De aanloop naar het beleidsvormingsproces

Na intreding van de Participatiewet en wet Banenafpraak bleef de regering het beleid door ontwikkelen. Hier is één initiatief zeer relevant voor dit onderzoek. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid probeerde één van de instrumenten uit het de Participatiewet te vervangen. Loonkostensubsidie, het instrument dat ook in dit onderzoek centraal staat, zou vervangen worden met loondispensatie. Loondispensatie werd op dat moment enkel toegepast voor mensen die onder de Wajong regeling vielen. Loondispensatie werd nu ook het beoogde instrument voor de nieuwe doelgroep beschut en regulier. Daarmee zou het loonkostensubsidie vervangen. Beide instrumenten zijn bedoeld voor mensen die niet het arbeidsvermogen bezitten om een volledige drempelfunctie kunnen vervullen. De instrumenten ondersteunen deze mensen door hun lagere arbeidsvermogen financieel te compenseren. Zij kunnen zo naar eigen arbeidsvermogen werken. Hun verminderde arbeidsvermogen wordt gesubsidieerd tot aan het wettelijk minimum. Dit maakt het aantrekkelijker voor werkgevers om hen aan te nemen. Het grootste verschil tussen loonkostensubsidie en loondispensatie zit in de manier waarop compensatie geregeld is. De loonkostensubsidie wordt betaald aan de werkgever, terwijl de loondispensatie aan de werknemer wordt betaald.

Verschillende afwegingen leidde bij de regering tot het voorstel om loonkostensubsidie te vervangen voor loondispensatie. Er zou bijvoorbeeld extra geld vrij komen bij de vervanging van loonkostensubsidie. Dit geld kon dan worden ingezet om de begeleiding te verbeteren. Daarnaast beoogde de regering met de vervanging van loonkostensubsidie het aantal regelingen te verkleinen. De verschillende doelgroepen konden dan via één regeling directe financiële ondersteuning krijgen. Ten slotte zou loonkostensubsidie werknemers minder prikkelen tot uitstroom uit de Participatiewet (kamerstuk I, 33981 nr N, 2017).

Vanuit de doelgroep en hun vertegenwoordigers ontstond kritiek tegenover deze nieuwe regeling. Een deel van de mensen met een arbeidsbeperking ging er financieel op achteruit (Cliëntenraad, 2018). Vooral de mogelijkheid van werkgevers om onder het minimumloon uit te betalen was een groot discussiepunt (Herderschee & Sitalsing, 2018) (van der Leij, 2018) (Pelgrim, 2018). Bij loondispensatie ontvangt de werknemer van de werkgever een loon dat lager kan liggen dan het wettelijk minimum. De overheid vult naderhand het loon aan. Medewerkers, gemeenten en werkgevers waren kritisch over deze regeling (Iederin, 2018) (Cohen, et al., 2017). Vooral de kritiek vanuit werkgevers springt in het oog. Het

wetsvoorstel beoogt immers het makkelijker te maken voor een werkgever om mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen (kamerstuk I, 33981 nr N, 2017). In september 2018 gaf de regering gehoor aan de kritiek en schrapte het de plannen omtrent loondispensatie (Rijksoverheid, 2018). In een Kamerbrief stelde staatssecretaris van Ark vast dat het draagvlak voor deze regeling ontbrak. Daarmee was de poging om loonkostensubsidie te vervangen van de baan. Staatssecretaris van Ark stelde wel nog altijd vereenvoudiging en verbetering van de wetgeving te willen nastreven. In die brief kondigde zij een nieuw initiatief aan, waarin zij andere partijen in het veld meer wilde betrekken (kamerstuk II 34352 nr 115, 2017). Dit initiatief gaf zij de naam 'Breed offensief'.

Breed offensief is het overkoepelende beleidsvormingsproces waarin de casus van dit proces zich afspeelt. Breed offensief had het volgende doel: "*Meer mensen met een beperking moeten aan het werk komen en blijven*" (kamerstuk II, 345252 nr 138, 2018, p. 2). Zij stelde dat zij de verantwoordelijkheid tegenover andere partijen droeg om "*alle belangen te wegen, de ideeën te verenigen waar dat kan en te kiezen waar dat niet kan*" (kamerstuk II, 345252 nr 138, 2018, p. 1). Breed offensief was erop gericht belanghebbenden uit het veld te laten participeren in de beleidsvorming (kamerstuk II, 345252 nr 138, 2018). De doelstelling van Breed Offensief waren uitgewerkt in vier ijkpunten. Deze ijkpunten boogden veranderingen in de Participatiewet teweeg te brengen.

- De regelgeving en uitvoering eenvoudiger maken voor werknemers en werkgevers.
- Werken aantrekkelijker maken voor mensen met een arbeidsbeperking.
- Werkgevers en werkzoekenden moeten elkaar makkelijker kunnen vinden.
- Het nieuwe beleid moet bijdragen aan duurzaam werk

Om deze vier ijkpunten te realiseren gaf het ministerie een gesegmenteerd beleidsvormingsproces vorm. Het proces was opgesplitst in acht onderwerpen met elk bijbehorende overlegtafels. Per onderwerp waren er verschillende partijen uit het veld betrokken. Het proces kende een trechterconstructie. De resultaten van de acht onderste overlegtafels werden tot tweemaal op een hoger niveau besproken en samengevoegd. De overlegtafels kregen afhankelijk van hun plaats in deze lagen de namen 'werkgroep', 'stuurgroep' of 'expertgroep' mee. Dit onderzoek gaat over één van deze expertgroepen, de expertgroep 'stroomlijning administratieve processen loonkostensubsidie' (expertgroep A-LKS).

## **4.3 | Het proces in kwestie: expertgroep stroomlijning administratieve processen loonkostensubsidie**

De expertgroep A-LKS kent een specialistisch onderwerp. Het is belangrijk eerst het onderwerp van het proces verder uit te diepen. Daarna komen de organisatie en de resultaten van het proces aan bod.

### **4.3.1. De administratie van loonkostensubsidie**

Loonkostensubsidie compenseert de werkgever voor werknemers die niet zelfstandig een drempelfunctie kunnen vervullen. Via het instrument kunnen gemeenten deze mensen ondersteunen. Hoeveel loonkostensubsidie een werkgever krijgt uitgekeerd hangt af van de loonwaardemeting. In een loonwaardemeting meten het UWV of een gemeente hoe ver het arbeidsvermogen van iemand met een arbeidsbeperking onder een drempelfunctie valt. Dit wordt uitgedrukt in de 'loonwaarde' van een persoon. Een werkgever krijgt zo bijvoorbeeld voor iemand met 70% loonwaarde verdient bijvoorbeeld 30% loonkostensubsidie (Rijksoverheid, 2017).

De huidige relevante kritiek op het instrument loonkostensubsidie valt grotendeels samen met de kritiek die op de Participatiewet wordt geuit. Zo is er verschotting onder andere omdat de loondispensatie naast loonkostensubsidie bestaat (Adelmeijer & Schendeling, 2018). Ook bestaat er voor sommige gemeenten een financiële prikkel om werkgevers geen loonkostensubsidie uit te keren (Berenschot,

2018). Ten slotte zijn sommige werkgevers ontevreden met de manier waarop de gemeente loonkostensubsidie administreert (Berenschot, 2017). Dit laatste kritiekpunt is belangrijk om de expertgroep administratie LKS beter te begrijpen.

Werkgevers die werknemers uit verschillende gemeenten in dienst hebben, zijn in het bijzonder kritisch op de administratie van loonkostensubsidie. Iedere gemeente heeft een eigen administratief proces, waardoor de werkgever te maken heeft met een veelvoud van verschillende administraties. Dit maakt dat deze werkgevers relatief veel tijd kwijt zijn aan de administratie van loonkostensubsidie en dat zij loonkostensubsidie als een verwarrend instrument ervaren. Gemeenten handelen naar verschillende doorlooptijden en signaalmomenten. Daarnaast keren sommige gemeenten altijd loonkostensubsidie uit bij een verminderde loonwaarde, terwijl dit bij andere gemeenten niet altijd het geval is. In de huidige situatie hebben sommige gemeenten de eigen administratie al goed ingeregeld. Het probleem is echter groter dan hetgeen werknemers bij individuele gemeenten ervaren. Een individuele gemeente kan dan wel een goede dienstverlening bieden, regionaal of landelijk genomen blijven er verschillen bestaan. Deze verschillen verwarren werkgevers en zitten automatisering in de weg (kamerstuk II, 345252 nr 138, 2018).

Het doel dat het ministerie formuleerde voor de expertgroep was een reactie op deze kritiek. Het ministerie beoogde door middel van de expertgroep het instrument loonkostensubsidie te 'stroomlijnen'. Er moest een nieuwe kwaliteitsstandaard gecreëerd worden voor de uitvoering van deze processen (kamerstuk II, 345252 nr 138, 2018).

#### 4.3.2. Het proces van de expertgroep

Nu de achtergrond van het instrument loonkostensubsidie is uitgediept, kan er worden ingegaan op het beleidsvormingsproces dat de hoofdrol speelt in dit onderzoek. Hier wordt kort ingegaan op het proces. In het resultatenhoofdstuk wordt dit verder toegelicht.

De expertgroep bestond uit 28 man (zie figuur 14) (doc 2, zie bijlage 7.2). Noemenswaardig is dat de mensen met een arbeidsbeperking alleen indirect waren vertegenwoordigd via een tweetal belangenbehartigers. Daarnaast hadden slechts twee van de tien werkgevers minder dan 20 mensen met een arbeidsbeperking in dienst. De kleinste aanwezige gemeente was verantwoordelijk voor iets minder dan 150.000 inwoners. De

Ministerie	2
belangenvertegenwoordigers	9
werkgevers	10
gemeenten	7

*Figuur 14: samenstelling van de expertgroep*

afgevaardigden hadden uiteenlopende functies bij hun organisaties. Aan de werkgeverskant waren bijvoorbeeld zowel HRM-medewerkers als directeuren aanwezig. Vanuit de gemeentelijke kant waren er zowel administratieve adviseurs als uitvoerende beleidsmedewerkers vertegenwoordigd. In vier bijeenkomsten heeft deze groep een nieuwe kwaliteitsstandaard gecreëerd. Dit proces duurde vier weken. De Normaalste Zaak heeft de bijeenkomsten begeleid, die steeds 3 a 4 uur duurden. Overleg vond zowel plenair als in groepen plaats, en daarnaast werd sommigen gevraagd stukken voor te bereiden. Zo kreeg een administratieve standaard vorm die het proces vanaf de start van de aanvraag tot en met de uitbetaling van de loonkostensubsidie beschrijft (ob 1, ob 2, ob 3, ob 4, zie bijlage 7.2.).

#### 4.3.4. De resultaten van de expertgroep

De resultaten van de expertgroep werden opgeleverd als een advies aan de werk- en stuurgroep. In deze bovengelegen groepen is het advies aangenomen zonder grote veranderingen. Het resultaat van de expertgroep was tweeledig. Ten eerste was er een nieuwe kwaliteitsstandaard vormgegeven voor de administratieve verwerking van loonkostensubsidie. Ten tweede werd er geadviseerd deze administratieve proces te toetsen in een pilot (doc 1.).



De kwaliteitsstandaard bestond uit een aantal processtappen en een daarbij behorende brievenset. De processtappen bestonden uit de aanvraag, loonwaardemeting, beschikking, uitbetaling en correcties op uitbetaling. De processtappen bieden standaardisatie aan werkgevers. Gemeenten vragen door het geüniformeerde proces gelijke gegevens bij werkgevers op, zich richten op dezelfde doorlooptijden, hanteren dezelfde volgordelijkheid en betalen op gelijke wijze uit aan werkgevers. Daarnaast werd een set voorbeeldbrieven ontwikkeld, als een richtlijn voor de communicatie vanuit gemeenten (doc 1).

De expertgroep besloot dat de kwaliteitsstandaard beperkt wettelijk zou worden voorgeschreven. In plaats daarvan worden gemeenten afzonderlijk overtuigd van de waarde van het proces. Dit resultaat stelde sommigen leden van de teleur (werk 1, gem 2, gem 4, bel 2, bel 4). Zij verwachtten dat de nieuwe standaard nooit in heel Nederland zal worden toegepast.

De groep concludeerde dus wel dat de kwaliteitsstandaard nationaal gebruikt kan worden. Hiervoor zou de standaard echter getest en doorontwikkeld moeten worden. Gemeenten kennen immers vele verschillende uitvoeringswijzen, waardoor het proces niet zonder meer duidelijk bij iedere uitvoering apparaat past. Daarnaast kan de kwaliteit van het proces nog verder worden verbeterd. Hiertoe adviseerde de groep de kwaliteitsstandaard uit te testen in een pilot. In deze pilot kan de standaard bij een divers scala aan gemeenten kunnen worden uitgetest. Na doorontwikkeling op basis van deze pilot zou de standaard beter aansluiten op de praktijk (doc 1).

## 5. RESULTATEN

---

De empirische bevindingen in dit onderzoek ondersteunen bij het beantwoorden van drie deelvragen:

1. Hoe ziet het ontwerp van het beleidsvormingsproces van de expertgroep administratieve stroomlijning eruit?
2. Welke betekenis heeft het ontwerp van het beleidsvormingsproces voor belanghebbenden?
3. Wat is de invloed van het ontwerp van het beleidsvormingsproces op de houding van belanghebbenden tegenover het beleid?

Deelvraag één en twee staan in het eerste deel van het theoretisch kader centraal. Vanuit de theorie kwamen twee relevante dimensies naar voren ten opzichte van het ontwerp van het beleidsvormingsproces. Dit waren 'participatie' en 'verloop'. Binnen deze dimensies zijn elf ontwerpkeuzes vastgesteld. Deze keuzes vormen de schakel tussen het ontwerp en de houding van belanghebbenden. Als een belanghebbende waarneemt dat er een bepaalde keuze is gemaakt, ontstaat er een attitude-object. De belanghebbende zal dan cognitief reageren, en een attribuut koppelen aan de ontwerpkeuze. In deel één van dit resultatenhoofdstuk wordt iedere ontwerpkeuze beschreven, en wordt beschreven welke attributen belanghebbenden aan deze keuzes koppelen (5.1.). Zo ontstaat er een beeld over hoe het ontwerp eruit zag en hoe dit geïnterpreteerd werd door belanghebbenden. Met deze empirische data kan uiteindelijk deelvraag 2 worden beantwoord.

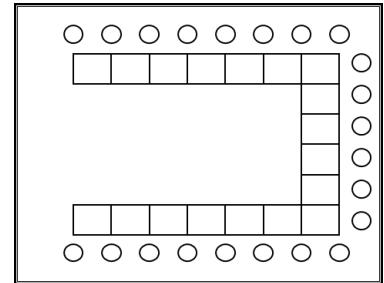
In deel twee (5.2.) en drie (5.3.) van het resultatenhoofdstuk worden empirische data belicht waarmee deelvraag 3 kan worden beantwoord. Deel twee (5.2.) gaat over wat de invloed is van ontwerpkeuzes op de houdingen tegenover het beleidsvormingsproces. Deel drie (5.3.) zet uiteen wat de invloed is van ontwerpkeuzes op de houdingen tegenover beleid. Deze getrapte benadering van deelvraag 3 volgt uit het conceptuele model: een houding van beleid zou bestaan uit een houding tegenover het proces (waarin het ontwerp van belang is) en een houding tegenover de uitkomsten (de inhoud van het beleid).

### 5.1. |Ontwerpkeuzes en de attributen die belanghebbenden hieraan koppelen.

De 11 ontwerpkeuzes komen in dit deel één voor één aan bod. Er wordt telkens vastgesteld welke attributen belanghebbenden aan een ontwerpkeuzes koppelen, en in hoe deze attributen in verhouding stonden tot de interactieve en klassieke bestuursstijlen. Verwijzingen naar de dataverzameling zijn afgekort, de lijst afkortingen is terug te vinden onder 7.2.

### 5.1.1. De mate waarin er sprake was van een uitwisseling of wisselwerking van informatie.

De mate waarin er sprake was van uitwisseling is ontwerpkeuze nummer één, en daarmee attitude-object nummer één van dit onderzoek. Als deze ontwerpkeuze naar de interactieve bestuursstijl wordt vormgegeven, is er sprake van meer uitwisseling, terwijl de uitwisseling bij de klassieke bestuursstijl beperkter is (zie tabel 2). In de casus werd informatie als volgt uitgewisseld: de expertgroep bestond uit vier bijeenkomsten. De bijeenkomsten werden gehouden in een overleg zaal waarin de tafels in een U-vorm waren opgesteld (zie figuur 15). Dit maakte plenair overleg tussen alle 28 aanwezigen mogelijk. De bijeenkomsten vonden dan ook grotendeels plenair plaats. Af en toe werd de groep opgedeeld om technische aspecten van de kwaliteitsstandaard uit te werken. In subgroepen werd bijvoorbeeld uitgedacht welke gegevens nodig zijn voor de aanvraag van loonkostensubsidie of welk uitbetalingsmoment het best landelijk kon worden toegepast. De uitwerkingen van de subgroepen werden telkens plenair besproken. Er was ruimte om elkaar te bevragen en opmerkingen te maken (ob1, ob2, ob3, ob4, zie bijlage 7.2.).



Figuur 15: De vergaderruimte

De belanghebbenden koppelen diverse attributen aan de mate van uitwisseling. Ieder attribuut is geplaatst in een schema (zie tabel 2). Hier wordt nu achtereenvolgens ingegaan op ieder attribuut. Transparantie was een attribuut dat belanghebbenden in verband brachten met de mate van uitwisseling. Door direct in contact met elkaar te staan zou er meer contextuele begripsvorming ontstaan. Discussies geven zo een beter inzicht in de verschillende standpunten van belanghebbenden. Belanghebbenden stelden bijvoorbeeld te weten welke afwegingen aan standpunten vooraf gingen (mini 1, mini 2, werk 2, werk 4). Daarnaast lieten discussies zien hoe deze standpunten zich tot elkaar verhouden. Zo wordt 'het krachtenveld' voor belanghebbenden zichtbaar (werk 2). Bovendien zou een transparanter krachtenveld ervoor zorgen dat men meer geneigd is 'de kaarten op tafel te leggen' (bel 3). Belanghebbenden stelden minder informatie van elkaar te onthouden. In het geval van overeenkomende standpunten kan dit coalitievorming zelfs kunnen benadrukken, aldus belangenbehartiger 3:

*"Maar door het plenair te doen, spreek je het ook nog eens plenair tegen elkaar uit, en ben je gewoon samen bezig met nieuw beleid te ontwikkelen. Dit is ook persoonlijk denk ik, maar ik vind dat een fijne manier. Want het risico van een rondgang is dat je een apart overleg hebt tussen partijen, en dat je wederpartij dat in het overleg met het ministerie toch een iets andere insteek kiest. Dus dit geeft meer transparantie in die zin."* (bel 3)

*"Een mooi voorbeeld is het bestuurlijk overleg, dat volgde eigenlijk na de expertgroepen die wij hebben gehad. Daar zag je dat alle partijen op één lijn zaten. Dus toen zaten wij met alle zowel werkgevers als werknemerspartijen, het UWV en afgevaardigden van de gemeente op één lijn. Dat is denk ik iets dat breed offensief heeft gedaan. Dat de staatssecretaris de enige was die een bepaalde kant op wilde ten opzichte van de hele tafel. En daar zaten een partij of zeven toen denk ik. Dat was wel indrukwekkend. Dat is ook wel mooi want dat is transparant."* (bel 3)

Tenslotte brachten belanghebbenden transparantie op een vierde wijze in verband met de uitwisseling van informatie. Twee belanghebbenden vonden het belangrijk dat deskundigen de nieuwe kwaliteitsstandaard vorm gaven. Volgens hen verbeterde dit het uiteindelijke beleid. Door zelf mee te discussiëren, kregen zij een beeld van de expertise die betrokken was tijdens de beleidsvorming (gem 1, gem 4). Er werd dus niet alleen waarde gehecht aan duidelijkheid over wat er besloten werd en welke informatie ter tafel kwam. Er werd ook waarde gehecht aan duidelijkheid over wie informatie ter tafel bracht en wie er de uiteindelijke besluiten nam. De attributen over transparantie stonden positief in

verband tot de mate van uitwisseling en daarmee de interactieve stijl (tabel 2). Meer uitwisseling leidde tot meer transparantie, zo kwam uit de argumentatie van de belanghebbenden naar voren.

Naast transparantie werd consensus positief in verband gebracht met de mate van uitwisseling (tabel 2). Een consensus-georiënteerd proces was volgens een aantal belanghebbenden iets nastrevenswaardigs (bel 3 bel 6, gem 1 gem 2, werk 1, werk 2, werk 4, mini 1). Hierin speelde de mate van uitwisseling een tweeledige rol. Ten eerste slaat men door discussie sneller een middenweg in. Extremere stellingnames kregen volgens belanghebbenden zo minder kans op overwicht binnen besluiten. De groepsdynamiek behoedt hiervoor en kon een corrigerende werking hebben. Mogelijk relevanter nog was dat belanghebbenden tevreden waren over de empathische begripsvorming die ontstond. Belanghebbenden stelden hun eigen belangen te heroverwegen in het licht van andermans belangen. Wanneer eigen belangen groot leken maar relatief klein bleken, leidde dit tot heroverweging. Een belanghebbende verwoordde het als volgt:

*"Dus toen wij aan het praten waren met werkgevers begrepen wij van: ohh willen jullie het daarom. Want hun wens was om langere periodes te hebben voordat er loonwaardebepalingen waren. En wij wilden dat eigenlijk zo kort mogelijk, wij hadden daarvoor bepaalde belangen maar wij hadden totaal niet bedacht dat dit ook meespeelde. Nou dat haal je niet op als je dat hele verhaal daarachter niet krijgt, want je legt bijna nooit in detail uit waarom je iets vindt of niet. Het heeft heel vaak net zulke praktische overwegingen."* (mini 1)

Urgentie werd ook benoemd als attribuut (bel 1, werk 1, mini 1, werk 3). Door discussie en uitwisseling zou er problematiek opnieuw aan de tand worden gevoeld. Hierdoor kregen belanghebbenden een gedetailleerder beeld van deze problematiek. Belanghebbenden verkregen informatie van buiten hun gebruikelijke omgeving. Dit heeft volgens hen tot nieuwe inzichten geleid. Ook zou een gedeeld urgentiebegrrip kunnen ontstaan. Ook urgentie werd zo positief in verband gebracht met uitwisseling en de interactieve stijl (tabel 2).

Een aantal belanghebbenden vond dat meer discussie ook deliberatieve kwaliteiten stimuleerde. Zij zagen de discussie als een mogelijkheid om te netwerken of te leren (gem 1, gem 3, gem 4, werk 1, werk 3). De discussie bracht hen in aanraking met nieuwe contacten en best-practices. Op dit punt vonden zij dat de discussie belangrijke toegevoegde waarde voor henzelf creëerde.

*"Dus dat zijn echt signalen die wij vanuit de werkgever mee terugnemen. Die ik oppak ook al zou er geen verandertraject zijn. Omdat ik belangrijk vind om met hen in gesprek te zijn en hoe wij ze beter kunnen bedienen. En dingen die door andere gemeenten zijn aangedragen, waarvan ik ook is wil gaan onderzoeken of dat bij ons ook kan."* (gem 3)

Anderzijds stelden belanghebbenden dat uitgebreide uitwisseling en discussie simpelweg veel tijd kosten (bel 3, bel 5, gem 2, gem 3, mini 1). Meer uitwisseling zou niet efficiënt zijn. Efficiëntie werd als attribuut dus in positief verband gebracht met de klassieke stijl, en in negatief verband met de mate van uitwisseling (zie tabel 2). Belanghebbenden stelden dat het tijd kost om gezamenlijk te oordelen over informatie, en zeker om gezamenlijk tot consensus te komen. Daarnaast moest een diverse groep belanghebbenden gelijktijdig aanwezig kunnen zijn. In inter-organisatieel verband werd dit als moeilijk ervaren. Ten slotte was deelname aan de bijeenkomst een taak die buiten de functies viel van veel werkgevers personeel en gemeentepersoneel. Sommigen vonden dan ook dat zij kostbare tijd hadden besteed aan de participatie, zonder dat daar iets direct tegenover stond.

Ook representativiteit was een attribuut dat in positief verband stond tot de klassieke stijl (en dus in negatief verband tot de mate van uitwisseling). Verschillende belanghebbenden ervoeren dat er mensen overstemd werden (bel 3, bel 5, gem 3, gem 4, werk 1, werk 4). Zo verslechterde volgens hen representativiteit van het proces. Er zou minder sprake zijn van evenredige inspraak. Degenen die vaardig zijn in belangen representatie of debat verkregen het overwicht:

"Ik vind dan wel dat er één werkgever was die heel hard riep, er werd wel heel hard geluisterd naar een werkgever. Dat viel mij dan ook wel weer op. Ze lopen er wel tegenaan, maar ik vond wel dat ze een soort van dominante rol in het geheel hadden." (gem 4)

Hierboven is uitgeschreven welke attributen belanghebbenden in verband brachten met de mate van uitwisseling. Ook is aangegeven of dit verband tussen een attribuut en de mate van uitwisseling positief of negatief was.

- Wanneer een attribuut een positief verband kent tot de mate van uitwisseling, kent het een positief verband tot de interactieve stijl.
- Wanneer een attribuut een negatief verband kent tot de mate van uitwisseling, kent het een positief verband tot de klassieke stijl.

In tabel 2 worden de resultaten schematisch weergegeven. De linkerkolom geeft de verbanden weer tussen de attributen en de klassieke stijl, de rechterkolom geeft de verbanden weer tussen de attributen en de interactieve stijl. Bij elke ontwerpkeuze wordt een soortgelijke tabel opgesteld om de verbanden schematisch weer te geven.

Tabel 2: De mate van uitwisseling of wisselwerking

Mate van uitwisseling of wisselwerking	
<p>Eenzijdige stroom van informatie</p> <p>Klassieke stijl <span style="float: right;">Interactieve stijl</span></p>	<p>Meer uitwisseling tussen participanten</p>
Attributen over transparantie	
<p><b>- Minder zichtbaar krachtenveld</b> Belanghebbenden zouden minder inzicht krijgen in het krachtenveld D.w.z. de manier waarop belangen zich tot elkaar verhouden en de bijbehorende afwegingen en besluiten. Dit zou contextuele begripsvorming vergroten.</p> <p><b>- Gesloten kaarten</b> Belanghebbenden zouden meer mogelijkheid hebben om informatie van elkaar te onthouden.</p> <p><b>- minder duidelijkheid over welke experts er waren betrokken en wie er besloot</b> Door niet aanwezig te zijn tijdens de uitwisseling van informatie zou het niet inzichtelijk zijn wie er besluit.</p>	<p><b>+ Zichtbaarder krachtenveld:</b> Belanghebbenden zouden minder inzicht krijgen in het krachtenveld D.w.z. de manier waarop belangen zich tot elkaar verhouden en de bijbehorende afwegingen en besluiten. Dit zou contextuele begripsvorming vergroten.</p> <p><b>+ Open kaarten:</b> Belanghebbenden zouden tegelijkertijd informatie moeten inbrengen en beoordelen, waardoor zij elkaar minder informatie kunnen onthouden</p> <p><b>+ Meer duidelijkheid over welke experts er waren betrokken en wie er besloot</b> Door wel aanwezig te zijn tijdens de uitwisseling van informatie zou er inzicht zijn in wie er besluit.</p>
<b>- Coalities minder bekend</b>	<b>+ Coalities meer benadrukt</b>

De balans in belangen verhoudingen zou relatief onbekend blijven, omdat deze niet in overlegtafels naar voren komt.		De balans in belangen verhoudingen zou benadrukt worden, omdat deze tijdens overlegtafels zichtbaar wordt.
<b>Attributen over consensus-georiënteerdheid</b>		
<p><b>- Middelpuntvliedende kracht</b> Zonder groepsdynamiek zou het makkelijker zijn om extreme standpunten in te nemen.</p> <p><b>- Minder empathische begripsvorming</b> Belanghebbenden zouden minder kans krijgen eigen belangen te heroverwegen in het licht van andermans belangen.</p> <p><b>- Minder reciprociteit</b> Er zou minder mogelijkheid bestaan om gezamenlijk een win-win situatie op te zoeken.</p>		<p><b>+ Middelpuntzoekende kracht:</b> Groepsdynamiek zou maken dat extreme standpunten minder kans tot overwicht krijgen.</p> <p><b>+ Meer empathische begripsvorming</b> Belanghebbenden zouden eigen belangen heroverwegen in het licht van andermans belangen.</p> <p><b>+ Meer reciprociteit</b> Er zou mogelijkheid ontstaan om samen te zoeken naar een win-win situatie.</p>
<b>Attributen over urgentie</b>		
<p><b>- Urgentie minder ter discussie</b> Er zou minder mogelijkheid zijn om samen probleemperecepties uit te wisselen en te beoordelen en waar mogelijkheid tot een gedeeld urgentiegevoel te komen.</p>		<p><b>+ Urgentie meer ter discussie</b> Er zou een mogelijkheid ontstaan de probleemperecepties uit te wisselen en samen te beoordelen. En waar mogelijk tot een gedeeld urgentiegevoel te komen.</p>
<b>Attributen over Deliberatieve kwaliteiten</b>		
<p><b>- Minder leren</b> Participanten zouden minder leren omdat er minder discussie is</p> <p><b>- Minder mogelijkheid tot netwerk netwerken</b> Belanghebbenden zouden met minder mensen in contact komen te staan</p>		<p><b>+ Meer leren</b> Belanghebbenden zouden meer leren dankzij de discussie</p> <p><b>+ Meer mogelijkheid tot netwerken</b> Belanghebbenden zouden met meer mensen in contact komen te staan.</p>
<b>Attributen over representativiteit</b>		
<p><b>+ Er zou minder kans zijn dat mensen overstemd worden</b> Belanghebbenden zouden met meer mensen in contact komen te staan.</p>		<p><b>- Er zou meer kans zijn dat mensen overstemd worden</b> Belanghebbenden zouden minder leren omdat er minder discussie is</p>

### 5.1.2. De mate waarin de overheidspartij het onderwerp afbakent

De tweede ontwerpkeuze is de mate waarin de overheidspartij het onderwerp afbakent. De klassieke bestuursstijl gaat ervan uit dat de overheid het onderwerp afbakent, terwijl in een interactieve stijl dit een groepsproces is. In de casus bakende een Kamerbrief van staatssecretaris van Ark de onderwerpen van Breed Offensief af. De expertgroep A-LKS was één van de expertgroepen binnen Breed Offensief. Elke expertgroep kende een eigen onderwerp. Daarmee was onderwerp voorafgaand aan de expertgroep afgebakend (kamerstuk II, 2018). Een aantal belanghebbenden gaf wel aan in het voortraject invloed te

hebben gehad op de afbakening (bel1, bel 2, bel 6). Naast de schriftelijke afbakening werd de discussie in banen geleid door De Normaalste Zaak (ob1, ob2, ob3, ob4).

Belanghebbenden koppelen meermaals effectiviteit als attribuut aan de mate van afbakening (bel 1, bel 2, bel3, bel 4, bel 5, gem 2, gem 3, gem 4, werk 1, werk 2, werk 4). Sommigen zagen de afbakening van de expertgroep a-LKS niet als iets dat losstond van het verdere Breed Offensief. Andere onderwerpen binnen Breed Offensief kenden grotere dilemma's. In deze onderwerpen speelden kwesties of waardeconflicten:

*"Er zaten geen inhoudelijk afwegingen of dilemma's in zal ik maar zeggen. Dus als ik het naast andere expertgroepen leg, dan heb je ook nog discussies met elkaar over van welke kwaliteiten moet je eigenlijk stellen aan zo'n jobcoach? En dat was in deze eigenlijk helemaal niet aan de orde"* (bel 3)

Bij sommige belanghebbenden zorgden dit voor dissonantie. Waar zij positief waren over het onderwerp van de expertgroep A-LKS, vonden zij dat Breed offensief als geheel te weinig inhoud. Dit hadden zij graag anders gezien (bel 1, bel 3, bel 5, werk 1, werk 4):

*"Op het moment dat die financiën niet geregeld gaan worden, dan verandert er niets, dan gaan mensen alsnog allemaal voorwaarden stellen. Dat is ons voornaamste bezwaar tegen de modelverordening. Het zou kunnen werken als ook de randvoorwaarden, de financiering, etc. mee geregeld wordt... Wat ik goed vind aan breed offensief, zijn de praktische problemen die daar liggen. Jij hebt naar loonkostensubsidie gekeken, dat waren gewoon hele praktische problemen, en daar hebben wij ook gewoon een praktische manier om feedback over te geven. Want als je daar toch een modelverordening over maakt, doe het dan goed."* (bel 4)

De ervaren dissonantie kende dezelfde aard als andere attributen over effectiviteit. Belanghebbenden hadden vaak een beeld over de onderwerpen die volgens hen behandeld moesten worden. Dit beeld botste met de afbakening die vanuit de Kamerbrief was opgelegd. Sommige belanghebbenden vonden dat beleidsvormingsproces een te beperkte scope had en daardoor minder effectief was:

*"Ontwikkelingen rond de Wajong. Gesprekken die er zijn over de verbreding van de doelgroep,, de banenafpraak of de no risk. Dan denk ik, ja. Dan hebben we nu alsnog maar een klein deel besproken. Er zit nog wel wat meer pijn op de lijn. Maar dit is een mooie eerste stap volgens mij moeten we gewoon verder gaan."* (werk 2)

Een ander verlangde grotere veranderingen in het systeem. Het beleid rondom de Participatiewet moest volgens één werkgever drastisch veranderen:

*"ik vind beide regelingen niet goed, zowel loondispensatie als loonkostensubsidie niet. Ik vind het jammer dat we niet hebben gekeken naar een derde weg die past bij iedereen. We hebben eerst geprobeerd een gedrocht om te bouwen en daar hebben we afstand van genomen. En vervolgens proberen we het volgende gedrocht om te bouwen. En dat is wat we aan het doen zijn. ... maar ik werk heel erg vanuit: fait accompli"* (werk 1)

Effectiviteit werd zo in positief verband gebracht met meer afbakening vanuit de deelnemers, en daarmee de interactieve stijl (zie tabel 3).

Anderzijds vonden sommige belanghebbenden dat een bredere afbakening van het beleidsvormingsproces maar beperkt mogelijk was (bel 2, bel 3, bel 5, gem 2, mini 1, werk 1 werk 4). Dit had te maken met de publieke verantwoording die volgen hen moest worden afgelegd. De representatieve democratie zou de reikwijdte van een participatief proces begrenzen. Dat wil zeggen dat politieke organen uiteindelijk bepalen voor welke onderwerpen nieuw beleid noodzakelijk is. De kleur van de regering, de Tweede Kamer en het regeerakkoord werden genoemd als begrenzende factoren. Ook stelden belanghebbenden dat de verkiezing cyclus de mogelijkheden beperkte. Belanghebbenden noemden dergelijke factoren terwijl zij oordeelden over de onderwerpen van Breed Offensief en de expertgroep A-LKS:

"ik zie ook waarom een derde weg niet haalbaar was. maar ik blijf dat toch jammer vinden. Ik ga dat ook blijven roepen, ook de volgende kabinetsperiodes." (werk 1)


Dat betekende overigens niet dat verlangens altijd werden gematigd:

"Dus daar maakt de staatssecretaris dan een keuze in, van wij gaan deze vier thema's verder in. En daar speelt natuurlijk haar kleur en de kleur van de coalitie een rol bij waar ze dan op inzetten en hoe ze daar op inzetten. Dus daar heb je gewoon mee te dealen. De scope daarvan vinden wij te beperkt. Wij denken dat je breder moet inzetten." (bel 3)

Zo werd publieke verantwoording als attribuut in positief verband gebracht met meer afbakening vanuit de overheid, en een meer klassieke stijl (zie tabel 3).

Daarnaast vonden sommigen de afbakening door de overheid efficiënt. Zij hechten er waarde aan dat de expertgroepen binnen de perken van hun onderwerp bleven. Het behoedt tegen oeverloze discussies (gem 1, gem 2, gem 3, mini 1, werk 3, werk 5) . Ook maakte belangenvertegenwoordigers gebruik van de afgebakende onderwerpen. Vanwege beperkte capaciteit zagen zij niet de mogelijkheid om aan heel Breed Offensief deel te nemen. Dankzij de afbakeningen van de expertgroepen konden zij kiezen waaraan zij deelnamen (bel 3, bel 4). Efficiëntie werd daarmee in positief verband getrokken tot de klassieke stijl en meer afbakening vanuit de overheid (zie tabel 3).

Tabel 3: Afbakening van het onderwerp

Mate waarin de participanten of de overheid het onderwerp afbakenet.		
<b>Overheid bakenet het onderwerp af</b>  Klassieke stijl		<b>De groep bakenet het onderwerp af</b>  Interactieve stijl
Attributen over effectiviteit		
<b>- Minder overeenkomsten met eigen probleempceptie</b> Belanghebbenden toetsten de onderwerpsafbakening op basis van eigen probleempcepties en verlangens. Als de overheid het onderwerp afbakende zouden de individuele percepties minder aan bod komen.		<b>+ Meer overeenkomsten met eigen probleempceptie:</b> Belanghebbenden toetsten de onderwerpsafbakening op basis van eigen probleempcepties en verlangens. Als de groep het onderwerp afbakende zouden de individuele percepties meer aan bod komen.
Attributen over publieke verantwoording		
<b>+ Beter afgestemd met de representatieve democratie:</b> Een afbakening vanuit een groepsproces zou meer in lijn staan met de koers van de representatieve democratie.		<b>- Minder afgestemd met de representatieve democratie</b> Een afbakening vanuit een groepsproces zou mogelijk minder in lijn staan met de koers van de representatieve democratie.
Attributen over efficiëntie		
<b>+ Participatieproces behoudt beter focus op het onderwerp</b> Een vooraf gestelde afbakening zou beschermen tegen oeverloze discussies		<b>- Participatieproces verliest focus op het onderwerp</b> Zonder afbakening zou de discussie sneller kunnen verbreden en focus verliezen.



### 5.1.3. Het aantal aanwezige belanghebbenden

In figuur 16 is de samenstelling van de expertgroep weergegeven (doc 2). Deze paragraaf gaat over deze samenstelling. De paragraaf gaat over het absolute aantal aanwezige belanghebbenden in het beleidsvormingsproces. Aan het aantal aanwezigen koppelden belanghebbenden attributen over representativiteit en efficiëntie.

Ministerie	2
belangenvertegenwoordigers	9
werkgevers	10
gemeenten	7

Figuur 16: Samenstelling van de expertgroep

De attributen over representativiteit hadden te maken met de verhouding van de groep tegenover de verdere beleidsveld (bel 1, gem 3, mini 1, mini 2, werk 2) . In de casusbeschrijving kwam naar voren dat de uitvoering van de Participatiewet is gedecentraliseerd. De administratie van loonkostensubsidie lag daardoor onder verantwoordelijkheid van 355 verschillende gemeenten. De meesten hadden hun administratieve proces zelf ontwikkeld. De expertgroep had het doel de verschillen te overbruggen en één kwaliteitsstandaard te creëren. De kwaliteitstandaard moest passen bij de administratie van iedere afzonderlijke gemeente. Als er meer gemeenten bij de expertgroep waren betrokken, zo stelde Gemeentevertegenwoordiger 3, was het beleidsvormingsproces representatiever. De vertegenwoordiger bracht representativiteit daarmee in positief verband met het aantal betrokkenen en de interactieve stijl (tabel 4).

*“Dat heeft ook de maximale reikwijdte dan bepaald. Want je hebt meneer A en je hebt meneer B, en daar hebben wij het dan over. En daar gaan wij verbetering op los laten. maar wellicht is er ook een meneer C en die komt niet ten tafel”.(gem 3)*

Anderzijds werd beargumenteerd dat het betrekken van meer belanghebbenden tijdsintensief is (gem 1, gem 4, mini 2, werk 2). Deze belanghebbenden trokken een positief verband tussen effectiviteit en de klassieke stijl.

*“Ja dat zorgt ervoor dat de. Want we hebben natuurlijk met een gezelschap van alle stakeholders bij elkaar gezeten, om dat ideale werkproces tot stand te brengen. Maar dat is nog steeds een beperkt gezelschap. Want we hebben meer dan 300, ik geloof 355 gemeenten. We hebben niet met 355 gemeenten aan tafel gezeten, en we hebben ook niet met alle werkgevers aan tafel gezeten. Dus je kan je voorstellen dat daar in de praktijk, als de pilot bij bepaalde gemeenten wordt uitgeprobeerd, dat daar dan constateert wordt dat er nog wel wat haken en ogen aanzitten. Dus het is goed dat je in de pilot nog wel die haken en ogen boven tafel kunt krijgen en daar oplossingen voor kunt krijgen.”*

(mini 1)

Tabel 4: aantal betrokkenen

Het aantal betrokken belanghebbenden	
Minder participanten aanwezig	Meer participanten aanwezig
Attributen voer representativiteit	
<p><b>- Minder representatief ten opzichte van het beleidsveld</b> Hoe kleiner het aantal betrokken belanghebbenden, hoe minder representatief het beleidsvormingsproces zou zijn ten opzichte van het beleidsveld.</p>	<p><b>+ Representatiever ten opzichte van het beleidsveld</b> Hoe groter het aantal betrokken belanghebbenden, hoe representatiever het beleidsvormingsproces zou zijn ten opzichte van het beleidsveld.</p>

Attributen voor efficiëntie	
<p><b>+ Minder tijdsintensief</b> Hoe minder belanghebbenden het proces zou betrekken, hoe minder tijd het proces zou kosten</p>	<p><b>- Tijdsintensiever</b> Hoe meer belanghebbenden het proces zou moeten betrekken, hoe tijdrovender het proces zou worden.</p>

#### 5.1.4. De diversiteit van de aanwezige belangen

Ontwerpkeuze vier gaat over diversiteit van het aantal belangen. Waren er, met andere woorden, veel of weinig verschillende belangen aanwezig? Een interactieve stijl neigt naar een breder palet van belangen, terwijl dit bij de klassieke stijl het tegenovergestelde is. De samenstelling van de expertgroep is terug te vinden in figuur 14. De groep vertegenwoordigde werkgevers, werknemers en gemeenten. Dit gebeurde zowel direct als indirect. Enerzijds waren er vertegenwoordigers van belangenorganisaties aanwezig, anderzijds schoven er ook deelnemers aan die direct gelieerd waren aan werkgevers en gemeenten. Diversiteit was er zowel in de breedte als in de diepte. In de breedte waren er verschillende partijen betrokken: gemeenten, werkgevers en belangenvertegenwoordigers. In die diepte bestond deze betrokkenheid uit verschillende lagen: beleidsadviseurs, financieel medewerkers, HRM-medewerkers en directieleden.

Representativiteit en effectiviteit werden gekoppeld aan de diversiteit in de breedte. Een aantal belanghebbenden vonden bijvoorbeeld dat er te weinig kleine werkgevers en gemeenten betrokken waren (bel 1, bel 5). Anderzijds waren er ook belanghebbenden positief over de mate waarin de groep het beleidsveld weerspiegelde (bel 3, gem 1, gem 3, gem 4 mini 1, werk 1, werk 2, werk 3, werk 4,, werk 6). Een bredere diversiteit verhoogde volgens de belanghebbenden ook de effectiviteit. Er was dus een positief verband tussen de diversiteit en de interactieve stijl (tabel 5). Een bredere groep leverde volgens hen ook inbreng vanuit meer perspectieven op. Daarmee werd uiteindelijk een bredere variatie aan informatie overwogen, waarmee beslissingen werden versterkt (bel 1, bel 2, bel 3, gem 1, gem 2, gem 4, mini 1, werk 3, werk 6) .

Aan de diversiteit in de diepte koppelden belanghebbenden wederom effectiviteit (gem 1, mini 2, werk 3) maar daarnaast ook transparantie (mini 2). Beide stonden in een positief verband met diversiteit (zie tabel 5). In de attributen over transparantie was de betrokkenheid van belanghebbenden 'dichtbij de uitvoering' van belang. Deze belanghebbenden zouden eraan hebben bijgedragen dat er in dieper detail beleid werd uitgestippeld. Daardoor ontstond minder ambiguïteit over de betekenis van het geformuleerde beleid. Daarnaast verduidelijkte het de afbakening van het proces. Het was meer inzichtelijk op welke onderwerpen de groep zich wel en niet richtte, aldus de belanghebbenden: "*Dit is meer inzichtelijk. Mensen die vragen wat nou de bedoeling is kunnen zich hier al snel veel meer bij voorstellen. Oh, gaat het hier nou eigenlijk om*" (mini 2).

Anderzijds brachten een aantal belanghebbenden diversiteit in negatief verband met een efficiëntie (en dus in positief verband met de klassieke stijl) (tabel 5). Een aantal belanghebbenden stelde dat het betrekken van een bredere groep te divergerend werkt. Er werd volgens hen een "*kaleidoscoop*" (gem 3) aan meningen overwogen. Dit vermoeilijkte het creëren van een samenhangend beleid. Een andere belanghebbende stelde dat het proces tijdrovend werd door al die verschillende perspectieven: "*Als iedereen dat gaat doen, dan worden het Poolse landdagen. Dan duren sommige processen gewoon veel te lang.*" (gem 2).

Tabel 5: diversiteit van belangen

De mate van diversiteit in de aanwezige belangen		
<p>Minder divers aantal belangen betrokken</p> <p style="text-align: center;">↑</p> <p style="text-align: center;">Klassieke stijl</p> <p style="text-align: right;">Diverser aantal belangen betrokken</p> <p style="text-align: right;">↑</p> <p style="text-align: right;">Interactieve stijl</p>		
Attributen over representativiteit		
<p><b>- Minder representatief vanwege diversiteit in de breedte</b></p> <p>Hoe smaller het aantal vertegenwoordigde belangen, hoe minder representatief het proces zou zijn over het verdere beleidsveld.</p>		<p><b>+ Representatief vanwege diversiteit in de breedte</b></p> <p>Hoe breder het aantal vertegenwoordigde belangen, hoe representatiever het proces zou zijn over het verdere beleidsveld.</p>
Attributen over effectiviteit		
<p><b>- Minder representatief vanwege diversiteit in de diepte</b></p> <p>Hoe minder organisatielagen er zijn betrokken, hoe lager de kwaliteit van de selectie en variatie in informatie zou zijn.</p>		<p><b>+ Representatief vanwege diversiteit in de diepte</b></p> <p>Hoe meer organisatielagen er zijn betrokken, hoe lager de kwaliteit van de selectie en variatie in informatie zou zijn.</p>
Attributen over transparantie		
<p><b>- Minder transparante afbakening van de resultaten</b></p> <p>Hoe minder organisatielagen zouden zijn betrokken, hoe vager de resultaten zouden zijn afgebakend.</p>		<p><b>+ Transparantere afbakening van de resultaten</b></p> <p>Hoe meer organisatielagen zouden zijn betrokken, hoe duidelijker de resultaten zouden zijn afgebakend.</p>
Attributen over efficiëntie		
<p><b>+ Minder perspectieven maken het proces efficiënter</b></p> <p>Hoe minder ruimte het proces biedt voor verschillende perspectieven hoe efficiënter het zou verlopen.</p>		<p><b>- Meer perspectieven maken het proces minder efficiënt</b></p> <p>Hoe meer ruimte het proces biedt voor verschillende perspectieven hoe minder efficiënt het zou verlopen.</p>

### 5.1.5. De mate van invloed voor belanghebbenden

De mate van invloed is de vijfde ontwerpkeuze. In een interactieve stijl krijgen deelnemers meer invloed, terwijl dit in een klassieke stijl beperkter is. De invloed van de belanghebbenden zag in de casus er als volgt uit: de groep belanghebbenden gaf een kwaliteitsstandaard vorm die zonder aanpassingen is opgenomen in het uiteindelijke beleid. Daarnaast adviseerde de groep de kwaliteitsstandaard te testen, wat in het beleid werd opgenomen. Tenslotte adviseerde de groep tot wettelijke verankeringen, maar dit werd uiteindelijk tijdens de testperiode geschrapt (ob1 ob2, ob3, ob4, doc 1, doc 3).

Belanghebbenden brachten grotere mate van invloed positief in verband met effectiviteit en representativiteit, en daarmee de interactieve stijl (zie tabel 6). Representativiteit ontstond volgens hen doordat de resultaten het groepsproces weerspiegelen (gem 1, gem 4, gem 6, mini 1, werk 3, werk 5, bel 3, bel 4, mini1). Effectiviteit zou ontstaan doordat uitvoeringsdeskundigen directe invloed uitoefenen. Zij brachten 'lokale' kennis in die afweek van de kennis waarop besluiten normaliter werden gevormd:

*"Ik ben tevreden met specifiek de resultaten van deze werkgroep, ik vind dat een werkproces is ontwikkeld door experts, die ook daadwerkelijk in de uitvoering dit werk doen, en die snappen ook echt waarde bottleneck zit. Veel beter dan beleidsmakers en mensen die op afstand zitten."*

Meer invloed werd ook positief in verband getrokken met positionele belangen (tabel 6). Gemeentevertegenwoordiger 3 was bijvoorbeeld tevreden met de kwaliteitsstandaard. De vertegenwoordiger zag eigen belangen ingewilligd, en terug in de resultaten:

*"Nogmaals, ons proces zit er al heel dicht op. En daar zou je kunnen zeggen, wij hebben natuurlijk invloed gehad met al die sessies. Ik heb daar mijn uiterste best gedaan om daar onze ervaringen uit te brengen. Dus het zou daarom ook kunnen dat ik dat proces [de kwaliteitsstandaard] herken."*

Tenslotte werd meer invloed negatief in verband getrokken met tokenisme. Gemeentevertegenwoordiger 4 vond het belangrijk gehoord te worden. Het gevoel dat inbreng daadwerkelijk weerslag had op het beleid stemt positief.

*"Dat vond ik wel positief, want je denkt dat je als persoon echt invloed kan maken en het verschil kan maken. Dat er niet altijd geluisterd werd, dat terzijde, maar als je gewoon goed onderbouwd en een duidelijke mening hebt en vertelt hoe het bij jou gaat, dan werd er zeker geluisterd, dus dat vind ik heel positief, en dan heb je wel invloed."*

Tabel 6: mate van invloed

De mate van invloed van belanghebbenden op de resultaten		
<b>Minder invloed van belanghebbenden op de resultaten</b>		<b>Meer invloed van belanghebbenden op de resultaten</b>
<b>Attributen over effectiviteit</b>		
<b>- Minder lokale kennis terug te vinden in de resultaten</b> De resultaten van het proces zouden minder worden beïnvloed door deskundige in de uitvoering		<b>+ Meer lokale kennis terug te vinden in de resultaten</b> De resultaten van het proces zouden meer worden beïnvloed door deskundige in de uitvoering
<b>Attributen over representativiteit</b>		
<b>- het groepsproces wordt minder weerspiegeld</b> De inbreng van deelnemers zou minder weerslag hebben op het uiteindelijke beleid		<b>+ Het groepsproces wordt meer weerspiegeld</b> De inbreng van deelnemers zou meer weerslag hebben op het uiteindelijke beleid
<b>Attributen over tokenisme</b>		
<b>+ Het beleidsvormingsproces zou meer dienst doen als façade.</b> Het beleidsvormingsproces zou belanghebbenden niet ondersteunen in het beïnvloeden van beleid.		<b>- Het beleidsvormingsproces zou personen meer ondersteunen in het beïnvloeden van beleid</b> Het beleidsvormingsproces zou belanghebbenden wel ondersteunen in het beïnvloeden van beleid.
<b>Attributen over positionele belangen</b>		
<b>-Het proces zou belanghebbenden minder mogelijkheid bieden om eigen belangen na te streven</b> Het proces zou minder mogelijkheid bieden door eigen inbreng het beleid naar eigen belangen toe te vormen		<b>+ Het proces zou belanghebbenden meer mogelijkheid bieden om eigen belangen na te streven</b> Het proces zou meer mogelijkheid bieden door eigen inbreng het beleid naar eigen belangen toe te vormen

### 5.1.6. De mate van open-of geslotenheid in de selectie van belanghebbenden

De selectie van belanghebbenden kan voortkomen uit een groepsproces (klassiek), of juist vanuit een enkele dominante partij (interactief). Dit is de zesde ontwerpkeuze in dit onderzoek. In de casus nodigde het ministerie belanghebbenden uit op basis van overleg met een aantal belangenbehartigers. Een groot deel van de belanghebbenden had daardoor geen aandeel in het selectieproces (ob1, ob2).

Representativiteit werd als attribuut positief in verband gebracht met de mate van openheid (zie tabel 7). Sommige belanghebbenden zagen graag dat er meer kleine werkgevers of gemeenten waren betrokken. Opmerkelijker waren attributen over urgentie. Belanghebbenden vonden dat niet alleen kleine werkgevers en gemeenten te weinig gerepresenteerd waren. De werkgevers en gemeenten vormden volgens de belanghebbenden een belangrijke schakel in het verkrijgen van een volledige probleempceptie. Kleine werkgevers zouden geen veranderingen ervaren door de inzet van de nieuwe kwaliteitsstandaard. Zij hebben vaak een klein aantal werknemers in dienst die loonkostensubsidie krijgen, waardoor zij minder verschillen ervaren in administratieve dienstverlening. Juist dit maakt kleine werkgevers een belangrijke spil in de discussie. Dat deze groep minder baat heeft bij de nieuwe kwaliteitsstandaard, maakt deze standaard minder urgent. In de beleidsvorming ontbrak dit geluid echter volgens sommige belanghebbenden. Als dit geluid wel aanwezig was geweest, zo beargumenteerde belangenvertegenwoordiger 5, dan was de dynamiek binnen het proces anders. De belangenvertegenwoordiger trok dus een positief verband tussen de waargenomen urgentie en de openheid van de selectie:

*"Ik vind wel dat er met name landelijke werkgevers aan tafel zitten, waardoor je een scheef beeld krijgt... Maar één of twee werkgevers die bepalen voor het hele land, voor alle werkgevers, wat er gebeurt. En dat vind ik niet goed. Dat kost ons zo bakken vol geld. Terwijl ik vandaag weer tot de conclusie ben gekomen dat het eigenlijk nergens toe leidt. Als het eenmaal is geïntroduceerd gaan de werkgevers niet ervaren dat het eenduidig is of handig is. Het is een te onbelangrijk deel van het LKS proces. ... Ik heb geen inspraak gehad op de selectie. Misschien anderen wel, dat weet ik niet. Als ik daar inspraak op had gehad, had ik daar zeker nog naast landelijke werkgevers ook regionale werkgevers genomen"* (bel 5)

Een andere belanghebbende vond niet dat kleine gemeenten of werkgevers ontbraken tijdens het proces, maar benadrukte wel het belang van een open selectiemethode. Deze belangenbehartiger gaf aan mede te hebben kunnen selecteren in een andere expertgroep. De belangenbehartiger stelde dat de probleempceptie van een groep verschuift, wanneer er nieuwe deelnemers aansluiten. De urgentie van problematiek zou dus vallen of staan bij de aanwezigen in het proces.

*"In sommige plekken kan je daar heel veel meer uit halen en is het ook voor andere partijen heel waardevol om met die mensen aan tafel te zitten. Ik heb niemand gemist, en wij kregen soms ook wel de ruimte. Dat was voor ons belangrijk, om andere mensen aan tafel te laten zitten... Gelukkig was het ministerie nu ook zo van: ik vind het heel belangrijk dat zij meekomen. Dus wij willen ook heel graag dat zij aan tafel zitten."* (bel 3)


Hoewel vanuit de groep geen nieuwe organisaties en belanghebbenden konden worden uitgenodigd, betekende dit niet dat de samenstelling van de groep gelijk bleef. Sommige organisaties stuurden verschillende organisatieleden naar de opeenvolgende bijeenkomsten. Waar een organisatie eerst persoon A stuurde, stuurde zij een week later persoon B (ob1, ob2, ob3). Een aantal belanghebbenden merkte dit op en namen deliberatieve kwaliteiten in acht. Zij vonden dat het wisselen van belanghebbenden invloed had op de reciprociteit en empathische begripsvorming binnen de groep (mini 1, werk 1, werk 3). Bij een doorlopend proces met meerdere vaste belanghebbenden ontstond volgens hen een gedeeld perspectief. Er zou geschreven en ongeschreven informatie ontstaan over de status van het proces, over de informatie die is gedeeld en de besluiten die zijn gemaakt. Daarnaast werden de standpunten van de

belanghebbenden duidelijk en plenair op waarde geschat. Ook hierover zou een collectief perspectief ontstaan. Een plaatsvervangend belanghebbende kent deze verhoudingen niet en neemt daardoor niet deel in het collectieve perspectief. Het gedeelde perspectief zou daarom ter discussie worden gesteld door nieuwe belanghebbenden. Werkgever 1 bracht het de openheid van de selectie zo in negatief verband met deliberatieve kwaliteiten:

*“Dat er organisaties zijn geweest die de eerste keer Jantje sturen en de tweede keer pietje en dat de overdracht tussen jantje en pietje niet goed genoeg is geweest, waardoor pietje eigenlijk weer van voor af aan begon: Waarom zitten wij hier dan eigenlijk? Omdat we met elkaar een perspectief hadden gevormd over hoe wij dit doen. En dat er weer teruggegrepen werd naar een eigen perspectief. En dat zag je een aantal keer gebeuren, dat op het moment dat je met elkaar ergens naar toe werkt en begrip hebt voor elkaar en je gaat er iemand anders neerzetten. Dan heeft die ander niet dat begrip. hij of zij heeft dat hele proces niet meegemaakt.” (werk 1)*

Daarnaast vonden sommige belanghebbenden dat de instroom van plaatsvervangers het proces langdradig maakte. Wanneer zij gedane beslissingen opnieuw ter discussie stelden, haalde dit de snelheid uit het proces. Daarmee werd het proces minder efficiënt volgens deze belanghebbenden (gem 3, werk 2, werk 3). De openheid in selectie werd daarmee in negatief verband getrokken tot efficiëntie. Andere belanghebbenden vonden het kritische perspectief van de plaatsvervangend belanghebbenden verfrissend. Het ging tunnelvisie tegen en toetste beslissingen opnieuw. Zo werd de mate van openheid in positief verband gebracht met effectiviteit (mini 1, mini 2, werk 2).

Tabel 7: Het aantal betrokken belangen

	
<b>Attributen over representativiteit</b>	
<p><b>- Minder representatief omdat de groep niet strookt met eigen perceptie</b> Belanghebbenden hebben een eigen beeld van wie er wel en niet aanwezig moeten zijn bij het proces. Wanneer deze personen niet aanwezig zijn én de belanghebbende deze personen niet kan uitnodigen, ervaart de belanghebbende het proces mogelijk als minder representatief</p>	<p><b>+ Representatiever omdat de groep strookt met eigen perceptie</b> Belanghebbenden hebben een eigen beeld van wie er wel en niet aanwezig moeten zijn bij het proces. Wanneer deze personen aanwezig zijn, ervaart de belanghebbende het proces als representatief.</p>
<b>Attributen over urgentie</b>	
<p><b>- Minder volledig beeld van problematiek</b> Belanghebbenden zouden niet de personen kunnen uitnodigen die volgens hen belangrijke kennislacunes opvullen.</p>	<p><b>+ Vollediger beeld van de problematiek</b> Belanghebbenden zouden de personen kunnen uitnodigen die volgens hen belangrijke kennislacunes opvullen.</p>
<b>Attributen over positionele belangen</b>	
<p><b>- Minder mogelijkheid de groepsdynamiek te verschuiven</b> Belanghebbenden zouden niet de personen kunnen uitnodigen die volgens hen de groepsdynamiek zouden kunnen en moeten verschuiven.</p>	<p><b>+ Meer mogelijkheid de groepsdynamiek te verschuiven</b> Belanghebbenden zouden wel de personen kunnen uitnodigen die volgens hen de groepsdynamiek zouden kunnen en moeten verschuiven.</p>

<b>Attributen over efficiëntie</b>		
<p><b>+ sneller komen tot een gedeeld perspectief</b> Door minder instroom van nieuwe belanghebbenden zou het collectieve perspectief minder vaak ter kwestie worden gesteld.</p>		<p><b>- Minder snel komen tot een gedeeld perspectief</b> Door meer instroom van nieuwe belanghebbenden zou het collectieve perspectief vaker ter kwestie worden gesteld.</p>
<b>Attributen over effectiviteit</b>		
<p><b>- Minder kritische perspectieven</b> Minder instroom van nieuwe belanghebbenden zou ervoor zorgen dat er minder vaak vanuit nieuwe kritische perspectieven naar veronderstellingen en besluiten wordt gekeken.</p>		<p><b>+ Meer kritische perspectieven</b> Meer instroom van nieuwe belanghebbenden zou nieuw licht schijnen op besluiten en veronderstellingen</p>
<b>Attributen over deliberatieve kwaliteiten</b>		
<p><b>+ Minder instroom van belanghebbenden zouden het opgebouwde minder collectieve perspectief verstoren</b> Uitgewisselde informatie en gedane besluiten zouden niet opnieuw gedeeld moeten worden. Opgebouwde reciprociteit zou daardoor blijven bestaan.</p>		<p><b>- Meer instroom van belanghebbenden zouden het opgebouwde collectieve perspectief meer verstoren</b> Uitgewisselde informatie en gedane besluiten zouden opnieuw gedeeld moeten worden. Opgebouwde reciprociteit zou daardoor verzwakken.</p>

### 5.1.7. De rol van de aanwezige politici en ambtenaren

De zevende ontwerpkeuze gaat over de rol van de aanwezige politici en ambtenaren. Deze kan ofwel meer sturend (klassiek) ofwel meer faciliterend zijn (interactief). In de casus had Het ministerie van SZW het mandaat beleid te vormen over dit onderwerp. Zij zette de expertgroep op en droegen verantwoordelijkheid over het resultaat van de groep. De Normaalste Zaak functioneerde steeds als begeleider van de bijeenkomsten. Er waren bij iedere bijeenkomst één of twee medewerkers van het ministerie aanwezig (ob1, ob2, ob3, ob4).

Meerdere belanghebbenden koppelde attributen over deliberatieve kwaliteiten aan de rol die het ministerie innam. Volgens hen ontstond er gevarieerde informatie wanneer het ministerie luisterde in plaats van intervenueerde. De medewerkers van het ministerie zouden de discussie dan minder beperken op basis van eigen belangen (bel 2, bel 5, gem 2, gem 4, mini 1, mini 2, werk 4). Er werd dus een positief verband getrokken tussen deliberatieve kwaliteiten en een meer faciliterende rol (tabel 8).

Ook de medewerkers van het ministerie gaven aan een dergelijke rol van belang te vinden. Eén van de medewerkers van het ministerie beschreef echter ook dat hun rol niet beperkt bleef tot luisteren en uithoren van anderen. Belanghebbenden vroegen hen oordelen te vellen over voorstellen en informatie. Zo zouden deze belanghebbenden de haalbaarheid van voorstellen kunnen inschatten en kregen zij een vollediger beeld van de 'puzzel' die zij probeerden op te lossen.

*"Wij hadden van te voren afgesproken dat wij daar eigenlijk als waarnemer zouden zitten. Dat werd eigenlijk niet geaccepteerd als groep. Ze zochten de interactie, en vroegen zich af wanneer wij deze kant opgaan wat voor soort gevoelens roept dat dan op bij het departement, en zijn er nog andere dingen waar wij op moeten letten, etc. (mini 2).*

Ook een van de belanghebbenden vond dit belangrijk. Deze belanghebbende vroeg het ministerie bepaalde informatie op waarde te schatten. Een antwoord vanuit het ministerie bleef echter uit. Ook de verdere groep bezat niet de specialistische expertise om antwoord te geven op de vraag:

" Ik denk dat ik de goede argumenten had. Ik heb niet het gevoel gehad dat er iemand anders is geweest met argumenten. Ik weet het niet. Ik had het graag ook teruggekregen... ik heb mijn antwoorden aangedragen en ik voel mij soms een beetje de Don Quichot in deze gesprekken. Dat meen ik echt." (gem 1)

Deze citaten leggen een verband tussen effectiviteit en een meer sturende rol van de overheid (zie tabel 8). Belanghebbenden meenden dat ook de overheid een belangrijk deel van de puzzel in bezit had. Het was een partij met aanzienlijke kennis en middelen, die ook (mee) zou moeten sturen. Zo zou de discussie binnen het realistische blijven.

Dat De Normaalste Zaak als begeleider van de bijeenkomsten optrad, was belangrijk voor de rol die het ministerie kon innemen. Een aantal belanghebbenden stelde dat De Normaalste Zaak een onafhankelijke rol innam, wat de vrijheid van de discussie ten goede zou komen (bel 3, gem 2, gem 4, mini 2, werk 2, werk 4). Sommige belanghebbenden merkten wel op dat De Normaalste Zaak een belangenbehartiger was voor werkgevers, een enkeling stelde dat dat de discussie dan ook inperkte (bel 5)

Tabel 8: De rol van de overheidspartij

Een sturende rol		Een faciliterende rol	
Attributen over deliberatieve kwaliteiten			
<p><b>- Minder variatie in informatie, omdat de overheidspartij de discussie beperkt</b> De overheidspartij zou de discussie meer inperken.</p>		<p><b>+ Meer variatie in informatie, omdat de groep de discussie vormt.</b> De overheidspartij zou de discussie minder inperken.</p>	
Attributen over effectiviteit			
<p><b>+ De overheid kan meer inbrengen in de discussie, waarmee het relevante kennis inbrengt.</b> Wanneer de overheid meestuurt zou beteken dat er een realistische beeld wordt gevormd.</p>		<p><b>- De overheid kan minder inbrengen in de discussie, waardoor relevante kennis ontbreekt.</b> Wanneer de overheid niet meestuurt zou er een minder realistisch beeld worden gevormd.</p>	

### 5.1.8. Het verloopmodel dat tijdens het proces werd gehanteerd

De achtste ontwerpkeuze gaat over het verloopmodel dat tijdens het proces werd gehanteerd. Om het verloop van een beleidsvormingsproces te verbeelden of te ordenen, worden vaak verloopmodellen gebruikt. Het gefaseerde model wordt geassocieerd met de klassieke bestuursstijl en het rondemodell met de interactieve bestuursstijl (zie tabel 9). Het daadwerkelijke beleidsvormingsproces verliep als volgt: in de Kamerbrieven van Staatssecretaris van Ark was het verloop grotendeels vooraf vastgesteld (kamerstuk I, 33981 nr N, 2017). Besluitvorming verliep als een trechter langs verschillende niveaus. Adviezen en besluiten uit deze expertgroepen werden geaggregeerd in twee hogere groepen, de werkgroep en de stuurgroep. Zo stroomde het proces langs een operationeel niveau, via een ambtelijk en strategisch niveau en uiteindelijk door tot een politiek niveau. Belanghebbenden verbonden hier uitéénlopende attributen aan.



Een aantal belanghebbenden koppelde attributen over integraliteit en effectiviteit aan dit verloopmodel. Een meer gefaseerd model bewaakte volgens twee belanghebbenden de integraliteit van het proces (bel 3, mini 2). De adviezen uit de verschillende expertgroepen van Breed offensief zouden zo een samenhangend geheel vormen:

*"Bij zo'n omvangrijk project als dit heb je op het laatste moment zo'n expertgroep over, maar boven die expertgroepen heb je een werkgroep nodig om de output van die vijf expertgroepen tot één samenhangend deeladvies te maken. Dat komt dan weer in een stuurgroep bij elkaar en dat is dan meer ambtelijk, en de stuurgroep adviseerde dan weer in bestuurlijk overleg."* (mini 2)

Bovendien speelde de fasen effectiviteit in de hand, volgens een aantal belanghebbenden.

Belangenbehartiger 2 vond het belangrijk dat beleid via oplopende niveaus werd getoetst. De behartiger stelde dat goed beleid niet alleen acceptabel moet zijn op operationeel gebied, maar ook op bijvoorbeeld politiek gebied.

*"Je hebt altijd een tussenslag nodig. Dus het is een beetje het operationele naar het tactische naar het strategische. En je wilt eigenlijk een advies neerleggen dat uiteindelijk ook op strategisch niveau geaccepteerd moet worden. En dat moet tactisch ook kloppen. En ook operationeel moet dat kloppen."* (bel 2)

Zo werden integraliteit en effectiviteit positief in verband gebracht met een meer gefaseerd verloop (zie tabel 9). Anderzijds zou representativiteit verslechteren door het gefaseerde verloop. Representativiteit werd dus negatief in verband gebracht met een gefaseerd verloop (zie tabel 9). Het gefaseerde verloop betekende dat een aantal belanghebbenden uit de expertgroep niet het laatste woord voerde over het beleidsvoorstel dat zij opleverde. Zij waren niet betrokken in de werkgroep en stuurgroep. Sommigen stelden dan ook dat de representativiteit zo verslechterde (bel 2, bel 5, gem 3, mini 1, werk 3). De bovengelegen werkgroep en stuurgroep zouden een andere richting dan de expertgroep in kunnen slaan. Een belanghebbende sprak zich specifiek uit over de informatieoverdracht tussen de groepen. Door het gefaseerde verloop kon informatie verloren gaan. Volgens de belanghebbende hadden bovengelegen groepen minder begrip voor de nuances die waren besproken in de expertgroep. Omdat niet alle leden van de werk- en stuurgroep daar aanwezig waren, zouden zij de informatie niet op de juiste waarde schatten:

*"En dat is voor mij dat ik dacht van: Wow. Nu gaan jullie iets vinden van iets waar heel veel tijd en energie in is gestopt zonder zelf een bijdrage te hebben geleverd. Het is heel makkelijk om iets te vinden, zonder zelf een begrip te hebben voor hoe het tot stand is gekomen. Dus dat vond ik een rare constructie."* (werk 1)

Anderen merkte op dat representativiteit geborgd kon blijven (gem 2, gem 3, gem 4, bel 2). In de werkgroep en stuurgroep waren immers indirecte vertegenwoordigers aanwezig. De belangenbehartigers die in de expertgroep aanwezig waren, waren ook in de bovengelegen groepen aanwezig. Zij zouden de afwezige werkgevers en gemeenten representeren.

Een andere belanghebbende vond transparantie belangrijk. Dit was een belanghebbende die enkel in de expertgroep betrokken was. Deze belanghebbende had graag inzicht verkregen in werk- en stuurgroep, onder andere om een beeld te vormen over de verhoudingen binnen die groepen. Zo kon worden ingeschat hoe de voorstellen uit de expertgroep aangepast werden door de bovengelegen groepen. Deze belanghebbende bracht een gefaseerd model dus negatief in verband met transparantie (zie tabel 9):

*"Maar het gaat wel erg getrapt en dan loop ik lang genoeg mee om mij af te vragen wat daar speelt. Weer een ander krachtenveld. Volgens mij kan dat wel iets platter en directer."* (werk 4)

Tabel 9: Verloopmodellen

<p>Het verloop valt te vatten in een fasenmodel</p>		<p>Het verloop valt te vatten in een rondenmodel</p>
<b>Attributen over integraliteit</b>		
<p><b>+ Het beleidsplan beter passen bij ander beleid in het beleidsveld door een meer getrechterd proces</b> Door het beleidsplan stapsgewijs ook bij het hoogste organisatieniveau te toetsen, zou het beter passen bij ander beleid.</p>		<p><b>- Het beleidsplan zou minder passen bij ander beleid in het beleidsveld door een horizontaal proces</b> Door het beleidsplan niet stapsgewijs te toetsen zou het minder goed passen bij ander beleid</p>
<b>Attributen over representativiteit</b>		
<p><b>- Doordat belanghebbenden niet op alle niveaus deel te nemen aan het proces, zou de representativiteit verlagen</b> In de informatie-overdracht naar volgende gelegen fases zou informatie verloren gaan.</p>		<p><b>+ Doordat belanghebbenden op alle niveaus deelnemen aan het proces, zou de representativiteit verhogen</b> In de informatie-overdracht naar volgende ronden zou geen informatie verloren gaan</p>
<b>Attributen over transparantie</b>		
<p><b>- Doordat belanghebbenden niet op alle niveaus deel te nemen aan het proces, zou de transparantie verlagen</b> Belanghebbenden zouden niet goed weten hoe deelnemers aan van andere fasen omgaan met hun inbreng</p>		<p><b>+ Doordat belanghebbenden op alle niveaus deelnemen aan het proces, zou de transparantie verhogen</b> Belanghebbenden zouden doorgaan het gehele verloop zicht hebben op hun inbreng.</p>
<b>Attributen over effectiviteit</b>		
<p><b>+ Door het beleidsvoorstel getrapt te toetsen zou het effectiever worden</b> Verschillende aggregatieniveaus zouden het beleidsvoorstel in verschillende perspectieven belichten en doorgronden.</p>		<p><b>- Door het beleidsvoorstel niet getrapt te toetsen zou het minder effectief worden</b> Het beleid zou niet systematisch langs verschillende aggregatieniveaus worden getoetst.</p>

### 5.1.9. De manier waarop tussentijdse deadlines werden vastgesteld

De wijze waarop tussentijdse deadlines werden vastgesteld, is de negende ontwerpkeuze in dit onderzoek. Dit onderzoek onderscheidt twee handelingswijze rondt deadlines. Deadlines kunnen ofwel vastliggen en een belangrijk doel op zich zijn (klassiek), of deadlines kunnen lossier van aard zijn, en ondergeschikt zijn aan de discussie (interactief). In de casus werden de deadlines door het ministerie vastgelegd . Er was een datum geprikt waarop de kwaliteitsstandaard gereed moest zijn. Er waren hier drie bijeenkomsten voor ingepland, waar een vierde aan werd toegevoegd (doc 3, ob1, ob2 , ob3 ob4).

Met het oog op deadlines vonden belanghebbenden efficiëntie belangrijk. Strakkere deadlines konden overmatig tijdsinvesteringen voorkomen. Deadlines zouden hier op meerdere wijze op inspelen. Belanghebbenden zagen deadlines als ultimatum, waarmee beslissingen werden geforceerd (bel 2, bel 3, mini 1, werk 1). "Als er om tijdsdruk wordt gevraagd, dan maakt dat dingen vloeibaar" (mini 1). Bovendien meende belanghebbenden dat de tussentijdse deadlines momentum in stand hield. Zeker

wanneer deze elkaar kort achtereen opvolgde. Zo hoefden belanghebbenden zich niet opnieuw moeten inlezen, viel de discussie niet in, en werden posities niet teveel heroverwogen worden gem 1, gem 2, gem 3, werk 4). Efficiëntie als attribuut werd dus positief in verband gebracht met vastere deadlines en de klassieke stijl (zie tabel 10).

Anderzijds koppelden belanghebbenden attributen over consensus en effectiviteit aan de deadlines. Deze attributen stonden juist in positief verband tot lossere deadlines en de interactieve stijl (zie tabel 10). Zo stelden belanghebbenden het gevoel te hebben dat bepaalde beslissingen onvoldoende waren uitgediscussieerd. Dit ging ten koste van zowel de vermeende effectiviteit van beslissingen als het gevoel dat er consensus te bereiken viel (bel 1, bel 2, bel 3, bel 5, gem 4 werk 2). Ook twijfelden sommige belanghebbenden over de tijd die er was om informatie te valideren. Tijdens het proces wilden belanghebbenden informatie terugkoppelen bij hun eigen organisatie. Sommigen vonden dat hiervoor onvoldoende tijd was.

Tabel 10: De mate waarin aan deadlines werd vastgehouden

<p>Deadlines zijn ondergeschikt aan de discussie</p> <p>Klassieke stijl <span style="float: right;">Interactieve stijl</span></p>		<p>Deadlines zijn bovengeschild aan de discussie</p>	
<b>Attributen over efficiëntie</b>			
<p><b>+ Vastere deadlines zorgen ervoor dat het proces momentum meer behoud</b></p> <p><b>+ Vastere deadlines werken meer als ultimatum</b> Belanghebbenden zouden meer druk voelen om beslissingen te maken voor een bepaald tijdstip.</p>		<p><b>- lossere deadlines zorgen voor meer verlies van momentum</b></p> <p><b>- Lossere deadlines werken minder als ultimatum</b> Belanghebbenden zouden minder druk om beslissingen te maken voor een bepaald tijdstip.</p>	
<b>Attributen over consensus</b>			
<p><b>- Kwesties kunnen minder worden uitgediscussieerd</b> Vastere deadlines zouden ervoor zorgen dat minder belanghebbenden kunnen inbrengen wat ze willen inbrengen.</p>		<p><b>+ Kwesties kunnen beter worden uitgediscussieerd</b> lossere deadlines zouden ervoor zorgen dat meer belanghebbenden kunnen inbrengen wat ze willen inbrengen.</p>	
<b>Attributen over effectiviteit</b>			
<p><b>- Het is minder goed mogelijk om zaken terug te koppelen binnen de eigen organisatie.</b> Informatie zou niet gevalideerd kunnen worden.</p>		<p><b>+ Er is meer ruimte om zaken terug te koppelen binnen de eigen organisatie</b> Informatie zou gevalideerd kunnen worden.</p>	

### 5.1.10. De manier waarop het eindpunt was vastgesteld

De 10<sup>e</sup> ontwerpkeuze gaat over het eindpunt van het beleidsvormingsproces. De klassieke bestuursstijl gaat er vanuit dat processen worden begrensd door duidelijke tijdsgrenzen. In de interactieve stijl is het

eindpunt van een beleidsvormingsproces meer gebonden aan een onderwerp. De casus kende een duidelijk gemarkeerd einde. Dit eindpunt was door het ministerie vastgesteld, voor aanvang van de expertgroep. Het voorstel voor een kwaliteitsstandaard moest tijdig worden uitgewerkt zodat het onderdeel kon zijn van de eerstvolgende periodieke Kamerbrief. Het eindpunt fungeert daarmee als tijdsafbakening (doc1, doc3, ob3, ob4). Hieraan werden vergelijkbare attributen gekoppeld als aan de omgang met deadlines werden gekoppeld. Twee attributen vielen echter op. Ten eerste vond een medewerker van het ministerie de eindpunten belangrijk met het oog op politiek draagvlak. De eindpunten golden als momentopnames aan de Tweede Kamer. Met de Kamerbrieven werd inzicht gegeven in de gang van zaken. Zo werd getoetst of het beleidsvormingsproces in lijn bleef lopen met de wensen van de Kamer. Publieke verantwoording werd zo in positief verband gebracht tot een tijdsgebonden eindpunt en de klassieke stijl (zie tabel 11):

*"Met zo'n ingrijpende wet hebben wij van het begin af aan gezegd bij de invoering dat wij het heel zorgvuldig gingen monitoren, en dat betekent dus ook dat wij heel regelmatig onze Kamer informeren wat er uit de monitoring komt. Die monitoring bestaat voor een deel uit echte onderzoeken, die cyclus wordt dan afgerond eind dit jaar wanneer de eindevaluatie wordt aangekondigd, maar bestaat ook uit ronde tafel gesprekken, etc. Nou dat gaan wij niet iedere week een deeltje toesturen, nee wij kiezen een paar momenten per jaar uit waarin je een totaalbeeld krijgt."* (mini 2)

Daarnaast hoopte een aantal werkgevers en gemeenten het proces voort te zetten, ook voorbij het opgestelde eindpunt (gem 1, werk 1, werk 2, werk 3). Zij waren van mening dat de expertgroep een geruime tijd van meerwaarde kon zijn aan het beleidsveld. Zo zou de groep als nationaal klankbord kunnen functioneren, en zo de effectiviteit van het beleid kunnen verbeteren. Een effectief beleidsvormingsproces was in hun ogen niet tijdgebonden, maar onderwerpgebonden. Effectiviteit werd zo in positief verband gebracht met een onderwerpgebonden eindpunten en een interactieve stijl (zie tabel 11).

Tijdsgebonden eindpunten		Onderwerpgebonden eindpunten	
Publieke verantwoording			
<p><b>+ <i>Beter afgestemd met de representatieve democratie</i></b> Door een vast eindpunt te hanteren kunnen resultaten makkelijker cyclisch worden afgestemd met de Tweede Kamer</p>		<p><b>- <i>Minder afgestemd met de representatieve democratie</i></b> Door een los eindpunt te hanteren kunnen resultaten moeilijker cyclisch worden afgestemd met de Tweede Kamer</p>	
Effectiviteit			
<p><b>- <i>Het eindigen van het participatieproces zou beleid minder effectief maken.</i></b> <i>Het ontbinden van de expertgroep na een bepaalde tijd zou verdere verbeteringen van beleid in de weg staan</i></p>		<p><b>+ <i>Het verduurzamen van het participatieproces zou beleid effectiever maken .</i></b> Voortzetting van de expertgroep voorbij het tijdsgebonden eindpunt zou beleid verder kunnen verbeteren</p>	

### 5.1.11. De manier waarop de informatievoorziening tot stand kwam

De laatste ontwerpkeuze gaat over de manier waarop de informatievoorziening tot stand kwam. De informatievoorziening kan zowel voortkomen uit gezamenlijke fact-finding (interactief) of zelfstandige fact-finding (klassiek) In de casus kwam de informatieverzameling als volgt tot stand: de aanleiding van het beleidsvormingsproces kwam zowel voort uit schriftelijk vooronderzoek in opdracht van het ministerie als vanuit geluiden en rapportages van andere belanghebbende partijen. Daarnaast waren tijdens de bijeenkomsten diverse deskundigen aanwezig met een eigen (anekdotische) informatievoorziening. Er was geen nader onderzoek tijdens de bijeenkomsten (doc 3).

Attributen over de wijze waarop de informatievoorziening tot stand kwam, waren vooral gekoppeld aan de bijeenkomsten zelf, en hoe de discussie als informatievoorziening werd ervaren. De bijeenkomsten zelf zijn immers een wijze van gezamenlijke fact-finding. Deze attributen zijn terug te vinden in paragraaf 5.1.1. Ze hebben veel te maken met de kwaliteiten die aan een uitwisseling tussen belanghebbenden wordt toegeschreven.

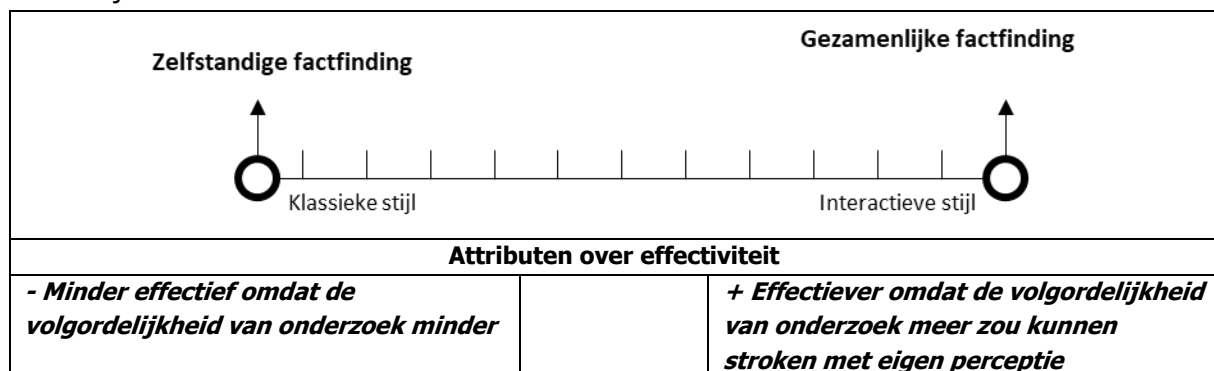
Attributen die wel het benoemen hier waard zijn, waren gericht op de volgorde waarin de informatievoorziening tot stand kwam. Een aantal belanghebbenden vond het belangrijk dat onderzoek, rondvragen, discussie en beslissingen elkaar op een bepaalde manier opvolgde (bel 1, bel 3, bel 5). Grondslag daaraan was dat zij informatie uit de discussie niet overtuigend genoeg vonden. Besluiten vastgesteld op anekdotische informatie wilden zij graag op de proef stellen door middel van conventionele onderzoeksmethoden:

*"Alhoewel ik nog echt wel vind dat op dit moment en in dit stadium er nog veel meer gekeken moet worden naar waarin het preferente proces verbetert. Wat wordt de verbetering, ook voor de werkgever. Ik denk dat daar nog niet helemaal zicht op is. Nogmaals we hebben het dan weer over welke werkgevers er moeite mee hadden. Welk percentage is dat dan van alle werkgevers die LKS klanten hebben. Zijn dit alleen maar bovenregionale werkgevers?"* (bel 1)

Deze belanghebbenden hadden een eigen beeld over de volgorde waarin informatievoorziening tot stand had moeten komen. Zij waren van mening dat deze volgordelijkheid leidde tot effectievere besluitvorming:

*"Nou ik weet zeker dat de werkgevers echt niet meer mensen in dienst gaan nemen wanneer alleen dit kleine stukje proces wordt veranderd, dus dat doel daar kun je bij voorbaat al zeggen, dat dat niet wordt bereikt. En dat vind ik jammer. Pak het proces dusdanig op dat je het ook daadwerkelijk kan meten, aan het begin kan meten, aan het eind kan meten. En dat je daadwerkelijk kan teruggeven van hiermee gaat, ook al moeten de gemeente daarvoor inleveren, helemaal niet erg, als daar meer mensen mee aan de slag komen is dat voor iedereen een lief ding."* (bel 5)

Urgentie en effectiviteit werden als attributen dus in positief verband gebracht met gezamenlijke fact-finding en een interactieve stijl. De route waarlangs de overheid informatie verzamelde, was in de ogen van de belanghebbenden niet optimaal. Zij vonden dat dit een scheef beeld schetste van de urgentie en uiteindelijk tot slechtere besluiten leiden.



<b><i>zou kunnen stroken met eigen perceptie</i></b> Alternatieve onderzoeksvolgordes zouden optimaler zijn volgens belanghebbenden maar niet overwogen worden		Alternatieve onderzoeksvolgordes zouden optimaler zijn volgens belanghebbenden en overwogen kunnen worden.
<b>Attributen over urgentie</b>		
<b><i>- Volgordelijkheid van onderzoek zou een eenzijdiger beeld schetsen van de urgentie</i></b> <i>Alternatieve onderzoeksvolgorden zouden een realistischer beeld vormen van de urgentie maar niet overwogen worden</i>		<b><i>+ Volgordelijkheid van onderzoek zou een pluriform beeld schetsen van de urgentie</i></b> <i>Alternatieve onderzoeksvolgorden zouden een realistischer beeld vormen van de urgentie en overwogen worden</i>

## 5.2. De invloed van het ontwerp op houdingen tegenover het proces

In de vorige paragrafen is beschreven welke attributen er een rol spelen in de houdingen tegen het ontwerp van het beleidsvormingsproces. De paragrafen geven daarmee aan welke betekenis de ontwerpkeuzes hadden voor belanghebbenden. De attributen geven inzicht in de 'waarom-vraag'. Waarom namen de belanghebbenden bepaalde houdingen aan tegenover het ontwerp? Vanwege de eerder genoemde attributen. De hierop volgende vraag is of de bovenstaande attributen een doorslaggevende factor waren in houdingen tegenover het beleid.

Om dit vast te stellen wordt het model van Boedeltje(2009) gehanteerd. Zij deelt houdingen tegenover beleid op in houdingen tegenover de inhoud en het proces. In dit onderzoek is het dus eerst belangrijk om vast te stellen of de ontwerpkeuzes er ook daadwerkelijk voor zorgen dat belanghebbenden een bepaalde houding innamen tegenover het proces. De conclusie hierop is positief. Tien belanghebbenden namen een ontwerpkeuze in ogenschouw in hun houding tegenover het proces. In de houding die zij innamen benoemden zij minstens één ontwerpkeuze en koppelde hier één of meer attributen aan.

Het overgrote deel van de belanghebbenden was positief gestemd over de ontwerpkeuze en de attributen die zij benoemden. Een minderheid benoemde ook negatieve punten (zie kolom 4 affectieve reactie, figuur 17). Werkgever 3 uit zich zowel positief als negatief in het volgende citaat:

*"Nou ja een deel tevreden en een deel ontevreden. Tevreden omdat ik heb gemerkt dat er steeds meer begrip voor elkaar is gekomen. Dat vind ik belangrijk. Dat ook iedereen gehoord wordt, of dat nou de cliëntenorganisatie is of de belangenvereniging of gemeente overheid, kleine gemeente of grote gemeente. Dat vond ik heel belangrijk. Ontevreden, omdat er organisaties zijn geweest die aansloten bij de praktijk tafel en iedereen een ander stuurde. En niet in staat waren het perspectief waar we voor stonden goed over te dragen. En daar heb ik ergernis over gehad.*  
(Werk 3)

Positief was werkgever 3 over de uitwisselingsmogelijkheden, die consensus zouden stimuleren. Negatief was werkgever 3 over de selectiemethoden, die deliberatieve kwaliteiten zou verzwakken. Het waardeoordeel van iedere belanghebbende is in figuur 17 opgenomen in de kolom "4. affectieve reactie".

<b>1. Belanghebbende</b>	<b>2. houding</b>	<b>3. Ontwerpkeuze</b>	<b>4. Affectieve reactie</b>	<b>5. Attribuut</b>	<b>6. Attribuut werd positief in verband gebracht met</b>
--------------------------	-------------------	------------------------	------------------------------	---------------------	---

Belangenbehartiger 1	+/-	Aanwezigheid belangen	+	Representativiteit	Interactieve stijl
		Tussentijdse deadlines	-	Effectiviteit	Interactieve stijl
Belangenbehartiger 2	+	Uitwisseling tussen belanghebbenden	+	Consensus-georiënteerd	Interactieve stijl
	+	Aanwezigheid van belangen	+	Representativiteit	Interactieve stijl
Belangenbehartiger 3	+	Mate van invloed	+	Effectiviteit	Interactieve stijl
Belangenbehartiger 4	+	Diversiteit van aantal aanwezige belangen	+	Representativiteit	Interactieve stijl
Gemeente 1	+	Aanwezigheid belangen	+	representativiteit	Interactieve stijl
Gemeente 2	+/-	Mate van afbakening vanuit overheid/groep	+	effectiviteit	Interactieve stijl
Gemeente 4	+	Tussentijdse deadlines	-	Effectiviteit	Interactieve stijl
Werkgever 1	+/-	Diversiteit aantal betrokken belanghebbenden	+	representativiteit	Interactieve stijl
Werkgever 2	+	Mate van invloed	+	Effectiviteit	Interactieve stijl
Werkgever 3	+	Diversiteit aantal betrokken belanghebbenden	+	Effectiviteit	Interactieve stijl
		Mate van uitwisseling	+	Consensus-georiënteerd (empathische begripsvorming)	Interactieve stijl
		Open of gesloten selectiemethode	-	Deliberatieve kwaliteiten	Klassieke stijl
Werkgever 4	+	Mate van uitwisseling	+	Transparantie	Interactieve stijl

Figuur 17: Invloed van subhoudingen over ontwerpkeuzes

Naast attributen over ontwerpkeuzes speelden ook andere elementen mee in de houdingen tegenover het proces. Zo was voor belangenbehartiger 1 de unconventionaliteit van het beleidsvormingsproces belangrijk. Deze belanghebbende was van mening dat het beleidsvormingsproces innovatief was. De intentie van het ministerie om alternatieve beleidsvormingsprocessen te proberen was een belangrijk attribuut dat meespeelde in de houding van deze belanghebbende.

*"En ik vond ook die experttafels goed. Los van de tijdsdruk, want dat blijft staan. Ik vond het echt een frisse aanpak. Verschillende discipline en verschillende onderwerpen. De samenhang vanuit het breed offensief, waardoor het wel degelijk met elkaar te maken heeft. Ik vond het hip van het ministerie."* (Bel 1)

Voor een andere belanghebbende hing de houding tegenover het beleidsvormingsproces sterk af van zijn/haar rol als belangenbehartiger en de andere invloedsmiddelen die daarbij horen. Een houding tegenover de expertgroep A-LKS was voor deze belangenbehartiger onlosmakelijk verbonden met andere beleidsvormingsprocessen binnen het beleidsveld. De belangenbehartiger vond dat de overheid mogelijkheden moet bieden om te participeren op allerlei vraagstukken. De expertgroep A-LKS kent in die zin een relatief klein vraagstukken. Als dit het enige proces waarin participatie mogelijk was, dan had dit de belangenbehartiger ontevreden gestemd:

*"Ik ben er tevreden over omdat het op een praktische manier is uitgevoerd. Ze hebben een goede procesbeschrijving gemaakt, met beslistmomenten, dus ook echt een analyse gemaakt van de*

*klantreis, hoe ziet dat eruit voor de gemeente, welke administratieve producten zitten daar in zodat de gemeenten dat goed kunnen doen. Als ik alleen in die expertgroep gezeten zou hebben, dan zou ik zwaar teleurgesteld zijn. Maar ik zit niet alleen in die expertgroep, ik zat in drie expertgroepen, dus in drie expertgroepen hebben wij de ruimte gekregen om wat te zeggen. Vervolgens... hebben wij ze nog [een rapport] voorgelegd. Daar hebben wij de vrijheid genomen om andere zaken te illustreren.” (bel 4)*

De citaten van de twee belangenbehartigers laten zien dat ontwerpkeuzes de houding van belanghebbenden tegenover het proces beïnvloeden, maar dat ook andere variabelen een rol spelen in deze houding tegenover het proces.

### 5.3. De invloed van het ontwerp op houdingen tegenover het beleid

De houdingen tegenover het beleidsvormingsproces en de (sub)houdingen tegenover de ontwerpkeuzes kunnen uiteindelijk de houdingen tegenover beleid beïnvloeden. Volgens de theorie bestaat een houding tegenover beleid immers uit twee houdingen: een houding tegenover het proces en een houding tegenover de uitkomsten.

Alle belanghebbenden is gevraagd wat hoe zij zich tegenover het beleid verhouden. Zes van de achttien vermelden in hun antwoord aspecten over het ontwerp. Bij hen was het ontwerp dus van belang in de houding tegenover beleid. De houdingen van deze belanghebbenden zijn weergegeven in figuur 18.

1. Belanghebbende	2. H1*	3. H2**	4. H3***	5. Ontwerpkeuze	6. Affectieve reactie	7. Attribuut	8. Attribuut werd positief in verband gebracht met:
Belangenbehartiger 1	-	-	-	Afbakening van het onderwerp vanuit een groepsproces	+	Effectiviteit	Interactieve stijl
Belangenbehartiger 2	+	+	+	Diversiteit van aantal aanwezige belangen	+	Effectiviteit	Interactieve stijl
				Diversiteit van aantal aanwezige belangen	+	Representativiteit	Interactieve stijl
Belangenbehartiger 4	+	+	+	Diversiteit van aantal aanwezige belangen	+	Representativiteit	Interactieve stijl
Gemeente 1	+	+	+	Diversiteit van het aantal aanwezige belangen	+	Effectiviteit	Interactieve stijl
Gemeente 4	+	+	+	Mate van uitwisseling	+	Consensus georiënteerdheid (empathische begripsvorming)	Interactieve stijl
				Tussentijdse deadlines	-	Effectiviteit	Interactieve stijl
Werkgever 1	+	-	+	Diversiteit aanwezige belangen	+	Consensus georiënteerdheid	Interactieve stijl
				Mate van uitwisseling	+	Transparantie (zichtbaar krachtenveld)	Interactieve stijl

\*H1 = houding tegenover beleid

\*\*H2= houding tegenover de uitkomsten

\*\*\*H3=houding tegenover het proces

*Figuur 18: houdingen tegenover beleid*



Deze belanghebbenden waren grotendeels positief gestemd over de ontwerpkeuzes en de daaraan gekoppelde attributen. Slechts één belanghebbende was hier negatief over (zie figuur 17, 6. kolom affectieve reactie). Het onderstaande citaat van werkgever 1 geeft aan hoe deze werkgever positief stond tegenover het beleid en één van de ontwerpkeuzes:

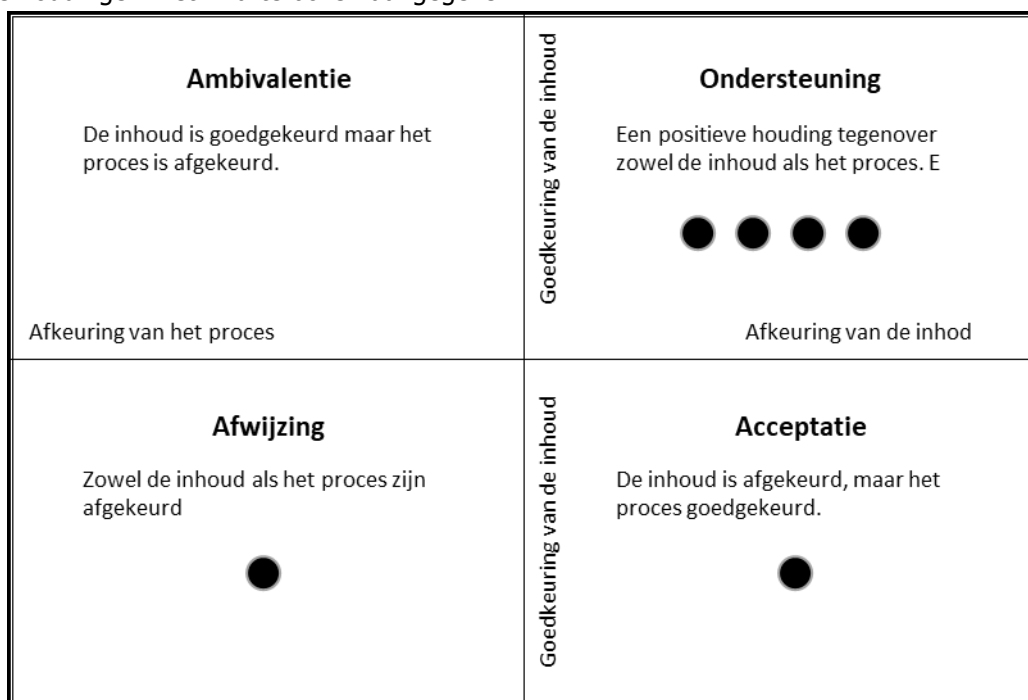
*"Ja kijk voor mij gaat het met name om het proces. De uitslag moet goed zijn, maar als je een goed proces voert met z'n allen, dan is de uitslag goed. Want dan sta je daar met zijn alle achter en dan weet je waar je compromissen hebt gesloten, of waar je zegt: oké dit is meer of minder belangrijk. Dus is mijn ultieme droom eruit gekomen? Nee. Maar sta je achter wat eruit gekomen is: ja. Ik begrijp waarom het zo is als het nu is."*(werk 1)

Bij gemeente vertegenwoordiger 4 had één van de ontwerpkeuzes juist een negatief effect:

*"Ik vond het wel duidelijk op zich zo'n stromenschema [ m.a.w. de kwaliteitsstandaard], maar er waren stappen op zich waar ik het niet mee eens was, en dan zei ik daar wat van, en dan werd er toch uiteindelijk overheen gewandeld, en dan moet je weer verder en dat snap ik ook wel. Maar dan denk ik hmmm. er wordt nu iets hier in het schema gezet van... .. Dus ik vond dat daar niet helemaal goed naar gekeken is"*(gem 4)

Gemeente Vertegenwoordiger 4 wenste dat er meer tijd was geweest om de kwaliteitsstandaard vorm te geven. De vertegenwoordiger wilde dat de deadlines meer ruimte gaven voor discussie. Dit zou de kwaliteitsstandaard effectiever maken. De vertegenwoordiger zag graag dat het ontwerp op dit punt interactiever was geweest. Ook in de houding van andere belanghebbenden kwam deze wens naar voren (bel 1, bel 4). Opmerkelijk is dat in geen van de houdingen naar voren kwam dat het ontwerp te interactief was.

Bij vier belanghebbenden droegen de ontwerpkeuzes aan bij wat Boedeltje een 'ondersteunende houding' noemt. Theoretisch gezien zouden de belanghebbenden welwillend staan tegenover toekomstige projecten. Een tegenovergestelde invloed was er bij één belanghebbende. Hier kan de houding getypeerd worden als 'afwijzend'. Dit kan de kans vergroten dat de belanghebbende toekomstige projecten afwijst. Bij werkgever 1 dragen de ontwerpkeuzes bij tot een accepterende houding. Hoewel de houding tegenover de uitkomsten negatief is, is de houding tegenover beleid positief, dankzij het proces . In figuur 19 zijn de houdingen met zwarte bollen aangegeven.



Figuur 19: De houdingen van de belanghebbenden waarin het ontwerp een rol speelde

## 6. CONCLUSIE

---

Internationaal en nationaal groeit de wens naar een inclusievere arbeidsmarkt. De Participatiewet trad in 2015 in werking en bracht op dit vlak grote veranderingen. De overheid stimuleert met deze wet de instroom van mensen met een arbeidsbeperking naar regulier werk. Het beleid kent nog wel diverse gebreken. Op lokaal-, regionaal-en nationaal niveau wordt het beleid dan ook doorontwikkeld. Beleidsmakers ervaren het beleidsveld echter als complex. Nieuwe beleidsvoorstellen worden soms betwist of stranden zelfs. Diverse beleidsmakers beginnen hun heil te zoeken in nieuwe 'interactieve' beleidsvormingsprocessen. Het is echter nog niet geheel duidelijk wanneer interactieve beleidsvorming waardevol kan zijn. Dit onderzoek beschrijft een kwalitatieve casusstudie naar één van de nieuwe interactieve beleidsvormingsprocessen. De hoofdvraag luidt:

*Hoe beïnvloedt het ontwerp van het beleidsvormingsproces in de expertgroep administratieve stroomlijning de houding van belanghebbenden tegenover het beleid?*

De hoofdvraag verkent de waarde van een (interactief) beleidsvormingsproces. Het schenkt veel aandacht aan het ontwerp van dit proces, een element waar beleidsmakers veel invloed op hebben. Daarnaast gaat het in op de houding van belanghebbenden, onder andere omdat een eerder beleidsvoorstel strandde door een negatieve houding van belanghebbenden. In dit concluderende hoofdstuk komen eerst de vier deelvragen aanbod, waarna de hoofdvraag wordt beantwoord.

### *6.1.1. Deelvraag 1. Wat is de context waarin de expertgroep A-LKS plaatsvond?*

De expertgroep A-LKS kwam voort uit de wens om het beleid rond de Participatiewet te vereenvoudigen. Door de Participatiewet zijn reguliere werkgevers een belangrijke actor geworden rond de inclusiviteit van de arbeidsmarkt. De wet Banenafpraak stimuleert de overheid en reguliere werkgevers om gezamenlijk 125.000 banen te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking. Er is hier een nieuwe afhankelijkheidsrelatie ontstaan tussen de overheid en de reguliere werkgevers. Gemeenten ondersteunen reguliere werkgevers om het doel van de banenafpraak gezamenlijk te behalen. Een deel van deze werkgevers functioneert echter op bovenregionaal niveau. Zij worden belemmerd door de gedecentraliseerde uitvoering, ook op administratief vlak. Zo kost het bovenregionale werkgevers relatief veel tijd om loonkostensubsidies van verschillende gemeenten te verwerken. De expertgroep A-LKS kreeg dan ook de opdracht om de administratie van loonkostensubsidie te uniformeren.

### *6.1.2. Deelvraag 2: Hoe ziet het ontwerp van het beleidsvormingsproces van de expertgroep administratieve stroomlijning eruit?*

De expertgroep A-LKS heeft een nieuwe kwaliteitsstandaard ontwikkeld en stelde voor om deze standaard in een pilot uit te testen. De expertgroep was onderdeel van een breder programma aan beleidsvormingsprocessen, met als doel "in samenspraak" beleid te ontwikkelen met belanghebbenden uit het beleidsveld.

Het ontwerp van het beleidsvormingsproces is uitéengezet in elf ontwerpkeuzen. Zeven keuzes die te maken hadden participatie en vier die te maken hadden met het verloop. Deze keuzes werden impliciet of

expliciet gemaakt. Ze bepaalden of het proces meer neigt naar een klassieke of interactieve stijl van beleidsvorming.

<b>Ontwerpkeuze volgens theorie</b>	<b>Situatie in casus</b>
De mate waarin er sprake was van een uitwisseling of wisselwerking van informatie	De bijeenkomsten werden gehouden in een overlegzaal waarin de tafels in een U-vorm waren opgesteld (zie figuur 14). Dit maakte plenair overleg tussen alle 28 aanwezigen mogelijk. De bijeenkomsten vonden dan ook grotendeels plenair plaats. Af en toe werd de groep opgedeeld om technische aspecten van de kwaliteitsstandaard uit te werken.
De mate waarin de overheidspartij het onderwerp dicteerde	Een Kamerbrief van staatssecretaris van Ark bakende de onderwerpen van Breed Offensief af. De expertgroep A-LKS was één van de expertgroepen binnen Breed Offensief. Elke expertgroep kende een eigen onderwerp. Daarmee was onderwerp voorafgaand aan de expertgroep afgebakend,
Het aantal aanwezige belanghebbenden	Er waren twee leden van het ministerie, aanwezig negen belangenvertegenwoordigers, tien werkgevers en zeven gemeenten.
De diversiteit van de aanwezige belangen	Diversiteit was er zowel in de breedte als in de diepte. In de breedte waren er verschillende partijen betrokken: gemeenten, werkgevers en belangenvertegenwoordigers. In de diepte bestond deze betrokkenheid uit verschillende lagen: beleidsadviseurs, administratieve medewerkers, HRM-medewerkers en directieleden.
De mate van invloed voor belanghebbenden	De expertgroep gaf een kwaliteitsstandaard vorm die zonder aanpassingen is opgenomen in het uiteindelijke beleidsplannen. Daarnaast adviseerde de groep de kwaliteitsstandaard te testen, wat ook in het beleidsplan plaats kreeg. Tenslotte adviseerde de groep tot wettelijke verankeringen, maar dit werd uiteindelijk tijdens de testperiode geschrapt.
De mate van open- of geslotenheid	Het ministerie nodigde belanghebbenden uit op basis van een overleg met een aantal belangenbehartigers. Een groot deel van de belanghebbenden had daardoor geen aandeel in de selectie van belanghebbenden.
De rol van de aanwezige politici en ambtenaren	Het ministerie van SZW had het mandaat beleid te vormen over dit onderwerp. Zij zette de expertgroep op en droegen verantwoordelijkheid over het resultaat van de groep. De Normaalste Zaak functioneerde echter als begeleider van de

	bijeenkomsten. Er waren bij iedere bijeenkomst wel één of twee medewerkers van het ministerie aanwezig.
Het verloopmodel dat tijdens het proces is gehanteerd	Besluitvorming verliep als een trechter langs verschillende niveaus. Adviezen en besluiten uit de expertgroepen werden geaggregeerd in twee hogere groepen, de werkgroep en de stuurgroep. Zo stroomde het proces langs een operationeel niveau, via een ambtelijk en strategisch niveau en uiteindelijk door tot een politiek niveau. Belanghebbenden verbonden hier uitéénlopende attributen aan.
De manier waarop het eindpunt was opgesteld	Het eindpunt van de expertgroep was het opsturen van de periodieke Kamerbrief. Het eindpunt was daarmee gebonden aan een einddatum.
De manier waarop de informatievoorziening tot stand kwam	De aanleiding van het beleidsvormingsproces komt zowel voort uit schriftelijk vooronderzoek in opdracht van het ministerie als geluiden en rapportages van andere belanghebbende partijen. Daarnaast waren tijdens de bijeenkomsten diverse deskundigen aanwezig met een eigen (anekdotische) informatievoorziening. Er was geen nader onderzoek tijdens de bijeenkomsten.

### 6.1.3. Deelvraag 3: Welke betekenis heeft het ontwerp van het beleidsvormingsproces voor belanghebbenden?

Tegenover iedere ontwerpkeuze vormden belanghebbenden een houding. Dit deden de belanghebbenden door de ontwerpkeuzes attributen toe te kennen (bijvoorbeeld een kwaliteit of gebeurtenis). Daarna schatten de belanghebbenden iedere attribuut op waarde. De attributen hadden vaak te maken met deliberatieve kwaliteiten, de positie van belanghebbenden en de normen en waarden van goed bestuur.

Elk attribuut is geplot op een as van een ontwerpkeuze. Aan één zijde van deze as stond de klassieke bestuursstijl. Een bestuursstijl die uitgaat van een rationele benadering van beleidskwesties. De bestuursstijl veronderstelt dat problemen in de maatschappij oplosbaar zijn. Oplossingen vergen coördinatie vanuit één centrale actor. Beleidsvorming in deze stijl is gericht op de inhoud. Aan de andere zijde van deze as stond de interactieve stijl. Deze bestuursstijl benadert maatschappelijke kwesties vanuit een constructivistisch perspectief. Problemen in de maatschappij zijn volgens deze stijl complex, en de coördinatie vanuit een groep belanghebbenden is daarom gewenst. Beleidsvorming in deze stijl is gericht op het proces, zodat het probleem vanuit meerdere perspectieven wordt belicht (zie ook figuur 1).

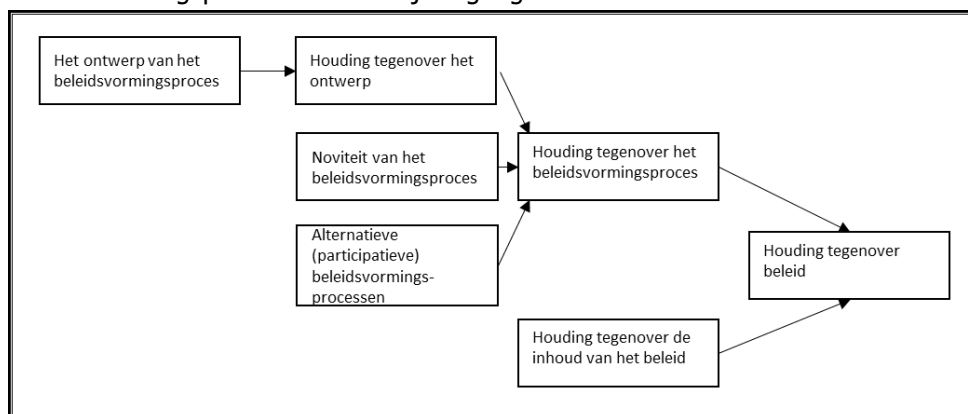
De belanghebbenden namen de bestuursstijlen impliciet in ogenschouw. Zij beargumenteren dat een ontwerpkeuze op bepaalde punten naar een bepaalde stijl moest neigen, om te kunnen voldoen aan de attributen die zij belangrijk vonden. Soms voldoet de ontwerpkeuze aan hun voorkeur maar soms ook niet. De bestuursstijlen werden met de volgende attributen in verband gebracht:

	De interactieve stijl	De klassieke stijl
1.	Transparantie (normen en waarden van goed bestuur)	Representativiteit (normen en waarden van goed bestuur)
2.	Consensus-georiënteerde beleidsvorming (normen en waarden van goed bestuur)	Publieke verantwoording (normen en waarden van goed bestuur)
3.	Urgentie (normen en waarden van goed bestuur)	Efficiëntie (normen en waarden van goed bestuur)
4.	Effectiviteit (normen en waarden van goed bestuur)	Tokenisme (Deliberatieve kwaliteiten)
5.	Representativiteit (normen en waarden van goed bestuur)	Reciprociteit (Deliberatieve kwaliteiten)
6.	Creativiteit (Deliberatieve kwaliteiten)	Integraliteit (normen en waarden van goed bestuur)
7.	Reciprociteit (Deliberatieve kwaliteiten)	
8.	Positionele belangen	

De resultaten over attributen laten zien dat ontwerpkeuzes spanningen herbergen. Een keuze die naar de interactieve stijl neigt, wordt niet per definitie positief ontvangen. Hetzelfde geldt voor keuzes die meer klassiek van aard zijn. Beide stijlen stimuleren verschillende kwaliteiten. Dit maakt dat in een beleidsvormingsproces sommige kwaliteiten moeilijk te verenigen zijn.

#### 6.1.4. Deelvraag 4: Wat is de invloed van het ontwerp van het beleidsvormingsproces op de houding van belanghebbenden tegenover het beleid?

De houding van belanghebbenden tegenover beleid bestaat uit twee componenten. Een houding tegenover inhoud en een houding tegenover het beleidsvormingsproces. Houdingen tegenover het proces kunnen weer verder opgedeeld worden in subcomponenten. Dan pas blijkt wat de invloed is van het ontwerp van een beleidsvormingsproces. Het ontwerp kan dus gezien worden als een sub-component (zie figuur 20). Het ontwerp van het beleidsvormingsproces kan een houding tegenover proces én het beleid dan ook maar gedeeltelijk veroorzaken. Andere zaken bleken hier ook van invloed, zo is ook weergegeven in figuur 20. De noviteit van het proces speelde voor een belanghebbende een rol. Een andere belanghebbende vormde een mening over de expertgroep A-LKS door deze in verhouding te zetten tot alternatieve beleidsvormingsprocessen waar zij toegang toe had.



Figuur 20: Waargenomen oorzaken van houdingen tegenover het beleidsvormingsproces

Bij zes belanghebbenden beïnvloedde het ontwerp van het beleidsvormingsproces daadwerkelijk de houding van belanghebbenden tegenover beleid. Zij vormden hun houding (deels) op basis van ontwerpkeuzes en attributen die zij daaraan koppelen. Ieder attribuut stond in positief verband tot de interactieve bestuursstijl. In één van de houdingen kwam naar voren dat een ontwerpkeuze niet voldoende interactief zou zijn. In geen van de houdingen was er sprake van een ontwerpkeuze die belanghebbenden overmatig interactief vonden. Het ontwerp droeg zo bij aan een afwijzende houding, een accepterende houding en een viertal ondersteunende houdingen tegenover het beleid.

#### 6.1.5. De hoofdvraag

Nu de deelvragen zijn beantwoord, is de hoofdvraag te beantwoorden: *Hoe beïnvloedt het ontwerp van het beleidsvormingsproces in de expertgroep administratieve stroomlijning de houding van belanghebbenden tegenover het beleid?*

Een ontwerp waarin belanghebbenden een hoofdrol spelen, balanceert tussen twee bestuursstijlen. Enerzijds de klassieke stijl waarin een rationele benadering centraal staat. Deze bestuursstijl gaat ervanuit dat problemen in de maatschappij oplosbaar zijn vanuit één centrale actor. De oriëntatie van deze stijl ligt op de inhoud. Anderzijds is er de interactieve stijl. Deze stijl gaat uit van een constructivistische benadering van beleidskwesties. Problemen in de maatschappij zouden complex zijn en coördinatie vanuit een groep belanghebbenden is daarom gewenst. De beleidsvorming in deze stijl is gericht op het proces, zodat problemen uit meerdere perspectieven worden belicht (zie ook figuur 1).

Bij zes van de achttien belanghebbenden is hun houding tegenover het beleid beïnvloed door het ontwerp van het beleidsvormingsproces. Bij vijf belanghebbenden beïnvloedde het ontwerp de houding tegenover beleid op een positieve wijze. Bij zes belanghebbenden kwam dit doordat het ontwerp voldoende interactief was. Eén van deze zes had graag een nog meer interactief ontwerp gezien.

Hiermee is beantwoord *wat* de invloed was van het ontwerp op de houding van belanghebbenden. *Hoe* het ontwerp van betekenis was voor de houding van deze belanghebbenden is echter ingewikkelder. Dit onderzoek toetste welke attributen belanghebbenden in verband brachten met het ontwerp, én de daarbij behorende balans tussen de interactieve en klassieke stijl. Deze attributen zijn zaken die zij associeerden met het ontwerp. In deze casus hadden de attributen betrekking op deliberatieve kwaliteiten, de positie van belanghebbenden en de normen en waarden van goed bestuur. De attributen waren volgens belanghebbenden vaak belangrijke eigenschappen die leiden tot een succesvol proces. De belanghebbenden brachten deze attributen zowel in verband met de klassieke als de interactieve stijl.

Attributen zoals effectiviteit, representativiteit en transparantie werden positief verbonden aan de interactieve stijl, terwijl attributen zoals efficiëntie en publieke verantwoording positief werden verbonden aan de klassieke stijl. Dergelijke attributen stonden daardoor in spanning tot elkaar. Waar een beleidsvormingsproces neigt naar de interactieve stijl gaat dit ten koste van bepaalde attributen. En omgekeerd, wanneer een beleidsvormingsproces neigt naar een klassieke stijl gaat dit ten koste van andere attributen. De invloed van het ontwerp op de houding van belanghebbenden tegenover beleid is dus niet in zwart en wit uit te tekenen. Het is te kort door de bocht om te stellen dat een bepaalde ontwerpstijl een positief of negatief effect heeft op de houding van belanghebbenden. Het blijkt namelijk een precaire evenwichtsoefening, waarin diverse kwaliteiten tegen elkaar balanceren. Het is aan de ontwerper om de juiste balans te slaan tussen deze attributen. Zo kunnen overheden en belanghebbenden beleid beter vormgeven.

## 6.2. Discussie

Interactieve beleidsvorming is een populair onderwerp in de bestuurskundige literatuur. Auteurs zoals Boedeltje (2009) en Edelenbos en van Meerkerk (2016) kaartten het nut van interactieve beleidsvorming aan. Anderen, zoals Pröpfer en Steenbeek (2001) inventariseerden uit welke elementen interactieve beleidsvorming kan bestaan. Dergelijke onderzoeken vormen handvatten voor beleidsmakers. Ze geven hen een idee waarvoor interactieve beleidsvorming kan worden toegepast en hoe het kan worden toegepast. Pröpfer en Steenbeek maakten wel een belangrijke kanttekening in hun onderzoek. Interactieve beleidsvorming is niet onbetwistbaar. De mate waarin het nut heeft, hangt af van het probleem dat aangepakt moet worden. Ook andere onderzoekers stipte het belang van dit punt aan. Ianniello, Iacuzzi, Fedele en Bursati (2019) concludeerden in een literatuurstudie dat de voor- en nadelen van interactieve beleidsvorming onvoldoende in kaart zijn gebracht. Zo blijkt dat de wetenschappelijke literatuur nog onvoldoende ondersteuning biedt voor beleidsmakers als zij zich afvragen: Wanneer zet je interactieve beleidsvorming in, én in welke vorm?

Dit onderzoek bouwt voort op de bovenstaande onderzoeken en draagt bij aan het beantwoorden van de bovenstaande vragen. Het onderzoek zet uiteen uit welke 'interactieve' elementen een beleidsvormingsproces bestaat en laat zien met welke attributen belanghebbenden deze associeerden. Die attributen laten enerzijds zien wat er met interactieve beleidsvorming te bereiken valt. Belanghebbenden associëren de interactieve stijl bijvoorbeeld met effectiviteit en representativiteit. Anderzijds laten de attributen ook zien waar de interactieve stijl te kort kan schieten. Zo werd het afleggen van publieke verantwoordelijkheid niet met de interactieve stijl maar de klassieke stijl geassocieerd. Op deze manier komen er een aantal voor- en nadelen in beeld, die volgens Ianniello, Iacuzzi Fedele en Bursati (2019) nog onvoldoende werden besproken in de literatuur. Dit creëert een vollediger beeld van de waarde van interactieve beleidsvorming. Wanneer beleidsmakers een bepaalde attributen nastreven, kan een interactievere stijl gepast zijn, maar bij het nastreven van andere attributen kan een klassieker stijl geschikter zijn.

Daarmee geeft dit onderzoek een beeld van *wanneer* interactieve beleidsvorming gepast is. Voor de beleidsmakers is het ook belangrijk om te weten in *welke vorm* zij het beleidsvormingsproces het best kunnen gieten. De resultaten maken duidelijk dat wanneer beleidsmakers beleidsvormingsprocessen vormgeven, het vinden van de juiste balans tussen verschillende stijlen belangrijk is. In dit onderzoek is nadrukkelijk aandacht gegeven aan dit vormgevende aspect. Het ontwerp van het beleidsvormingsproces en de ontwerpkeuzen staan centraal in dit onderzoek. Het onderzoek gaat over de aspecten die beleidsmakers kunnen inplannen, waar zij enige controle over kunnen uitoefenen. De invloed van diverse ontwerpkeuzen is geanalyseerd. Zo krijgen beleidsmakers zicht op hoe zij een interactief beleidsvormingsproces het best kunnen afstemmen wanneer zij bepaalde attributen nastreven. Het onderzoek is daarmee van praktische waarde voor beleidsmakers. Er vallen echter juist op dit vlak belangrijke kanttekeningen te maken:

1. Dit onderzoek analyseert beleidsvorming vanuit het oogpunt van belanghebbenden. De attributen worden door belanghebbenden toegeschreven aan het proces. Er was echter een beperkte groep belanghebbenden betrokken bij het onderzoek. De groep bestond alleen uit belanghebbenden die participeerden in het proces. Buiten deze groep bestaan er veel belanghebbenden die niet deelnamen aan het proces. Beide groepen hebben waarschijnlijk een ander perspectief op het proces. Zo vonden de deelnemers attributen zoals transparantie belangrijk. Zij waren bijvoorbeeld teleurgesteld omdat zij niet aan alle fasen van het proces deel konden nemen. De invulling die die niet-deelnemers geven aan transparantie kan hier sterk van verschillen, en is geen onderdeel geweest van dit onderzoek.

2. De 'houding tegenover beleid', de acceptatie en afwijzing van beleid, zijn een belangrijke maatstaf voor interactieve beleidsvorming (Boedeltje, 2009). Het is echter geen vervangende maatstaf voor het doel van de beleidsmaker: succesvol beleid. Omdat die maatstaf niet is gebruikt, heeft dit onderzoek minder praktische waarde. Met behulp van dit onderzoek kunnen de beleidsmaker beleidsvormingsprocessen zo af te stemmen dat beleid breder geaccepteerd wordt door belanghebbenden. Idealiter stemt een beleidsmaker een beleidsvormingsproces echter zo af dat het beleid succesvol wordt. Succesvol beleid en geaccepteerd beleid zijn niet hetzelfde.
3. Het onderzoekdesign creëert een beperkt beeld van welke invloeden (interactieve) ontwerpkeuzen kunnen hebben. Het is een enkele casusstudie. Het is zeer waarschijnlijk dat andere beleidsvormingsprocessen andersoortige verbanden tussen de ontwerpkeuzen, de attributen en de houdingen laten zien. Voordelen van dit onderzoekdesign zijn eerder beschreven. Het heeft echter ook twee nadelen. Ten eerste is de beleidsmaker gebaat bij een zo volledig mogelijk beeld van alle verbanden. Ten tweede kan dit onderzoek niet bevestigen of er causaliteit tussen de verbanden is.

Naast de kanttekeningen bij de praktische waarde van dit onderzoek, is het belangrijk om te reflecteren op de methodiek. De interne validiteit had groter kunnen zijn door het gebruik van alternatieve methoden. In dit onderzoek komt de belangrijkste data uit interviews voort. Door interviews werden de houdingen van belanghebbend geanalyseerd. De interviews kenden echter een informeel karakter, dit terwijl de belanghebbenden ook een formele relatie tot het proces hadden. Het was mogelijk dat de belanghebbenden zich anders uitspraken over het proces als zij dit publiekelijk hadden moeten doen. Het uitvragen van de formele houding had het onderzoek kunnen complementeren.

Ook beperkt dit onderzoek zich tot de verbale houding van de belanghebbenden. De overweging hiertoe is besproken in paragraaf 2.2. In paragraaf 2.2. is besproken dat belanghebbenden een affectieve, cognitieve en gedragsmatige reactie hebben tegenover een attitude-object. Daar is geargumenteed dat de gedragsmatige reactie niet altijd representatief is voor de houding van belanghebbenden, omdat de gedragsmatige reactie niet altijd plaatsvindt. Dit betekent niet dat de gedragsmatige reactie niet van waarde is. Een gedragsmatige reactie kan veelzeggend zijn voor de dynamiek die het beleidsvormingsproces teweeg brengt. Zo verklaarden belanghebbenden zich overstemd te hebben gevoeld. Gedragsmatig kan dit zich bijvoorbeeld uiten in het onvrijwillig toestaan van interruptie, en verminderde participatie in het verdere proces. De gedragsmatige reactie blijkt zo essentieel om te begrijpen welke invloed het ontwerp van het beleidsvormingsproces heeft. Een ontwerp kan op reacties inspelen en negatieve reacties voorkomen. Deze informatie is dus van relevant om voor het antwoord op de hoofdvraag: *hoe beïnvloedt het ontwerp van het beleidsvormingsproces de houding van belanghebbenden?*

Een beleidsmaker wilt graag weten welke invloed ontwerpkeuzen uitoefenen. De beleidsmaker is echter niet de enige persoon die gebaat is bij deze informatie. Het onderzoek laat zien dat kennis over het ontwerp ook belangrijk is voor belanghebbenden. De ontwerpkeuzen die de beleidsmaker maakt, lijken indirect het beleid te beïnvloeden. Er waren bijvoorbeeld belanghebbenden die verwachtten dat de ontwerpkeuzen het uiteindelijke beleid representatiever maakten. Daarnaast hadden ontwerpkeuzen invloed op de dynamiek tussen belanghebbenden. De keuzen zouden ervoor zorgen dat belanghebbenden elkaar overstemden of tot consensus kwamen. De keuzen die ontwerpers maken, bepalen dus gedeeltelijk wat belanghebbenden inbrengen.

Beleidsmakers ambiëren vaak de burger of belanghebbenden inspraak te geven, te betrekken of, in het geval van dit onderzoek, "in samenspraak" beleid te ontwikkelen. Het is echter niet gemakkelijk om de ander invloed te geven, zeker als blijkt dat wat de ander wilt tegen de eigen belangen ingaat. (Bij)sturen is in deze gevallen verleidelijk. Ontwerpkeuzen geven de mogelijkheid om dit onopvallend te doen. In dit onderzoek noemden slechts één derde van belanghebbenden het ontwerp een als een



belangrijke factor in hun houding tegenover beleid. Dit terwijl bijna alle belanghebbenden attributen benoemden die van belang zijn voor het vormen van goed beleid. Het gaat hier om attributen zoals effectiviteit, representativiteit en urgentie. Het is voor de belanghebbenden dan ook belangrijk om te weten welke invloed ontwerpkeuzen hebben. Zij kunnen eventueel zelfs de ontwerpkeuzen ter discussie stellen. Dit kan het evenwicht in een beleidsvormingsproces versterken. Het stelt belanghebbenden in staat om daadwerkelijk op gelijke voet te participeren.

In dit licht is het interessant om vervolgonderzoek te verrichten naar de attributen die belanghebbenden koppelen aan interactieve beleidsvorming. Ieder persoon heeft een eigen referentiekader waarin hij of zij een eigen set aan attributen belangrijk vindt. De één zal niet eens aan bepaalde attributen denken, terwijl deze attributen bij anderen de basis vormen van hun attitude. Het is mogelijk dat mensen door hun positie eerder naar bepaalde attributen verwijzen in hun attitudevorming. Denken belangenbehartigers bijvoorbeeld eerder aan bepaalde attributen dan andere belanghebbenden? Vooropgesteld staat dat procesontwerpers goed moet nadenken of de referentiekaders leiden tot participatie op gelijke voet, en tot goed beleid. Innovatieve procesontwerpers kunnen zelfs nadenken over of een beleidsvormingsproces verder gaat dan het creëren van goed beleid. Er kunnen attributen overwogen worden die dit belang niet direct dienen. Attributen die de overheid niet belangrijk vindt, maar de belanghebbenden wel. In deze casus waren er gemeentevertegenwoordigers die drie weken achter elkaar afreisden om deel te nemen aan het proces. Een proces dat niet direct in hun belang was, of het belang van hun organisaties. Zij stelden toch iets van waarde mee terug te nemen naar hun eigen organisatie. Zij hadden namelijk een kijkje gekregen in de keuken van andere gemeenten en werkgevers. Zij leerden van elkaar (blz 40, derde alinea). Zijn dat soort zaken alleen maar bijzaken voor het proces? Of geeft een goed proces ook iets terug aan haar deelnemers?

## 7. Bijlagen

---

### 7.1. | Semi-gestructureerde interviewopzet

Dankuwel dat u wilt deelnemen aan dit onderzoek. Namens de Erasmus Universiteit Rotterdam houd ik een onderzoek naar dynamieken die speelden in het beleidsvormingsproces van de expertgroep LKS. Dit onderzoek gaat alleen over de expertgroep LKS, waar u mogelijk aan heeft deelgenomen aan meerdere onderdelen van Breed Offensief. Ik vraag u om toestemming dit interview op te nemen. In het onderzoek worden de respondenten geciteerd. Ik wil met u afspreken dat u geciteerd wordt als [Werkgever, gemeentevertegenwoordiger, belangenbehartiger, werknemer van het ministerie]. Op verzoek kunt u het verslag ontvangen.

#### Vragen

##### 1. Algemeen

1. Kunt u de organisatie waarvoor u werkt omschrijven?
2. Kunt u de rol die u heeft in deze organisatie omschrijven?
3. Kunt omschrijven wat rol ten opzichte van loonkostensubsidie?

##### 2. Houding ten opzichte van de inhoud van het beleid

1. Wat vond u van de resultaten van het beleidsvormingsproces:
  - a. De kwaliteitsstandaard de vorm is gegeven.
  - b. Het advies om de kwaliteitsstandaard te testen in een pilot met gemeenten.
  - c. De mate van wettelijke verankering van de kwaliteitsstandaard.

##### 3. Houding ten opzichte van het beleidsvormingsproces

1. Wat vond u van het beleidsvormingsproces?
2. Als u thuiskwam van een bijeenkomst, met welk gevoel kwam u dan thuis?
3. Wat viel u op aan het beleidsvormingsproces?
4. Wat vond u van de bijeenkomsten waaraan u deelnam?

##### 4. Het ontwerp van het beleidsvormingsproces

1. Wat vond u van het de groep die deelnam aan het proces?
  - a. Wat vond u van de aanwezigheid van de verschillende partijen?
  - b. Wat vond u van de grote van de groep?
  - c. Vond u iets van de methode waarop deze u en /of de anderen zijn geselecteerd?
    1. Vond u iets van de wisselingen tussen vertegenwoordigers van verschillende partijen?
2. Wat vond u van de hanteren van plenaire bijeenkomsten tijdens het beleidsvormingsproces?
  - a. Wat vond u van de informatie-uitwisseling tussen de deelnemers?
3. Wat vond u van de afbakening van het onderwerp van de expertgroep?
4. Wat vond u van de mate waarin de expertgroep invloed heeft gehad op het beleid?
5. Wat vond u van de aanwezige leden van het ministerie innamen?
  - a. Heeft u een mening over de rol van De Normaalste Zaak als begeleider?
6. Wat vond u van het verloop van het proces via expertgroep, werkgroep en stuurgroep?
7. Wat vond u van de deadlines tijdens het proces?

8. Heeft u een mening over het eindpunt van het proces?

## 7.2. | Databronnen

Databron	Afkorting
Rapportage expertgroep LKS	Doc 1
Deelnemerslijsten expertgroepen	Doc 2
Notulen expertgroepen	Doc 3
Observatie bijeenkomst 1	Ob 1
Observatie bijeenkomst 2	Ob 2
Observatie bijeenkomst 3	Ob 3
Observatie bijeenkomst 4	Ob 4
Adviseur van het ministerie 1	Mini 1
Adviseur van het ministerie 2	Mini 2
Belangenbehartiger 1	bel 1
Belangenbehartiger 2	bel 2
Belangenbehartiger 3	bel 3
Belangenbehartiger 4	bel 4
Gemeentevertegenwoordiger 1	Gem 1
Gemeentevertegenwoordiger 2	Gem 2
Gemeentevertegenwoordiger 3	Gem 3
Gemeentevertegenwoordiger 4	Gem 4
Werkgever 1	Werk 1
Werkgever 2	Werk 2
Werkgever 3	Werk 3
Werkgever 4	Werk 4
Werkgever 5	Werk 5
Werkgever 6	Werk 6

## 7.3. | Verwijzingen

Aanhangsel Handelingen II 2017/18 nr. 748. (2017).

Ablarracin, D., Zanna, M., Johnson, B., & Kumkale, G. (2005). attitudes introduction and scope. In D. Albarracin, B. Johnson, & M. Zanna, *handbook of attitudes* (pp. 3-9). Taylor & Francis.

Adelmeijer, M., & Schenderling, P. (2018). Werkgevers en overheden: twee werelden, één doelstelling. *Sociaal bestek*, 10-13.

Ajzen, I. (2012). *Attitudes, personality and behavior*. New York: Open University Press.

Algemene Rekenkamer. (2004). *Essentia van goed openbaar bestuur*. Den Haag: Ando.

Andrews, M. (2008). The good governance agenda: beyond indicators and theory. *Oxford development studies*, 378-407.

Bekkers, V. (2012). *Beleid in beweging*. Den Haag: Boom Lemma.

Berenschot. (2017). *Onderzoek participatiewet bij werkgevers*. Den Haag.

Berenschot. (2018). *Aantallen en financiën participatiewet*. Den Haag.

- Berenschot. (2019). *Inventarisatie regionale dienstverlening aan werkzoekenden (met en zonder een arbeidsbeperking) en aan werkgevers*. Den Haag: Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Berenschot. (2019). *Onderzoek naar de ervaringen van werkgevers met de Participatiewet*. Utrecht: Berenschot.
- Beukema, L., Doherty, M., & Kuijpers, I. (2017). *Stilzitten is niets voor mij: Tussenrapportage van een onderzoek in opdracht van Werkbedrijf Haaglanden*. Groningen: Hanzeschool Groningen.
- Bobbio, L. (2019). Designing effective public participation. *Policy and society*, 41-57.
- Boedeltje, M. (2009). *Draagvlak voor interactief bestuur: fictie of feit?! (Dissertatie)*. Opgehaald van Universiteit twente: [https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/6084192/thesis\\_M\\_Boedeltje.pdf](https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/6084192/thesis_M_Boedeltje.pdf)
- Boeije, H. (2014). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Den Haag: Boom.
- Boezeman, D., Vink, M., & Leroy, P. H. (2014). Participation under as pell of instrumentalization? Reflections on action research in an entrenched climate adaptation policy proces. *Critical policy studies*, 407-426.
- Bommeljé, Y. (2018). De ijzeren wet van regels die zichzelf vermenigvuldigen. *Sociaal bestek*, 26-28.
- Borghouts, I., & Freese, C. (2016). Inclusief HRM: (hoe) past de Participatiewet in de organisatie-en HR-strategie? *Tijdschrift voor HRM*, 1-20.
- Bovens, M., 't Hart, P., & van Twist, M. (2012). *Openbaar bestuur: beleid organisatie en politiek*. Deventer: Kluwer.
- Bryman, A. (2012). *Social research methods*. Oxfon: Oxford University Press.
- Burkhalter, S., Gastil, J., & Kelshaw, T. (2000). A conceptual definition and theoretical model of public deliberation in small face-to-face groups. *Political communication*, 357-361.
- Cedris. (2017). *spoorboekje banenafpraak*.
- Cedris. (2018). *Loonkostensubsidie de werkgevers aan het woord*. Utrecht.
- Centraal Planbureau. (2018). *Position paper hoofdlijnennotitie loondispensatie participatiewet*. Centraal Planbureau.
- Cliëntenraad. (2018). *Positionpaper rondetafelgesprek loondispensatie*.
- Cohen, J. H., Vliegthart, A., Dannenberg, E., van Olden, H., Noten, H., Wilthagen, T., . . . Verheij, T. (2017, December 17). oproep aan het kabinet: kort de lonen van arbeidsbeperkten niet. *deVolkskrant*.
- Cooper, J., Blackman, S., & Keller, K. (2016). *The science of attitudes*. New York: Routledge.
- de Boer, H. (2003). *Institutionele verandering en professionele autonomie (dissertatie)*. Opgehaald van Universiteit Twente: <https://research.utwente.nl/en/publications/institutionele-verandering-en-professionele-autonomie>
- De lange, A., Wielenga-meijer, E., Duijker, T., & Hamstede, B. (2018). *Omdat het kan! HRM-handvatten voor een inclusieve arbeidsmarkt*. Alphen aan de Rijn: B+B Vakmedianet.
- De Normaalste Zaak. (2020, 26 02). *Initiatieven*. Opgehaald van Denormalstezaak.nl: <https://www.denormalstezaak.nl/initiatieven/>
- den Dool, P., & Peek, S. (2018, september 6). *Kabinet schrapt plan gehandicapten onder minimumloon te betalen*. Opgehaald van <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/09/06/kabinet-schrapt-plan-gehandicapten-onder-minimumloon-te-betalen-a1615610>: <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/09/06/kabinet-schrapt-plan-gehandicapten-onder-minimumloon-te-betalen-a1615610>
- Den Haag. (2019, 27 10). *STIP: een baan met perspectief*. Opgehaald van Den Haag: <https://www.denhaag.nl/nl/werk-bijstand-en-uitkering/stip-banen.htm>
- Denters, S., van Heffen, O., Huisman, J., & P.J., K. (2013). *The rise of interactive governance and quasi-markets*. Springer science & bussiness media.

- Divosa. (2019, 1 22). *Divosa vraagt Kamer aandacht voor ontwikkeling van mensen*. Opgehaald van Divosa.nl: <https://www.divosa.nl/nieuws/divosa-vraagt-kamer-aandacht-voor-ontwikkeling-van-mensen>
- Durbely, J., Johnson, P., & Cassel, C. (2012). Philosophies underpinning qualitative research. *Qualitative organizational research*, 15-34.
- Dyer, W., & Wilkins, A. (1991). Better stories, not better constructs, to generate better theory: rejinder to Eisenhard. *The academy of management review*, 613-619.
- Eagly, A., & Chaiken, S. (2007). The advantages of an inclusive definition of attitude. *Social cognition*, 582-602.
- Edelenbos, J., & Klijn, E. (2009). Project versus process management in public-private partnerships: relation between management style and outcome. *International public management journal*, 310-333.
- Edelenbos, J., & van Meerkerk, I. (2016). Introduction: three reflecting perspectives on interactive governance. In J. Edelenbos, & I. van Meerkerk, *Critical reflections on interactive governance: self-organization and participation in public governance* (pp. 1-28). Cheltenham: Edward Elgar.
- Edelenbos, J., Teisman, G., & Reuding, M. (2001). *Interactieve beleidsvorming als sturingsopgave*. Den Haag: Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66-75.
- Graham, J., Plumptre, T., & Amos, B. (2003). *Principles of good governance*. Ottawa: Institute of Governance.
- Hamer, M. (2018, 1 28). *Omdat het kan: handvatten voor de inclusieve arbeidsmarkt*. Opgehaald van <https://www.ser.nl/nl/actueel/toespraken/inclusieve-arbeidsmarkt>: <https://www.ser.nl/nl/actueel/toespraken/inclusieve-arbeidsmarkt>
- Hazelzet, A., Putnik, K., Otten, W., Goudswaard, A., & Blonk, R. (2017). *Inclusief werkgeversgedrag: ee onderzoek naar factoren die samenhangen met het in dienst hebben (genomen) van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt*. Leiden: TNO.
- Herderschee, G., & Sitalsing, S. (2018, mei ` 12). Onderbetaald vanwege je handicap: het definitieve einde van de verzorgingsstaat. *DeVolkskrant*.
- Hoppe, R. (2011). Insitutional costraints and practical problems in deliberative and participatory policy making. *PPolicy & politics*, 163-186.
- Howlett, M. (2019). Understanding the rol of policy deign in contemporary policy-making. In M. Howlett, *Designing public policies principles and instruments* (pp. 3-23). New York: Routledge.
- Howlett, M., & Mukherjee, I. (2014). Policy design and non-design: towards a spetrum of policy formulation types. *politics and governance*, 57-71.
- Ianniello, M., Iacuzzi, S., Fedele, P., & Brusati, L. (2019). Obstacles and solutions on the ladder of cieten participation: a systematic review. *Publiec management review*, 21-46.
- Ianniello, M., Iacuzzi, S., Fedele, P., & Brusati, L. (2019). Obstacles and solutions on the ladder of citizen participation: A systematic. *Public Management Review*, 21-46.
- Iederin. (2018, Apri 25). *Gelijkwaardigheid op de arbeidsmarkt! Geen betaling onder minimumloon*. Opgehaald van [www.iederin.nl](http://www.iederin.nl): [https://iederin.nl/downloads/dl.php?l=1482\\_Pamflet\\_loondispensatie\\_def\\_25\\_04\\_2018\\_v2.docx](https://iederin.nl/downloads/dl.php?l=1482_Pamflet_loondispensatie_def_25_04_2018_v2.docx)
- Kalshoven, F. (2018, maart 30). *Loondispensatie is eigenlijk een soort lentekriebels*. Opgehaald van <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/loondispensatie-is-eigenlijk-een-soort-lentekriebels~bdc5f349/>: <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/loondispensatie-is-eigenlijk-een-soort-lentekriebels~bdc5f349/>
- kamerstuk I, 33981 nr N. (2017).
- kamerstuk II 33065 nr. 3. (2012).
- kamerstuk II 34352 nr 115. (2017).

- Kamerstuk II, 3. n. (2011).
- kamerstuk II, 3. n. (2018).
- kamerstuk II, 33981, nr.3. (2013).
- kamerstuk II, 34352 nr 142. (2018).
- kamerstuk II, 345252 nr 138. (2018).
- kamerstuk II, 35394 nr 3. (2020).
- Klijn, E. (2016). The managerial aspect of interactive governance. In J. edelenbos, v. Meerkerk, & I., *Critical reflections on interactive governance* (pp. 425-444). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Inc.
- Klijn, E., & Koppenjan, J. (2016). *Governance networks in the public sector*. London: Routledge.
- Kolba, C., Meek, J., & Zia, A. (2010). Characteristics of actors participating within governance networks. In C. Kolba, J. Meek, & A. Zia, *Governance networks in public administration and public policy* (pp. 67-92). London: CRC press.
- Koster, T., & Gesthuizen, M. (2016). Werkloosheid doorstaan? *Mens en maatschappij*, 183-210.
- Landelijke cliëntenraad. (2018, april 26). *Petitie tegen loondispensatie aangeboden aan tweede kamer*. Opgehaald van [www.landelijkeclienraad.nl](http://www.landelijkeclienraad.nl): <http://www.landelijkeclienraad.nl/Nieuws/Petitie-tegen-loondispensatie-aangeboden-aan-Tweede-Kamer>
- Lowi, T. (1972). Four systems of policy, politics and choice. *public administration review*, 298-310.
- Mini SZW. (2018). Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten: Kennisdocument.
- NOS. (2018, April 26). *Krijgen arbeidsgehandicapten straks minder dan het minimumloon?* Opgehaald van [nos.nl](https://nos.nl/artikel/2229063-krijgen-arbeidsgehandicapten-straks-minder-dan-het-minimumloon.html): <https://nos.nl/artikel/2229063-krijgen-arbeidsgehandicapten-straks-minder-dan-het-minimumloon.html>
- Nouzari, E., Hartmann, T., & Spit, T. (2019). The usefulness of interactive governance for underground planning. *Nature and culture*, 147-167.
- Oden, P., Beukeveld, M., & Offers, E. (2018). *Partnerschap door regelruimte: De samenwerking van ondernemers met gemeenten bij de participatiewet*. Groningen: Hanze Hogeschool.
- Oomens, S. (2017). *Organiseren van de inclusieve arbeidsmarkt: Arbeidsdeskundige handvatten voor werkgevers*. Arnhem: HAN University of Applied Sciences Press.
- Pelgrim, C. (2018, Maart 27). Deeltijdwerkende gehandicapten zakt onder minimumloon. *NRC*.
- Peters, B., & Pierre, J. (2006). Forms of governance and policy problems: coping with complexity. In E. Edelenbos, & I. van Meerkerk, *Critical reflections on interactive governance: Self-organization and participation in Public governance* (pp. 51-65). Cheltenham: Edward Elgar.
- Peters, G., & Pierre, J. (2016). Forms of governance and policy problems: coping with complexity. In I. van Meerkerk, *Critical reflections on interactive governance* (pp. 51-65). Cheltenham: Edward Elgar.
- Poullissen, D., Fernandez Beir, L., Keuhn-Nelen, A., & Michels, J. (2017). Arbeidsgehandicapten zijn relatief vaak onbenut. *Arbeidsmarkt*.
- Programmaraad. (2015). *Analyse conventanten en marktbeperkingsplannen regionale Werkbedrijven*. Utrecht.
- Propper, I., & Steenbeek, D. (2001). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho.
- Pröpper, I., Litjens, B., & Westesteijn, E. (2006). *Wanneer werkt participatie?* Vught: Partner+Pröpper.
- Rijksoverheid. (2017). *Loonkostensubsidie*. Opgehaald van [www.rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/publicaties/2016/02/23/clienten-met-beperking/clienten-met-een-beperking-pdf): <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/publicaties/2016/02/23/clienten-met-beperking/clienten-met-een-beperking-pdf>

- Rijksoverheid. (2018, september 7). *Offensief voor werk voor mensen met arbeidsbeperking*. Opgehaald van [www.rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/09/07/offensief-voor-werk-voor-mensen-met-arbeidsbeperking): <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/09/07/offensief-voor-werk-voor-mensen-met-arbeidsbeperking>
- Roberts, N. (2004). Public deliberation in an age of direct citizen participation. *The american review of public deliberation*, 315-355.
- Roetering, E. (2016). Jongeren met arbeidsbeperking in de cocktail van het systeem. *Sociaal Bestek*, 48-49.
- Saldana, J. (2009). *The coding manual for qualitative researchers*. London: Sage.
- Samen voor de Klant. (2014). *Handreiking modelverordening participatiewet*. Den Haag: Programmaraad.
- Samenvoordeklant. (2018, December 11). *Factsheet Breed offensief*. Opgehaald van [www.samenvoordeklant.nl](https://www.samenvoordeklant.nl/sites/default/files/factsheet_overzicht_maatregelen_breed_offensief.pdf): [https://www.samenvoordeklant.nl/sites/default/files/factsheet\\_overzicht\\_maatregelen\\_breed\\_offensief.pdf](https://www.samenvoordeklant.nl/sites/default/files/factsheet_overzicht_maatregelen_breed_offensief.pdf)
- Samenvoordeklant. (2020, februari 26). *Loonkostensubsidie en loondispensatie*. Opgehaald van [www.samenvoordeklant.nl](https://www.samenvoordeklant.nl/werkgeversdienstverlening/toolbox/loonkostensubsidie-en-loondispensatie): <https://www.samenvoordeklant.nl/werkgeversdienstverlening/toolbox/loonkostensubsidie-en-loondispensatie>
- Sapulete, S., & Verkennis, N. (2018). De inclusieve arbeidsmarkt: tussen droom en daad. *Sociaal bestek*, 52-53.
- Scott, T., & Thomas, C. (2017). Unpacking the collaborative toolbox: why and when do public managers choose collaborative governance strategies? *The policy studies journal*, 191-214.
- SCP. (2016). *Beperkt in functie: Trendrapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsdeelname van mensen met gezondheidsbeperkingen*. Den Haag: Sociaal en cultureel planbureau.
- SCP. (2019). *Arbeidsmarkt in Kaart*. Den Haag: SCP.
- Smit, A., & Oden, P. (2018). Werken met een beperking: nog een wereld te winnen: Ervaringen en behoeften van mensen met een arbeidsbeperking op de arbeidsmarkt. *Sociaal bestek*, 58-60.
- Sørensen, E. (2006). Metagovernance: The changing role of politicians in processes of democratic governance. *American review of public administration*, 98-114.
- Sydney, M. (2017). Policy formulation: Design and tools. In F. Fischer, G. Miller, & M. Sidney, *Handbook of public policy analysis* (pp. 79-86). Routledge.
- Teisman, G., & Bill, H. (2017). *Zit je vast? Maak het complexer!* Amsterdam: Eburon.
- Teisman, G., & van Buuren, A. (2013). Models for research into decision-making processes: On phases, streams, rounds and tracks of decision-making. In E. Araral, S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh, & X. Wu, *Routledge handbook of public policy* (pp. 299-319). New York: Routledge.
- Torfing, J., & Peters, G. (2012). *Interactive governance. Advancing the paradigm*. New York: Oxford University Press.
- Tritter, J., & McCallum, A. (2006). The snakes and ladders of user involvement: Moving beyond Arnstein. *Health policy*, 156-168.
- UWV. (2020, 20 01). *Rapportages banenafspraken*. Opgehaald van [UWV.nl](https://www.uwv.nl/werkgevers/werknemer-met-uitkering/archief-banenafspraken-doelgroepregister/detail/trendrapportage-banenafspraken): <https://www.uwv.nl/werkgevers/werknemer-met-uitkering/archief-banenafspraken-doelgroepregister/detail/trendrapportage-banenafspraken>
- Van Belle, I., Boonen, E., & de Witte, H. (2014). De sociale identiteit van werklozen: gevolgen voor het welzijn. *Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken*, 175-194.
- Van Dale. (2020, Maart 23). *Betekenis 'delibereren'*. Opgehaald van [www.vandale.nl](https://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/delibereren): [www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/delibereren](https://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/delibereren)
- van der Aa, P., & van Berkel, R. (2014). Innovating job activation by involving employers. *International social security review*, 11-27.

- van der Arend, S. (2007). *Pleitbezorgers, procesmanagers en participanten*. Delft: Eburon.
- van der Klein, M., Noordhuizen, B., Stavenuiter, M., Verleun, A., & van der Veer, J. (2015). *Kansen voor een inclusieve arbeidsmarkt: jongeren met een (arbeids)beperking en de rol van de gemeente*. Amsterdam: Verwey Instituut.
- van der Leij, L. (2018, mei 6). De vraag is: welke werkgever wil je het liefst helpen - en welke werknemer? *FD*.
- van Endt, M. (2016). Van binnen naar buiten, maar dan echt! *Sociaal bestek*, 42-45.
- van Roessel, A. (2018, april 25). *Welwillenden*. Opgehaald van De groene Amsterdammer: <https://www.groene.nl/artikel/welwillenden>
- Verenigde Naties. (2004). *What is good governance*. Verenigde Naties.
- Vreke, J., Gerritsen, A., Kranendonk, R., Pleijte, M., Kersten, P., & van den Bosch, F. (2009). *Maatlat government-governance*. Wageningen: Wageningen University & Research.
- Weel, I. (2018, april 14). *College voor de Rechten van de Mens: kabinet discrimineert arbeidsbeperkten*. Opgehaald van trouw.nl: <https://www.trouw.nl/nieuws/college-voor-de-rechten-van-de-mens-kabinet-discrimineert-arbeidsbeperkten~b77eb93f/?referer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>
- Witvliet, M. (2019). Het veelkoppige monster van het arbeidsmarktbeleid. *Sociaal bestek*, 60-61.