

# INTERACTIEF BELEID

OISTERWIJK

---

OIRSCHOT

*Een bestuurskundig onderzoek naar  
interactieve beleidsprocessen  
op lokaal niveau*

*januari 2010*



**Auteurs:**  
*ing. FCM Beerens  
ing. MFG Groenestein*

**Begeleider:**  
*prof. mr. dr. E.F. ten  
Heuvelhof*

**Tweede lezer:**  
*prof. dr. J. Edelenbos*



# Voorwoord

Met het afronden van de studie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam wordt een belangrijk hoofdstuk in ons leven afgesloten. Na het behalen van het HBO diploma Planologie en Ruimtelijke Ordening aan de NHTV in Breda (2001) volgden functies bij gemeentelijke en private werkgevers. Frenkel Beerens werkt momenteel als projectleider / senior beleidsmedewerker RO bij de gemeente Oisterwijk en Martijn Groenestein werkt als projectleider / beleidsmedewerker RO bij de gemeente Oirschot. Samen hadden we de wens om onze inhoudelijke kennis te verbreden en te verdiepen. Zodoende kregen we de mogelijkheid om een universitaire opleiding te mogen volgen.

De studie viel samen met een hele drukke, maar zeker ook hele mooie periode in onze levens. Frenkel is tijdens de studie vader geworden van twee prachtige zonen (Jop; 1-2005, Tijn; 2-2008) en getrouwd met Femke (10-2004). Martijn heeft in de tussentijd een verhuizing en een verandering van werkgever achter de rug.

Op professioneel vlak hebben zich ook de nodige veranderingen voorgedaan. Frenkel is gegroeid van beleidsmedewerker Wonen en RO naar projectleider van nieuwbouwprojecten in Oisterwijk en later als coördinator van de algehele nieuwbouw. Daarin is hij betrokken geweest bij de pilot bouwen binnen strakke contouren van de provincie Noord-Brabant.

Martijn is begonnen als juridisch-planologisch medewerker en heeft zich ontwikkeld als assistent-opdrachtleider bij RBOI. Daarna volgde een carrière bij de gemeente Oirschot als medior beleidsmedewerker RO en later projectleider ruimtelijke projecten. Martijn heeft ondertussen ook nog de cursus Integraal adviseur Gebiedsontwikkeling afgerond (2009).

Het combineren van studeren en werken is goed gegaan, maar leverde wel de nodige druk op. De eerste maanden na april 2006 ontstond er een soort van oververmoeidheid die zich van ons meester maakte. De energie om binnen drie maanden de scriptie af te ronden ontbrak doodgevoel. Het anderhalf jaar lang twee avonden in de week op en neer naar Rotterdam, daarnaast nog studeren en gemiddeld één à twee avonden per week voor de gemeente op stap, had zijn tol geëist. Dankzij de steun van elkaar en van onze omgeving hebben we de klus dan toch weten te klaren. Wij zijn dan ook dankbaar voor alle steun.

Dat we langer over onze scriptie hebben gedaan dan oorspronkelijk de bedoeling was heeft ook een positief gevolg. Het bood ons de kans om nadrukkelijker en genuanceerder na te denken over interactief beleid als zodanig. Het klinkt allemaal zo eenvoudig: betrek de burger en je krijgt draagvlak. Gedurende het maken van de scriptie kwamen we er achter dat het niet zo eenvoudig en eenduidig is. Je bent als procesmanager namelijk afhankelijk van vele factoren en actoren. Een interactieve aanpak heeft consequenties voor de rol van die actoren. Met name de gemeenteraad is in dat opzicht een belangrijke actor, die er wat ons betreft erg dubbel inzit.

Met het afronden van deze studie start een nieuw hoofdstuk in ons leven. Een hoofdstuk dat ruimte biedt voor nieuwe uitdagingen en veel genot.

Via deze weg willen wij onze families en vrienden bedanken voor hun onvoorwaardelijke steun en het geloof in de goede afloop. Ook willen we onze waardering uitspreken naar onze werkgevers die ons de ruimte gaven om deze studie te volgen. Daarnaast gaat onze dank uit naar de geïnterviewden voor hun welwillende medewerking. Tot slot willen wij de heer prof. mr. dr. E.F. ten Heuvelhof bedanken voor zijn begeleiding tijdens deze afstudeerperiode. Iedere bespreking met hem gaf nieuwe energie en inspiratie. En uiteraard vergeten wij niet de heer prof. dr. J. Edelenbos voor zijn kritische opmerkingen als tweede lezer te bedanken.

Frenkel Beerens  
Martijn Groenestein  
Tilburg/Eindhoven, januari 2010



# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b> .....	<b>3</b>
<b>Inhoudsopgave</b> .....	<b>5</b>
<b>Samenvatting</b> .....	<b>7</b>
<b>1. Inleiding</b> .....	<b>9</b>
1.1. Aanleiding .....	9
1.2. Opgave .....	9
1.3. Reikwijdte .....	9
1.4. Leeswijzer .....	9
<b>2. Onderzoeksoepzet</b> .....	<b>11</b>
2.1. Probleem- en doelstelling .....	11
2.2. Onderzoeksoepzet .....	11
<b>3. Interactief beleid</b> .....	<b>13</b>
3.1. Beleid en beleidsfasemodel .....	13
3.2. Interactief beleid en beleidsnetwerken. ....	15
3.3. Motieven voor interactief beleid .....	17
3.4. Kritische noten bij interactief beleid .....	19
<b>4. Interactieve beleidsprocestypen</b> .....	<b>23</b>
4.1. Participatievormen .....	23
4.2. Randvoorwaarden voor het procesontwerp .....	24
4.3. Relatie tussen participatievormen en procesontwerp .....	26
<b>5. Conditie voor interactief beleid</b> .....	<b>29</b>
5.1. Houding en gedrag .....	29
5.2. Organisatorische aandachtspunten .....	31
5.3. Probleemkenmerken .....	31
<b>6. Beschrijving casussen Oisterwijk en Oirschot</b> .....	<b>35</b>
6.1. Inleiding .....	35
6.2. Gemeente Oisterwijk .....	35
6.2.1. Algemene beschrijving .....	35
6.2.2. StructuurvisiePlus .....	35
6.2.3. Visie Wonen, zorg en welzijn .....	39
6.3. Gemeente Oirschot .....	43
6.3.1 Algemene beschrijving .....	43
6.3.2 Integraal jeugdbeleid .....	43
6.3.3. Subsidiebeleid .....	46
<b>7. Analyse</b> .....	<b>51</b>
7.1. Gemeente Oisterwijk .....	51
7.1.1. Analyse StructuurvisiePlus .....	51
7.1.2. Analyse Visie Wonen, Zorg en Welzijn .....	56
7.2. Gemeente Oirschot .....	59
7.2.1. Analyse integraal jeugdbeleid .....	59
7.2.2. Analyse subsidiebeleid .....	63
7.3. Verschillen en overeenkomsten .....	66
7.3.1. Vergelijking op basis van de condities .....	66
7.3.2. Vergelijking op basis van keuzemodel participatie .....	67
<b>8. Conclusies en aanbevelingen</b> .....	<b>69</b>
8.1. Conclusies .....	69
8.2. Aanbevelingen .....	72
8.3. Handreiking voor een procesbeschrijving interactief beleid .....	74
<b>Literatuurlijst</b> .....	<b>75</b>
<b>Bijlage 1: Handreiking interactief beleid</b> .....	<b>77</b>
<b>Bijlage 2: Vragenlijst</b> .....	<b>83</b>



# Samenvatting

## ***Inleiding (hoofdstuk 1)***

De kloof tussen de politiek en de samenleving is een item in politiek en ambtelijk Nederland. De overheid probeert via verschillende instrumenten het vertrouwen terug te winnen. Eén instrument betreft de interactieve beleidsvorming.

Ook de gemeentes Oisterwijk en Oirschot hebben al enkele ervaringen opgedaan met enkele interactieve beleidsvormingstrajecten. In lijn met de communicatiedoelstellingen wensen beide gemeenten beter te communiceren met de burger. Onderdeel van dit communiceren is het streven om burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en andere overheden meer en beter te betrekken bij de ontwikkeling van beleid, plannen en projecten.

## ***Probleem- en doelstelling (hoofdstuk 2)***

De afgelopen periode (2002-2009) hebben in de gemeenten Oisterwijk en Oirschot enkele (interactieve) beleidsvormingsprocessen plaatsgevonden. De vormgeving van deze processen is spontaan en pragmatisch tot stand gekomen. De gemeenten willen aan de hand van enkele afgeronde processen, weten of de aanpak aansluit bij de gangbare theorie over interactief beleid. Bovendien is er vraag naar een handreiking of leidraad voor het toepassen van interactief beleid.

Dat leidt tot de volgende probleemstelling:

*In hoeverre voldoen de interactieve beleidsprocessen zoals die plaatsvinden in de gemeenten Oisterwijk en Oirschot aan de prescripties voor interactieve beleidsprocessen?*

De doelstelling is als volgt geformuleerd:

*Het leveren van bijdragen aan het verbeteren van interactieve beleidsprocessen in de gemeenten Oisterwijk en Oirschot.*

## ***Interactief beleid (hoofdstuk 3)***

Er zijn verschillende definities van interactief beleid in omloop. Eén daarvan is: "het vroegtijdig betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij de vorming van beleid, waarbij in openheid en op basis van gelijkwaardigheid en onderling debat problemen in kaart worden gebracht en oplossingen worden verkend die van invloed zijn op het uiteindelijke politieke besluit". De definities concentreren zich rondom de interactie, de wisselwerking tussen actoren. Naast uitleg over het begrip interactief beleid komt ook het verschil met de term inspraak aan de orde.

Verder wordt ingegaan op de aanleiding tot interactief beleid; van de omslag eind jaren tachtig van het 'top-down' beleidsproces naar een overheid die het gesprek met de samenleving aangaat en daarbij ook open staat voor hetgeen deze samenleving te vertellen heeft. Ook komen de verschillende motieven voor interactief beleid aan bod: 'draagvlak' is, 'inhoudelijke verrijking van het beleid' en de 'democratische beginselen'. Niet alleen zijn er positieve geluiden rondom interactief beleid te horen. Daarom gaat het hoofdstuk ook in op de kritische noten over interactief beleid. Bijvoorbeeld, dat interactief beleid feitelijk niets nieuws, oude wijn in nieuwe zakken, het voortzetten van de eeuwenoude poldertraditie. En het feit dat de overheid alleen het ideaalbeeld van de burger lijkt te kennen: een maatschappijkritische burgerschapsstijl.

## ***Interactieve beleidsprocestypen (hoofdstuk 4)***

Participatie kan op verschillende manieren c.q. op een aantal niveaus. In dit rapport hanteren wij de participatieladder van Edelenbos, die gebaseerd is op Arnstein, maar meer is toegespitst op de Nederlandse bestuurspraktijk (Informeren - Raadplegen - Adviseren - Coproduceren - (Mee)beslissen - Zelfbeheer). Het rapport bevat hier een handzaam keuzemodel met indicatoren die van invloed zijn op de keuze voor de vorm van interactieve beleidsvorming. Daarnaast wordt ingegaan op het procesontwerp als belangrijk instrument om het interactieve beleidsproces vorm te geven. Tot slot wordt de relatie tussen de participatieladder en het procesontwerp weergegeven.

## ***Conditie voor interactief beleid (hoofdstuk 5)***

Interactief beleid vraagt om een andere houding van het bestuur. Daarbij gaat het in hoofdzaak om het geven van openheid en duidelijkheid, het uitdragen van de cultuur die past bij interactief beleid en rolverdeling. Openheid heeft aan de ene kant betrekking op het inzichtelijk (transparant) maken van het proces. Aan de andere kant betekent het dat iedereen kan en mag deelnemen aan het proces. Een belangrijk aandachtspunt is dat het bestuur duidelijk maakt wat het van de participanten verwacht en wat de participanten van het bestuur mogen verwachten.

Of een gemeente interactief beleid toepast als instrument, hangt nauw samen met het draagvlak binnen het bestuur.

Verder komen de organisatorische aandachtspunten aan de orde. En tot slot wordt ingegaan op de probleemkenmerken c.q. de geschiktheid van het onderwerp voor een interactieve aanpak.

### ***Casusbeschrijving (hoofdstuk 6)***

In hoofdstuk 6 worden vier casussen in Oisterwijk en Oirschot beschreven. De beschrijving vindt plaats aan de hand van de stappen uit het beleidsfasemodel. Hierbij ligt de focus op agendavorming, beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling.

### ***Analyse (hoofdstuk 7)***

Aan de hand van de theorie en de beschrijving in hoofdstuk 6 volgt een analyse van het proces van de StructuurvisiePlus, Visie Wonen, Zorg en Welzijn, het Subsidiebeleid en het Integraal Jeugdbeleid. Bijzondere aandacht krijgen de volgende aspecten:

- Motief voor interactief beleid
- Participatieladder
- Proces
- Houding en gedrag
- Geschiktheid onderwerp voor interactieve aanpak
- Organisatorische aspecten

### ***Conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 8)***

De rapportage eindigt met de algemene conclusies die getrokken worden aan de hand van de analyse, evenals aanbevelingen voor de toekomst.

In de eerste plaats wordt aanbevolen om voorafgaand aan het proces goed na te denken over de vorm en de consequenties die interactief beleid met zich mee brengt. Deze wordt daarna uitgesplitst naar de hierboven genoemde aspecten.

Tot slot volgt een handreiking voor het procesontwerp van interactief beleid, waarvoor in de bijlage een nadere toelichting / uitwerking is opgenomen.



# 1. Inleiding

## 1.1. Aanleiding

De kloof tussen de politiek en de samenleving is een item in politiek en ambtelijk Nederland. De overheid probeert via verschillende instrumenten het vertrouwen terug te winnen. Eén instrument betreft de interactieve beleidsvorming. Sinds eind jaren '90 van de vorige eeuw, maar tegenwoordig steeds meer, hanteren gemeenten deze vorm van beleidsvoorbereiding. De idee erachter is dat het betrekken van burgers en andere partijen bij de beleidsvorming leidt tot meer vertrouwen en begrip in de overheid, maar ook tot meer herkenbaar beleid.

## 1.2. Opgave

In lijn met de communicatiedoelstellingen wensen beide gemeenten beter te communiceren met de burger. Onderdeel van dit communiceren is het streven om burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en andere overheden meer en beter te betrekken bij de ontwikkeling van beleid, plannen en projecten. In de afgelopen periode is geconstateerd dat burgers en andere partijen bij de totstandkoming hiervan nog onvoldoende wordt betrokken. In de periode 2002-2009 hebben enkele (interactieve) beleidsvormingsprocessen plaatsgevonden waarbij de burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en andere overheden op één of andere wijze zijn betrokken. Zowel Oisterwijk als Oirschot zien interactief beleid als verlengstuk van de gemeentelijke beleidsvorming.

Beide gemeenten hebben dus ervaring met interactieve beleidsprocessen. De vormgeving van deze processen is echter spontaan en pragmatisch tot stand gekomen. Een draaiboek of handvest is er niet en wordt dus niet toegepast. De gemeenten willen meer uit interactief beleid halen. Gedachte hierachter is dat de gemeente in staat kan zijn om door middel van interactieve processen in de eerste plaats beleid te vormen en plannen te ontwikkelen die kwaliteit hebben en in de tweede plaats meer draagvlak te creëren voor het beleid.

De gemeenten willen aan de hand van enkele afgeronde processen, weten of de aanpak aansluit bij de gangbare theorie over interactief beleid. Bovendien is er vraag naar een handreiking of leidraad voor het toepassen van interactief beleid.

Dat leidt tot de volgende probleemstelling:

*In hoeverre voldoen de interactieve beleidsprocessen zoals die plaatsvinden in de gemeenten Oisterwijk en Oirschot aan de prescripties voor interactieve beleidsprocessen?*

De doelstelling is als volgt geformuleerd:

*Het leveren van bijdragen aan het verbeteren van interactieve beleidsprocessen in de gemeenten Oisterwijk en Oirschot.*

## 1.3. Reikwijdte

Met deze rapportage wordt getracht een bijdrage te leveren aan het vraagstuk interactief beleid in de gemeente Oirschot en Oisterwijk. Het resultaat van het onderzoek, de conclusies en de aanbevelingen zijn gericht op Oirschot en Oisterwijk en in het bijzonder van toepassing op de onderzochte casussen. Het onderzoek is niet per definitie representatief voor andere gemeenten. Hoewel het waarschijnlijk is dat een aantal conclusies en aanbevelingen zeer wel mogelijk ook elders van toepassing zijn.

## 1.4. Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de onderzoeksopzet. Hoofdstuk 3 handelt over de theorie achter interactief beleid. Hoofdstuk 4 bevat de theorie over interactieve beleidsprocestypen. Hoofdstuk 5 gaat in op de randvoorwaarden en uitgangspunten voor interactief beleid. In hoofdstuk 6 zijn vervolgens vier casussen beschreven. In hoofdstuk 7 volgt de analyse van deze casussen. Deze casussen zijn beoordeeld aan de hand van de theorie. Tot slot komen in hoofdstuk 8 de conclusies en aanbevelingen aan de orde.



## 2. Onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk vindt een nadere uitwerking van de probleem- en doelstelling plaats. Dit gebeurt in paragraaf 2.1. In paragraaf 2.2 komt de onderzoeksopzet aan de orde.

### 2.1. Probleem- en doelstelling

In hoofdstuk 1 is de volgende probleemstelling geformuleerd:

*In hoeverre voldoen de interactieve beleidsprocessen zoals die plaatsvinden in de gemeenten Oisterwijk en Oirschot aan de prescripties voor interactieve beleidsprocessen?*

De doelstelling is als volgt geformuleerd:

*Het leveren van bijdragen aan het verbeteren van interactieve beleidsprocessen in de gemeenten Oisterwijk en Oirschot.*

Om te voldoen aan de doelstelling en om de probleemstelling te beantwoorden, zijn een aantal deelvragen benoemd. Deze zijn:

1. *Wat is interactief beleid?*
2. *Welke randvoorwaarden en uitgangspunten zijn er voor het voeren van interactief beleid?*
3. *Wat betekent interactief beleid voor het beleidsproces?*
4. *Welke ervaringen hebben Oisterwijk en Oirschot met interactief beleid?*
5. *In hoeverre sluiten de beschreven ervaringen aan bij de prescripties over interactief beleid?*

### 2.2. Onderzoeksopzet

De in dit rapport beschreven analyse is op de volgende wijze tot stand gekomen. In eerste instantie bestaat het onderzoek uit een uitgebreide literatuurstudie. Hierbij wordt op de eerste plaats stilgestaan bij de achtergronden van en de motieven voor interactief beleid. Ook worden enkele kritische kanttekeningen geplaatst. Daarna komen de interactieve beleidsprocestypen aan de orde. Daarbij is aandacht voor de participatievormen, de randvoorwaarden voor het procesontwerp en de relatie tussen participatievormen en procesontwerp. Tot slot gaat de literatuurstudie in op de culturele, organisatorische, en probleemspecifieke condities voor het interactief beleid. Het literatuuronderzoek geeft een antwoord op de vragen 1 tot en met 3.

In tweede instantie heeft er een empirisch onderzoek plaatsgevonden. Er worden vier beleidsprocessen beschreven en geanalyseerd. Zowel voor de gemeente Oisterwijk als voor de gemeente Oirschot zijn twee processen geselecteerd. Er is geen criterium gehanteerd bij de selectie. De reden hiervoor is dat er in de gemeenten slechts een beperkt aantal afgeronde interactieve beleidsprocessen van enige omvang beschikbaar zijn.

De beschrijving vindt plaats aan de hand van dossieronderzoek en interviews met een aantal deelnemers. Uit het dossieronderzoek is de feitelijke gang van zaken op te maken. Het gaat dan om de beleidsinhoudelijke vragen, doelen, politieke constellaties, de actoren, tijdspad, opzet, middelen en inzet. Hiervoor is gebruik gemaakt van bronnen zoals beleidsstukken en gemeentelijke besluitvormingsdocumenten.

Voor de interviews is gebruik gemaakt van een vragenlijst (zie bijlage 2). Bij de selectie van de geïnterviewden heeft een selectie plaats gevonden aan de hand van de verschillende gezichtspunten die op het proces van toepassing kunnen zijn: actoren vanuit de ambtelijke procesbegeleiding/inhoudelijke deskundigheid, politieke actoren en externe actoren. In tabel 2.1. staat een overzicht van de interviews die hebben plaatsgevonden.

Casus	Geïnterviewden	Rol
StructuurvisiePlus	Lambert van den Bosch	Bestuurder/wethouder
	Franzel Bergevoet	Projectleider
	Hans Hulsbosch	Extern betrokkene Directeur Woonstichting Stromenland
Wonen zorg en Welzijn	Jan Oerlemans	Bestuurder/wethouder
	Ton van der Bruggen	Projectleider
	Jan Vorstenbosch	Extern betrokkene Directeur Amaliazorg
Subsidiebeleid	Raf Daenen	Bestuurder/wethouder
	Berrie Raaijmakers	Projectleider
	Rob van Leeuwen	Extern betrokkene Voorzitter hockeyclub Oirschot
Jeugdbeleid	Raf Daenen	Bestuurder/wethouder
	Renée ter Maat	Projectleider
	Erik Strijbos	Extern betrokkene Voorzitter jongerenpanel Oirschot

Tabel 2.1. Overzicht geïnterviewden

Het empirisch onderzoek geeft een beeld van de processen die zich hebben afgespeeld. Het empirisch onderzoek geeft antwoord op vraag 4. Op basis van de theorie en de empirie kunnen conclusies worden getrokken over interactief beleid in de beide gemeenten en kunnen aanbevelingen worden gedaan voor de toekomst. Hiermee wordt vraag 5 beantwoord.

### 3. Interactief beleid

Overheden maken sinds jaar en dag beleid over die vraagstukken waarvoor zij oplossingen willen. De overheid neemt in dergelijke processen traditiegetrouw vaak het voortouw. Er zijn boeken volgeschreven over methodes en technieken om tot succesvol beleid te komen. De laatste jaren doet zich de trend voor dat overheden beleidsprocessen steeds vaker insteken vanuit een open planproces, waarbij er interactie plaatsvindt met betrokkenen. Hierbij neemt de overheid een andere positie in dan voorheen. Er wordt voortaan gesproken over 'interactief beleid' en 'interactieve beleidsprocessen'. Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vragen:

- Wat is interactief beleid?
- Waar komt het vandaan (aanleiding)?
- Wat wil men ermee bereiken (doel)?

Alvorens een antwoord op deze vragen te geven wordt stilgestaan bij de meer traditionele benadering van beleid en beleidsprocessen (paragraaf 3.1). In paragraaf 3.2 komt het begrip interactief beleid aan de orde. Paragraaf 3.3 stelt de motieven voor interactief beleid centraal. Tot slot worden in paragraaf 3.4 een aantal kritische opmerkingen gemaakt met betrekking tot interactieve beleidsvorming.

#### 3.1. Beleid en beleidsfasemodel

##### **Beleid**

Het begrip beleid (afgeleid van 'beleiden', 'beleider' en 'beleiding') is al erg oud. Beleid wordt gedefinieerd als het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en in een bepaalde tijdsvolgorde (Hoogerwerf; 1998).

De term 'beleid' wordt als volgt ontleed (Hoogerwerf; 1998):

- Beleid dient te worden gezien als het samenstel van doelen, middelen en tijdskeuzen, maar ook:
- Beleid is een antwoord op een probleem. Het beleid wordt gehanteerd om een probleem op te lossen, te verminderen, te voorkomen of te beheersen.

Hieruit wordt opgemaakt dat beleid dient als oplossing voor een probleem. Een probleemvermoeden is aanleiding om te komen tot beleid (met als doel het probleem op te lossen). Een probleem wordt gedefinieerd als een verschil (discrepantie) tussen een maatstaf (beginsel, norm) en een voorstelling van een bestaande of verwachte situatie, anders gezegd een kloof tussen wens en werkelijkheid.

Van de Graaf en Hoppe (2000) hebben de definitie van de term 'probleem' geanalyseerd en komen daarbij tot het oordeel dat in de definitie twee zeer ongelijksoortige elementen met elkaar worden verbonden:

- Maatstaven of normatieve elementen (normen, waarden, beginselen, idealen, doelen);
- Empirische/feitelijke elementen (situaties, toestanden).

Dit betekent dat een probleem geen objectieve waarneming is. Het is een waarneming van een persoon of een groep mensen gekeken door een gekleurde bril. Geconstateerd wordt dat het gaat om een kloof tussen een maatstaf en een situatie, maar noch de maatstaf noch de situatie (en daarmee dus ook de kloof) is een objectief gegeven.

Bovenstaande geeft aan dat een probleem niet voor iedereen een probleem hoeft te zijn en dat ook de visie en de oplossing ten aanzien van het probleem niet voor iedereen gelijk hoeft te zijn.

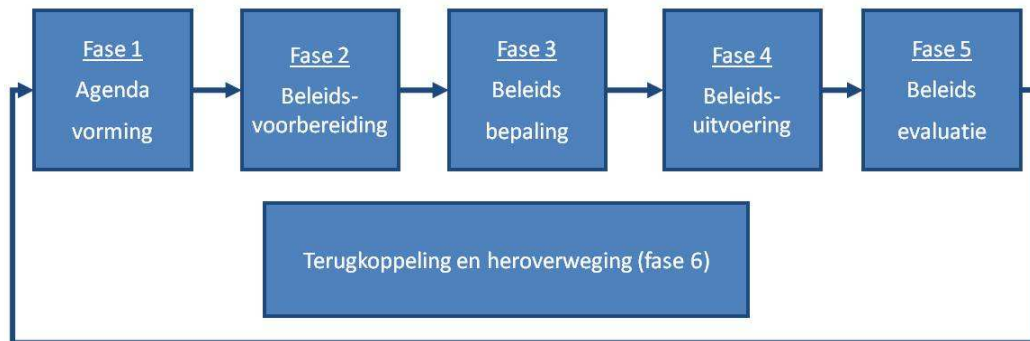
##### **Beleidsfasemodel**

Wanneer er wordt gesproken over beleidsprocessen, dan ziet men vaak onderstaand cyclisch proces (Bovens, 't Hart, van Twist en Rosenthal; 2001):

1. *Agendavorming*: Het proces waardoor bepaalde maatschappelijke problemen de aandacht krijgen van het publiek en/of de beleidsbepalers krijgen;
2. *Beleidsvoorbereiding*: Het verzamelen en analyseren van informatie en het formuleren van adviezen met het oog op het te voeren beleid;

3. *Beleidsbepaling*: Besluitvorming over de inhoud van een beleid;
4. *Beleidsuitvoering*: Het omzetten van beleidsvoornemens in concrete acties;
5. *Beleidsevaluatie*: Het beoordelen van de totstandkoming, de inhoud en de resultaten van een beleid;
6. *Terugkoppeling en heroverweging*: Het verwerken van de resultaten van beleidsevaluaties en andere informatie, gericht op de eventuele voortzetting, bijstelling of beëindiging van een gevoerd beleid.

Deze fasen kunnen als volgt worden weergegeven:



*Figuur 3.1. Beleidsfasemodel (bron: Bovens, 't Hart, van Twist en Rosenthal, 2001)*

Het model gaat uit van een rationeel-analytische benadering van het beleidsprobleem. De individuele beleidsmaker (vaak de overheid) staat centraal. De politiek formuleert een probleem en vraagt de individuele beleidsmaker om oplossingsrichtingen te (onder)zoeken en een voorstel te doen voor de beste oplossing. Deze analyse wordt gedaan op basis van rationaliteit. Om tot deze keuze te komen worden de verschillende fasen achtereenvolgens doorlopen. Het beleidsfasemodel houdt geen rekening met de politieke dimensie van een beleidsproces en ziet daarom de probleem- en doelstelling als een gegeven.

Edelenbos en Monnikhof (2001) hebben de kenmerken van de rationeel-analytische benadering, waarop het beleidsfasemodel is gebaseerd, beschreven (zie tabel 3.1.).

	Rationeel-analytisch
Analyseniveau	Relatie bestuurder-bestuurden
Perspectief	Centrale, sturende actor
Karakterisering relaties	Hiërarchisch
Karakterisering interactieprocessen	De fasering van de centrale actor wordt als uitgangspunt genomen
Succescriterium	Realisatie van de vooraf geformuleerde doelen
Faalfactor	Vage doelen, te veel actoren, gebrek aan informatie en controle
Aanbevelingen voor studie	Coördinatie, centralisatie, meer informatie en onderzoek, beperking en ordening participatie

*Tabel 3.1. Kenmerken rationeel-analytische benadering (bron: Edelenbos en Monnikhof, 2001)*

De rationeel-analytische benadering probeert middels structurering van het proces volgens het beleidsfasemodel de complexiteit van de interactie terug te brengen, participatie te beperken en te ordenen.

### **Veranderende omstandigheden**

Tot eind jaren tachtig was het gebruikelijk dat gemeenten het beleidsproces (top-down) inrichtten volgens het beleidsfasemodel en zelf de ontwikkeling en uitvoering ter hand namen. Het beleid werd aan de samenleving opgelegd, er was sprake van éénzijdige communicatie. Voor wat betreft het betrekken van de samenleving bij beleidsprocessen werd sinds de jaren zestig het instrument 'inspraak' gehanteerd.

Aan het einde van de jaren tachtig wordt het begrip 'inspraak' echter door steeds meer mensen (zowel bestuurders als insprekers) als onbevredigend ervaren en gezien als een rituele dans. De overheid richt inspraakprocedures in nadat het beleid al op papier staat. De 'top-down'-benadering die de overheid hanteert past niet meer bij de samenleving van de jaren negentig (De Graaf; 2007). De samenleving accepteert een dergelijke houding niet meer.

Het ongenoegen uit zich onder meer tijdens gemeenteraadsverkiezingen in 1990. De lage opkomst (62,3%) leidt ertoe dat gemeenten naar zichzelf zijn gaan kijken en concludeerden dat dingen anders moesten. Gemeenten zien de lage opkomst als teken van afnemend draagvlak en daaraan gekoppeld de legitimiteit waarmee een gemeentebestuur haar beleidstaken uitvoert.

Een daling van de legitimiteit en draagvlak van het beleid heeft gevolgen voor de effecten van het beleid. Beleid waarvoor weinig draagvlak en legitimiteit is, zal niet snel worden geaccepteerd waardoor de doelen niet of onvoldoende worden bereikt. De kloof tussen burger en bestuur werd op die manier ook zichtbaar op het lokale niveau.

## 3.2. Interactief beleid en beleidsnetwerken.

### ***Burger als coproducent***

Er zijn twee staatscommissies (Elzinga en Wallage) ingesteld om onderzoek te doen naar het handelen van de overheid en de manier waarop het contact met de samenleving kan worden hersteld. Het belangrijkste wapenfeit van de commissie Elzinga is de invoering van het dualisme in 2002 (duidelijke scheiding tussen raad en college). De commissie Wallage heeft zich bezig gehouden met de manier waarop de overheid communiceert met de samenleving/burger. Het gaat daarbij over de manier waarop informatie wordt aangeboden (digitalisering), maar ook vooral de onderlinge communicatie. Belangrijke aanbeveling in dat kader is dat er meer sprake moet zijn van tweezijdige communicatie: de overheid moet het gesprek aangaan met de samenleving en daarbij ook open staan voor hetgeen deze samenleving te vertellen heeft.

De commissie Wallage introduceert het begrip 'klanrol' en stelt daarbij dat de burger in beleidsprocessen de rol van coproducent kan aannemen. De commissie geeft aan dat burgers moeten kunnen participeren in beleidprocessen. De burger moet in alle fasen van het beleidsproces kunnen rekenen op daadwerkelijke interactie en vormen van coproductie (open dialoog). Hiermee heeft het begrip interactief beleid een betekenis gekregen.

Interactief beleid wordt gezien als een vorm van bestuurlijke vernieuwing, gericht op de verbetering van beleid, maar ook als een poging tot democratische vernieuwing, gericht op het oplossen van de problemen in de rolverdeling tussen overheid en samenleving (van der Arend; 2007).

### ***Interactief beleid***

Het begrip 'Interactie(f)' betekent letterlijk 'wisselwerking', 'op elkaar inwerkend, in wisselwerking'. Het element 'interactief' heeft betrekking op de manier van werken. Het gaat om de manier waarop (overheids)partijen en externe partijen met elkaar in gesprek zijn over het probleem, de oplossing of de middelen. De samenwerking is te duiden als interactie.

Er zijn verschillende definities van interactief beleid in omloop. De definities concentreren zich rondom de interactie, de wisselwerking tussen actoren.

- Interactief beleid is het vroegtijdig betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij de vorming van beleid, waarbij in openheid en op basis van gelijkwaardigheid en onderling debat problemen in kaart worden gebracht en oplossingen worden verkend die van invloed zijn op het uiteindelijke politieke besluit (Edelenbos; 2000);
- Bij interactief beleid betreft de overheid – in een zo vroeg mogelijk stadium – burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid om in open wisselwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of evaluatie van beleid te komen (Pröpper & Steenbeek; 2005);
- Interactief beleid is (Van der Arend; 2007):
  - o De idee, methode en praktijk,
  - o om te proberen de rolverdeling tussen overheid en burgers te veranderen,

- o door burgers (en andere derden) uit te nodigen om te participeren bij het maken van beleid of plan van de overheid,
- o het participatieproces te laten ontwerpen, organiseren en begeleiden door een procesmanager,
- o en de kwaliteit van beleid en plannen af te meten aan het draagvlak ervoor bij de participanten.

Een begrip dat ook veelvuldig wordt gebruikt is het woord 'burgerparticipatie'. Gelet op de definitie wordt gesteld dat het gelijk is aan interactief beleid<sup>1</sup>. Interactief beleid mag niet worden verward met inspraak. Inspraak vindt pas plaats als het beleid al geformuleerd is. Deze vorm van betrokkenheid past niet bij de zakelijke geïndividualiseerde cultuur van nu (De Graaf; 2007).

### **Beleidsnetwerken**

In het beleidsfasemodel stond de rationaliteit van de beleidsmaker centraal. De veranderde samenleving vraagt om een andere invulling van dit beleidsproces. Beleidsprocessen worden meer en meer gezien als een sociaal interactieproces tussen verschillende partijen binnen een bepaalde context. Hierbij wordt niet alleen naar rationaliteit gekeken, maar ook naar aspecten als macht, verhoudingen, conflict en irrationaliteit (Edelenbos en Monnikhof; 2001).

De aandacht voor het standpunt van andere partijen in het beleidsproces is een logisch gevolg van het feit dat men voor de oplossing veelal afhankelijk is van deze partijen. Deze wederzijdse afhankelijkheid en de erkenning hiervan is één van de aspecten die bij interactief beleid aan de orde is. Doordat (complexe) processen zich kenmerken door veel verschillende partijen met ieder een eigen belang, gaan processen niet meer zo lineair als het beleidsfasemodel doet voorkomen.

De top-downbenadering van het traditionele beleidsproces wordt verlaten voor een netwerkbenadering, waarin alle betrokkenen een positie innemen. Het idee achter interactief beleid is dat het beleid tot stand komt met anderen, in een netwerk dus!

De overheid is binnen het netwerk slechts één van de spelers. Dit impliceert dat de 'beleider' nu medespeler is i.p.v. aanvoerder. Als gevolg van de legitimiteit (democratisch gelegitimeerd en handelend in het algemeen belang) en de bijzondere wettelijke machtsmiddelen van de overheid neemt de overheid hoe dan ook een bijzondere positie in binnen het netwerk. Wil de overheid beleid interactief tot stand laten komen dan moet zij goed beseffen dat ze een andere rol heeft, ze heeft niet langer die leidende positie. De top-downbenadering die schuilgaat achter het beleidsfasemodel is verleden tijd.

Net als bij de rationeel-analytische benadering hebben Edelenbos en Monnikhof (2001) de kenmerken van een beleidsnetwerk in een tabel vervat (tabel 3.2.).

	Beleidsnetwerk
Analyseniveau	Netwerk van actoren
Perspectief	Interacties tussen actoren
Karakterisering relaties	Wederzijds afhankelijk
Karakterisering interactieprocessen	Zigzaggend en hortend en stotend proces waarin informatie, middelen en doelen worden uitgewisseld
Succescriterium	Totstandkoming van een gezamenlijke oplossing
Faalfactor	Blokkades en gebrek aan commitment en prikkels tot samenwerking (ontbreken van 'sense of urgency')
Aanbevelingen voor studie	Netwerkmanagement: verbetering van condities voor samenwerking, bevorderen gezamenlijke beeldvorming.

Tabel 3.2. Kenmerken beleidsnetwerken (bron: Edelenbos en Monnikhof, 2001)

<sup>1</sup> Burgerparticipatie is een proces waarbij de overheid betrokken burgers en evt. externe deskundigen via een open houding naar elkaar en een vooraf afgesproken aanpak samen vorm en inhoud geven aan (delen van) plannen of beleid, het proces is gericht op het benutten van elkaars deskundigheid en het verhogen van draagvlak voor te nemen beslissingen (Hendriks & Eijsermans; 2004)



In een beleidsnetwerk is de veelheid aan actoren een gegeven, wordt als doel gesteld de interactie tussen partijen te bevorderen en wordt er rekening gehouden met de politieke rationaliteit.

Een kenmerk van een beleidsnetwerk is dat het beleidsfasemodel als beschrijvend model en als normatief ordeningsprincipe voor besluitvormingsprocessen wordt losgelaten. Het proces moet leiden tot het formuleren van doelen. Dit in tegenstelling tot het beleidsfasemodel waarbij juist de oplossing bij een doel wordt gezocht.

### **Overeenkomsten met traditionele benadering**

Het traditionele beleidsproces vertoont ook overeenkomsten met het beleidsproces in een netwerkgeving. In beiden benaderingen zit namelijk de term 'beleid' opgesloten en dus ligt er een probleem ten grondslag aan het starten van het proces. Juist dit probleem maakt interactieve processen interessant, maar ook complex. Dit komt doordat er in een netwerk bijna nooit sprake is van een gedeelde probleemopvatting, er sprake is van tegengestelde belangen en niet iedereen dezelfde oplossingen onderschrijft.

Een andere overeenkomst tussen de traditionele benadering van een beleidsproces en het interactieve beleidsproces is dat er gesproken wordt over een proceskant en een inhoudelijke kant van het beleid. Ook hier geldt dat interactieve beleidsprocessen interessanter, maar ook complexer worden omdat er meer partijen betrokken worden bij het proces (en deze partijen ook invloed hebben op het proces). Het proces wordt daarmee – meer dan bij de traditionele benadering – belangrijker. Proces en inhoud kunnen van elkaar worden onderscheiden, maar ze kunnen niet los van elkaar worden beschouwd. Betrokkenen kunnen het eens zijn met het doorlopen proces, maar het niet eens zijn met de inhoudelijke uitkomst van het proces. Interactief beleid heeft gevolgen voor zowel de proceskant als de inhoud van het beleidsproces.

## **3.3. Motieven voor interactief beleid**

In paragraaf 3.2 is uitgelegd dat interactieve beleidsprocessen zich onderscheiden van niet-interactieve beleidsprocessen door een andere rolverdeling tussen betrokkenen. Ook is aan de orde geweest wat de aanleiding geweest voor een andere manier van werken. In deze paragraaf zal het doel van een interactieve aanpak expliciet worden gemaakt. Dit geeft antwoord op de vraag, waarom overheidsinstanties kiezen voor een interactieve aanpak. Om deze motieven inzichtelijk te maken wordt gebruik gemaakt van de Motievenketen (Edelenbos; 2000).

Edelenbos (2000) benoemt acht motieven voor interactief beleid:

- *Dichten van de kloof tussen burger en gemeentebestuur:* gemeentebesturen constateren dat er op grond van de lage verkiezingsopkomst en de lage waardering voor het bestuur sprake is van een kloof tussen bestuur en bestuurden. De 'kloof' wordt gezien als probleem omdat het duidt op een situatie waarin mensen zich niet kunnen identificeren met het beleid dat de overheid maakt. Dit resulteert in onder meer tot normoverschrijding en non-participatie. Interactief beleid zou bijdragen aan het dichten van de kloof.
- *Vergroten democratische legitimiteit:* Interactief beleid wordt ingezet om tegemoet te komen aan de wens tot meer directe democratie en dus aan de wens van inwoners en partijen om directe invloed uit te oefenen op de inhoud en het proces van het beleid. Het is daarmee een aanvulling op het systeem van de representatieve democratie, waarin eens in de vier jaar een bestuur wordt gekozen.
- *Vergroten van draagvlak voor beslissingen:* Interactief beleid wordt ingezet om meer draagvlak te krijgen voor het beleid. Het begrip draagvlak gaat uit van een positieve houding en is niet gelijk aan 'acceptatie'. 'Acceptatie' gaat uit van een neutrale houding (men berust ook in een negatieve uitkomst). Draagvlak is niet gelijk aan 'legitimiteit'. Draagvlak gaat uit van feitelijke steun voor beleid, terwijl 'legitimiteit' ook een normatief karakter heeft. De gedachte achter het vergroten van het draagvlak is dat als beleid gedragen wordt, de uitvoering makkelijker zal aan. Het centrale idee bij draagvlakvorming is dat de betrokkenheid in een interactief proces leidt tot wederzijds begrip.
- *Streven naar integraliteit in beleid:* Interactief beleid kan worden ingezet om de verkokering tegen te gaan, de schotten tussen afdelingen en sectoren weg te halen, om zo te komen tot integraal beleid.
- *Vergroten van het probleemoplossend vermogen:* Interactief beleid kan worden ingezet om kennis en kunde van anderen te gebruiken om zo het probleem in als zijn facetten beter te kunnen doorgronden en te komen tot betere oplossingen. Kennis en informatie over een

probleem zijn vaak verspreid over verschillende actoren en/of betrokkenen. Problemen zijn te complex om ze vanuit één invalshoek te bekijken.

- *Verhogen van de kwaliteit van beleid*: Aanvullend op het probleemoplossend vermogen kan als motief worden aangedragen het verhogen van de kwaliteit van het beleid. Interactief beleid draagt bij aan het toelaten van meerdere bronnen, analyses en invalshoeken. Het draagt bij aan creativiteit en vernieuwende inzichten ("Er wordt kennis en expertise uit de samenleving ontleend die als input dient voor het beleidsproces"; Edelenbos en Monnikhof; 1998). Dit biedt mogelijkheden om verantwoordelijkheden en financiering te verdelen over betrokkenen.
- *Vergroten van de bestuurlijke slagvaardigheid*: Interactief beleid wordt ingezet om partijen op proactieve en constructieve wijze te betrekken en daarmee een reactieve en destructieve houding te voorkomen. De positieve energie die betrokkenen in het proces steken leidt tot betrokkenheid en verantwoordelijkheid, men zal dan ook minder snel ertoe overgaan om bezwaar- en beroepsprocedures te voeren tegen het beleid. Hiermee kan het beleidsproces worden versneld en kan het gemeentebestuur sneller handelen. De slagvaardigheid wordt daarmee vergroot. Dat beleidsprocessen worden versneld door een interactieve aanpak is echter nog niet bewezen.
- *Politiek-strategische motieven*: Interactief beleid wordt ingezet om omstrede en gepolitiseerde complexe problemen alsnog te verhelpen of een vastgelopen proces nieuw leven in te blazen. Bestuurders kunnen interactief beleid ook inzetten om zich achter de uitkomst te kunnen verschuilen. Het probleem is namelijk niet meer alleen van het bestuur, maar ook van de betrokkenen. Het slagen of falen van een proces is niet alleen te danken of te verwijten aan het bestuur.

Deze motieven worden vervolgens door Edelenbos aan elkaar gekoppeld in de motievenketen.



Figuur 3.2. Motievenketen (bron: Edelenbos, 2000)

De beredenering van Edelenbos (2000) is als volgt:

Het primaire overkoepelende motief voor een interactieve aanpak is het verhogen van de democratische legitimiteit van beleid. Door betrokkenen invloed te geven op het beleid wordt de kloof tussen overheid en burger in meer of mindere mate gedicht. Door een directe betrokkenheid van betrokkenen wordt de kennis van het probleem en de oplossingen daartoe vergroot. Conclusie zal zijn dat dit leidt tot beter beleid c.q. de kwaliteit van beleid wordt verbeterd. Doordat betrokkenen delen van hun belangen terugzien in het beleid wordt het draagvlak voor dit beleid vergroot. Hiermee worden vertragingen gedurende het besluitvormingsproces voorkomen (tijdswinst) en kan het bestuur slagvaardiger problemen aanpakken. Democratische beginselen zijn het overkoepelende motief voor interactief beleid.

De motieven in de keten zijn terug te brengen tot vier centrale motieven voor interactief beleid:

- Democratische beginselen
- Inhoudelijke verrijking
- Draagvlak
- Tijdswinst

Uit de literatuur (o.a. Edelenbos en Monnikhof;1998, Pröpper & van Steenbeek; 2005, Edelenbos en Monnikhof; 2001, De Graaf; 2007 en Van der Arend; 2007) blijkt dat gemeenten het creëren van draagvlak als belangrijkste motief zien om beleid interactief tot stand te laten komen. De gemeente geeft burgers en belanghebbenden ruimte om invloed uit te oefenen op het beleid of de overheid wekt in ieder geval de indruk dat men invloed heeft. Kort door de bocht geredeneerd wordt het middel interactief beleid gezien als 'draagvlakmachine'.

De democratische beginselen (verhogen van democratische legitimiteit en het dichting van de kloof tussen burger en bestuur) worden veel minder vaak als motief genoemd. Hiermee wordt de essentie van interactief beleid geraakt, omdat de basis van het interactieve werken ligt in de democratische beginselen. Edelenbos (2000) noemt het niet voor niets het overkoepelende motief.

Voor het verkrijgen van draagvlak is invloed delen een randvoorwaarde. Partijen praten alleen mee als ze serieus worden genomen en als ze ook werkelijk invloed hebben. Wil het gemeentebestuur interactief beleid inzetten om draagvlak te krijgen, moet het gemeentebestuur een vorm van directe democratie toelaten binnen het representatieve stelsel, met andere woorden: men moet invloed willen delen. Dit raakt aan de bestuurscultuur binnen een politiek bestuursorgaan (primaat van de politiek). Indien de bestuurscultuur het niet toelaat dan is het verkrijgen van draagvlak door middel van interactief beleid een farce. De motieven om interactief beleid in te zetten om de democratische legitimiteit te verhogen en de kloof tussen burger en bestuur te dichten (democratische beginselen) zijn daarmee een *condicio sine qua non* voor interactieve beleidsvorming.

Pröpper (2000) stelt dat interactief beleid het primaat van de politiek niet aantast. Interactief beleid impliceert wel een nieuwe invulling van het politiek primaat. Interactief beleid past bij een terugtrekkende overheid en bij een bescheiden invulling van het politiek primaat. De volksvertegenwoordiging staat invloed af aan de samenleving en pretendeert niet meer invloed te hebben dan het werkelijk heeft. Bij dualisering is het de bedoeling een duidelijke scheiding aan te brengen tussen de taken van het college van B&W en die van de raad. B&W houdt zich bezig met besturen en de raad richt zich op zijn volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende taak. Er bieden zich dus nieuwe kansen aan voor de politiek. Meer luisteren naar de samenleving en meer nadruk op controle en kaderstelling. De volksvertegenwoordigende taak wordt dus eigenlijk meer en meer gedeeld met de burgers zelf.

### **3.4. Kritische noten bij interactief beleid**

Niet iedereen is even positief over interactief beleid. In de literatuur worden ook kanttekeningen geplaatst bij interactief beleid. Opvallend daarbij is dat de motieven om beleidsprocessen juist wel interactief in te richten centraal staan in deze kanttekeningen.

Een algemene kanttekening is dat veel overheidsinstanties doen alsof interactief beleid iets geheel nieuws is, een uitvinding: de oplossing voor de kloof tussen burgers en bestuur. Edelenbos (2000) stelt echter dat interactief beleid feitelijk een voortzetting is van twee bestuurstradities: een traditie van 'inspraak' en een traditie van 'schikken en plooiën' (polderen, consensusdemocratie). Het schikken en plooiën deed men al in de tijd van De Republiek (Hendriks en Toonen; 1998). In wezen is het dan ook niet meer dan een herontdekken van het 'schikken en plooiën'.

#### Democratische beginselen

Als motief is aangedragen dat interactief beleid kan worden ingezet om de legitimiteit van beleid te verhogen en de kloof tussen burger en bestuur te dichten. Waar Pröpper (2000) stelt dat met interactief beleid het primaat van de politiek niet wordt aangetast en Edelenbos (2000) stelt dat de kloof wordt gedicht, zijn er ook groeperingen die juist het tegenovergestelde beweren.

Vrijwel ieder politicus wil graag naar de mening van de burgers luisteren. Interactief beleid lijkt echter op gespannen voet te staan met het primaat van de politiek. Het primaat van de politiek ligt formeel bij de volksvertegenwoordiging. Op gemeentelijk niveau is dat de gemeenteraad. Het toelaten van een directe vorm van democratie in interactieve beleidsprocessen tast de rol van de volksvertegenwoordiging aan. De raad is gekozen door de samenleving en is gelegitimeerd om gedurende vier jaar keuzes te maken en beslissingen te nemen namens de samenleving.

Uit de literatuur blijkt dat overheden interactief beleid inzetten op het moment dat men afhankelijk is van anderen. Men deelt invloed met anderen omdat men het alleen niet kan. Dit suggereert dat de overheid afhankelijk is van anderen, maar ook dat de andere partijen afhankelijk zijn van de overheid. Dat laatste is juist, het eerste daarentegen is veel minder waar. Anders dan in het bedrijfsleven, waarin partijen vanuit marktwerking echt van elkaar afhankelijk zijn, is de overheid niet volledig afhankelijk van de andere partijen. De overheid is en blijft het bevoegd gezag. Betrokkenen merken dat in dergelijke processen. Mocht de overheid in staat blijken om betrokkenen het gevoel te geven daadwerkelijk afhankelijk te zijn van en invloed te willen delen met betrokkenen, dan kan dit bij het gewijzigd vaststellen van het beleid een averechts effect hebben: de kloof wordt groter.

Van der Arend (2007) stelt dat het motief om de kloof te willen dichten primair een wens is van de overheid en niet van de burgers. De overheid wil de kloof dichten omdat het de legitimiteit van beleid aantast. Dit verklaart de hype. De commissie Wallage stelt in haar rapport dat "de overheid een extra inspanning moet leveren om ook te communiceren met de mensen die niet uit zichzelf de

overheid opzoeken." De commissie Wallage noemt dat een democratische uitdaging. Van der Arend (2007) noemt dat zendingsgedrag, bevoogding of gewoon het niet serieus nemen van de burger. Het beeld dat de commissie namelijk schetst gaat niet uit van de burger zoals die is, maar de burger zoals die volgens de commissie zou moeten zijn: een maatschappijkritische burgerschapsstijl. Dat de meeste burgers daar geen zin in hebben doet er klaarblijkelijk niet toe. Uit verschillende studies (bv. Motivaction) blijkt dat slechts 20% van de bevolking de behoefte heeft om te worden betrokken bij beleidsprocessen. Ook het percentage van de bevolking dat lid is van een politieke partij zegt in dat kader veel. Met andere woorden de overheid wil de kloof tussen burger en bestuur dichten en deelt daartoe invloed met de burgers. De overheid gaat er daarbij vanuit dat de burger ook deze rol neemt, wil nemen! Het instrument 'interactief beleid' wordt gezien als antwoord op de kloof tussen burger en bestuur, maar is ook bedacht door hetzelfde bestuur: heeft de burger wel behoefte aan het dichteren van de kloof? Is dit dan voor burgers wel het gewenste instrument en meest geschikte werkwijze? Interactief beleid is geen instrument dat door de burgers is bedacht. Hebben de burgers er wel om gevraagd? Met andere woorden: interactief beleid is democratisering van bovenaf (Hartman, 1998).

### Inhoudelijke verrijking

Waar onder meer Edelenbos (2000) en Pröpper (2000) stellen dat een interactieve aanpak de kwaliteit van het beleid doet bevorderen, zijn anderen van mening dat het de kwaliteit van beleid juist niet ten goede komt.

Het betrekken van 'leken' leidt niet tot kwalitatieve goede oplossingen. De deskundigheid zit bij de ambtenaren en niet bij de burgers. Invloed delen lijkt te leiden tot beleid dat flinterdun is. Niet de beste oplossing, maar de oplossing met het meeste draagvlak wordt voorgedragen. Daarnaast kunnen oplossingen worden voorgedragen die politiek, financieel en/of juridisch gezien ongewenst en onhaalbaar zijn. Het proces leidt in dat geval tot een vorm van beleid die ook wel 'negotiated nonsense' wordt genoemd, een onwerkbaar compromis.

Tot slot wordt gesteld dat om te komen tot inhoudelijke verrijking het noodzakelijk is dat betrokkenen verder kunnen kijken dan sec het eigen belang. Men moet in staat zijn om de complexiteit van de problemen te begrijpen en te analyseren en in kunnen stemmen met een oplossing die wellicht haaks op het eigen belang staat. Burgers kunnen volgens de critici niet denken in termen van algemeen belang, maar kiezen voor het eigen individuele belang (wat aansluit bij de individualisering van de maatschappij).

### Draagvlak

Interactief beleid wordt gebruikt om draagvlak te creëren. Anderen partijen worden betrokken bij het beleidsproces om draagvlak te krijgen voor het beleid. Draagvlak is een lastig begrip, wanneer is er sprake van draagvlak? Draagvlak wordt vaak gelezen als de mate waarin betrokkenen zich positief uitlaten over de beleidsuitkomsten (en zich committeren aan de beleidsuitkomsten). Maar wie zijn de betrokkenen?

Hartman (1998) introduceert de participatieparadox. De participatieparadox wordt als volgt omschreven: hoe meer mogelijkheden om te participeren er gecreëerd worden, hoe meer die worden gebruikt door dezelfde mensen en organisaties (de 20% van de bevolking met een maatschappijkritische burgerschapsstijl). Uit onderzoek blijkt dat het veelal de 'usual suspects' zijn die deelnemen aan het proces. Hoe open een proces ook is, men ontkomt niet aan selectieve participatie: het zijn steeds dezelfde die mee willen praten (al dan niet voor het eigen individuele belang). Het is een beperkte groep mensen die daadwerkelijk mee wil praten over het beleid en daarmee kan worden gesteld dat het geen representatieve groep is. Daarmee is draagvlak ook geen garantie. Van der Arend (2007) stelt zelfs dat interactief beleid contraproductief kan zijn voor de machtsongelijkheid tussen burgers onderling: zij die wel meepraten en zij die niet meepraten. De kloof tussen burgers onderling wordt daarmee groter. Draagvlak is dan ook relatief: de 'usual suspects' praten mee in het proces tot beleidsbepaling. Vanuit deze groep is er sprake van draagvlak. Vervolgens gaat het bestuur de maatregelen uitvoeren. De uitvoering kan niet per definitie rekenen op draagvlak omdat het andere mensen dan de 'usual suspects' raakt.

Daarbij komt dat het begrip draagvlak moeilijk te definiëren is: is er sprake van draagvlak als 70% van de betrokkenen het eens is met de uitkomsten? Of is er bij 30% positieve reacties ook sprake van draagvlak als die 30% juist de partijen bevat met realisatiemacht?

Tot slot kunnen er vraagtekens geplaatst worden bij de uitkomsten van onderzoeken waarbij betrokkenen zijn gevraagd om een mening. Het beschikken over de mening van burgers en betrokkenen wordt door steeds meer partijen als relevant gezien. Het aantal burgerpanels en

onderzoeken waaraan een burger gevraagd wordt deel te nemen, neemt erg toe. Hoe vaker men burgers betreft des te minder aandacht men heeft voor dergelijke onderzoeken. Men wordt moe van participeren en vult zomaar wat in. Daarmee kan minder gewicht worden toegekend aan de uitkomst van dergelijke onderzoeken. Interactieve beleidsprocessen zouden eerder uitzondering dan regel moeten zijn.

#### Tijdsverlies

Daar waar de voorstanders stellen dat een interactieve aanpak leidt tot het bereiken van tijdswinst, zijn de critici van mening dat juist het tegenovergestelde aan de orde is.

Op de eerste plaats kost de voorbereiding van het beleid veel meer tijd omdat er meer overleg is dan in het geval van een top-downbenadering. Men blijft maar praten en praten en men komt er uiteindelijk toch niet uit.

Op de tweede en laatste plaats zal blijken dat de overheid het toch niet iedereen naar de zin kan maken. Een aantal partijen zal in dat geval de besluitvormingsprocedure gebruiken om alsnog hun gelijk te krijgen. In dat geval kost een beleidsproces juist meer tijd.



## 4. Interactieve beleidsprocestypen

Dit hoofdstuk is opgebouwd uit drie onderdelen. In paragraaf 4.1. wordt ingegaan op de participatievormen zoals die algemeen aanvaard zijn. Paragraaf 4.2. handelt over de randvoorwaarden van het procesontwerp. In paragraaf 4.3. wordt de koppeling gemaakt tussen de verschillende participatievormen en de randvoorwaarden van het procesontwerp.

### 4.1. Participatievormen

Interactief beleid kenmerkt zich door de tweezijdige communicatie tussen overheid en actoren. Er is geen standaardvorm voor de totstandkoming van interactief beleid. Zoals Pröpper en Steenbeek (2002) opmerken: elke situatie is anders. De mate van interactie verschilt per proces. De participatieladder is een instrument om de participatie c.q. de mate van interactie te duiden. Interactie kan op verschillende manieren (bestuursstijlen) c.q. op een aantal niveaus. In de participatieladder van Arnstein staan zeven bestuursstijlen. Vier hiervan zijn vormen die horen bij interactieve beleidsvorming:

- faciliteren,
- samenwerken,
- delegeren en
- participeren

Elk van deze stijlen maakt duidelijk welke van de interactieve beleidsprocessen toepasbaar is in een bepaalde situatie. Consulteren, open en gesloten autoritaire stijlen horen bij niet-interactieve beleidsvorming.

In dit rapport hanteren wij de participatieladder van Edelenbos, die gebaseerd is op Arnstein. Deze indeling is meer toegespitst op de Nederlandse bestuurspraktijk:

- Informeren
- Raadplegen
- Adviseren
- Coproduceren
- (Mee)beslissen

Kortom: participatie kan dus op meerdere manieren.

Informeren	Politiek en bestuur bepalen zelf de agenda voor besluitvorming en houden betrokkenen hiervan op de hoogte. Zij maken geen gebruik van de mogelijkheid om betrokkenen een inbreng te geven in de beleidsontwikkeling. Rol participant: toehoorder
Raadplegen	Politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda, maar zien betrokkenen als gesprekspartners bij de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich echter niet aan de resultaten die uit de gesprekken voortkomen. Rol participant: geconsulteerde
Adviseren	Politiek en bestuur stellen in beginsel de agenda samen, maar geven betrokkenen gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren, waarbij deze ideeën een volwaardige rol spelen in de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich in principe aan de resultaten, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan (beargumenteerd) afwijken. Rol participant: adviseur
Coproduceren	Politiek, bestuur en betrokkenen komen gezamenlijk een agenda overeen, waarna samen naar oplossingen gezocht wordt. De politiek verbindt zich aan deze oplossingen met betrekking tot de uiteindelijke besluitvorming. Rol participant: samenwerkingspartner
(Mee)beslissen	Politiek en bestuur laten de ontwikkeling van en de besluitvorming over het beleid over aan de betrokkenen, waarbij het ambtelijk apparaat een adviserende rol vervult. De politiek neemt de resultaten over, na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden. Rol participant: medebeslisser

Tabel 4.1. Participatieladder (bron: Edelenbos en Monnikhof, 2001)

De Graaf (2008) geeft een handzaam keuzemodel aan de hand van de participatieladder van Edelenbos. Dit keuzemodel bevat zes indicatoren en waarden, die van invloed zijn op de keuze voor de vorm van interactieve beleidsvorming.

	Informereren	Raadplegen	Adviseren	Coproduceren	Meebeslissen
Fase in het beleidsproces	Laat: beleid is grotendeels bepaald door bestuur	Laat: bestuur laat actoren reageren op voornemens	Vroeg: bestuur laat actoren agenda meebepalen	Vroeg: bestuur laat actoren agenda meebepalen	Vroeg: bestuur draagt maken beleid over aan actoren
Randvoorwaarden	Staan vast: door bestuur bepaald	Staan vast: door bestuur bepaald	Gebruikt als criteria voor toetsing	Komen in het proces tot stand	Worden niet vastgesteld door bestuur
Mate van input	Geen gelegenheid van actoren om input te leveren	Het bestuur vraagt input van actoren	Het bestuur vraagt input van actoren actoren kunnen ook uit eigen beweging input geven	Actoren geven input. De input van het bestuur is relatief laag	De input van het bestuur is minimaal. De actoren bepalen dit onderling
Beleidsprobleem	Staat vast: door bestuur bepaald	Staat vrij vast: door bestuur bepaald	Ideeën van actoren spelen volwaardige rol	Door bestuur en actoren bepaald	Wordt door actoren bepaald
Oplossingen	Staan vast: door bestuur bepaald	Staan vrij vast: door bestuur bepaald	Ideeën van actoren spelen volwaardige rol	Door bestuur en actoren bepaald	Wordt door actoren bepaald
Mate van binding aan uitkomsten	Uitkomsten staan vast, vastgesteld door bestuur	Bestuur verbindt zich niet aan de uitkomsten uit het proces	In principe bindende uitkomsten, afwijken kan op basis van randvoorwaarden	Uitkomsten zijn bindend en worden onveranderd overgenomen door bestuur/politiek	Bestuur en politiek hoeven uitkomsten niet te bekrachtigen

Figuur 4.1. Keuzemodel participatie (bron: De Graaf, 2007 (gebaseerd op Edelenbos, 2000))

In de praktijk blijkt in hoofdzaak sprake te zijn van de volgende typen interactief beleid: raadplegen, adviseren en coproduceren. In de literatuur ligt over het algemeen de scheidslijn voor interactief en niet-interactief ergens tussen adviseren en coproduceren (Edelenbos en Monnikhof (2001)). Vanaf de breuklijn, die ergens bij adviseren loopt, is sprake van meer gelijkwaardigheid tussen overheid en burger voor wat betreft de inbreng in het proces.

De onderste trede op de participatieladder heet "informereren". Deze vorm van participatie is het minst interactieve beleidsprocesstype. Deze vorm staat wel genoemd in de tabel, maar meer met het doel om als referentie te fungeren ten opzichte van de interactieve processen.

In de literatuur komt soms de term zelfbeheer voor. Echter, deze beleidsprocesvorm maakt eigenlijk geen deel meer uit van de participatieladder. Zelfbeheer is namelijk een vorm waarin de rol van de overheid tot een minimum beperkt is, en waar het feitelijke proces zonder tussenkomst van die overheid plaats vindt.

De participatieladder suggereert wellicht dat voorafgaand aan het proces een bepaalde insteek moet worden gekozen. Aangezien het beleidsproces uit diverse stappen / fasen bestaat is een mengvorm ook zeer denkbaar en toepasbaar. Het is dus niet per definitie noodzakelijk om een beleidsproces van begin tot eind op één en dezelfde interactieve manier vorm te geven. Integendeel, de interactie kan per beleidsfase veranderen.

## 4.2. Randvoorwaarden voor het procesontwerp

Het interactieve beleidsproces bestaat uit twee kernelementen: de inhoud en het proces. Interactief beleid vindt per definitie plaats in een netwerk omgeving. Dit betekent dat bij het beleidsproces meerdere actoren betrokken zijn. Vanwege deze omgeving is het van belang om vooraf goed na te denken over het procesontwerp en de daarin te nemen stappen. Ook moet worden beschreven hoe het proces wordt ingericht en welke randvoorwaarden er gesteld worden.

Dit wordt gedaan door partijen met elkaar in contact te brengen, spelregels af te spreken en een omgeving te creëren waarin actoren zich veilig voelen. De mate waarin dit wordt vastgelegd in procesdocumenten en wordt toegepast hangt mede af van op welke manier het interactieve beleidsproces wordt ingericht (raadplegen, adviseren, coproduceren).



Er is geen blauwdruk voor een goed procesontwerp omdat het veelal om complexe zaken gaat met ieder een eigen problematiek. Daarnaast is het afhankelijk van vele zaken, zoals bv. het onderwerp, de partijen, de mate waarin het bestuursorgaan zijn invloed wil delen (participatieladder), tijd en middelen. Wel zijn er een aantal belangrijke elementen die een plek moeten krijgen in het procesontwerp (Pröpper en Steenbeek; 2005).

Elementen	Toelichting
Politiek bestuurlijke inkadering	Hierbij gaat het om het bepalen van de aard en het doel van het proces, de daarbij geldende randvoorwaarden en de politiek-bestuurlijke betrokkenheid.
Structureren van de inhoudelijke beleidsontwikkeling	Het gaat hierbij om het doorlopen van de stappen uit het beleidsfasemodel: voorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering, beleidsevaluatie
Structureren van de interactie	Hierbij gaat het om selectie van participanten, verdeling van de rollen, keuze van werkwijzen, het maken van een procesplanning en de bepaling van de spelregels. Onder spelregels wordt verstaan afspraken over rolverdeling, agenda, toe- en uittreding, uitwisseling en toegankelijkheid van informatie, het maken van afwegingen en het nemen van beslissingen, openbaarheid, manieren van conflictbeslechting, verantwoordingsprocedures en verdeling van de kosten
De koppeling tussen inhoudelijke beleidsontwikkeling en de interactie	Hierbij gaat het om de afstemming tussen de stappen uit het fasemodel die in het kader van de inhoudelijke beleidsontwikkeling worden gezet en de afspraken die ten aanzien van de interactie worden gemaakt. Binnen de verschillende stappen kan die invulling anders zijn.
De vormgeving van procesmanagement	Daartoe behoort onder andere het vormgeven en plannen van het interactieve proces, zorg voor de uitvoering ervan, het verzekeren van betrokkenheid en commitment, het terugkoppelen naar bestuur en achterbannen, zorgen voor de daadwerkelijke selectie en werving van participanten, zorg voor de informatievoorziening en de ondersteuning van de participanten en zorg voor projectorganisatie en -staf

Tabel 4.2. Elementen in het procesontwerp (bron: Pröpper en Steenbeek, 2005)

In het kader van interactieve beleidsprocessen moet er worden nagedacht over de hierboven genoemde elementen en er moeten afspraken over worden gemaakt. Daarmee is het een soort van checklist geworden. Pröpper en Steenbeek (2005) verschillen van mening met De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld (2004). Pröpper en Steenbeek (2005) stellen namelijk dat het procesontwerp bij interactief samen met de anderen gemaakt moet worden, terwijl De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld (2004) stellen dat dit juist het verschil is tussen interactief beleid en procesmanagement: bij procesmanagement wordt het ontwerp samen gemaakt tussen professionele partijen, bij interactief beleid is het de overheid die het voortouw neemt.

De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld (2004) stellen dat het proces en de communicatie een prominente positie hebben in beleidsnetwerken en dat een goed procesmanagement hierbij noodzakelijk is. De inhoud van het beleidsdocument is namelijk het resultaat is van het proces. Processen produceren de inhoud. De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld (2004) stellen vier eisen aan het procesmanagement:

Eisen	Toelichting
Openheid	Alle relevante partijen worden bij het besluitvormingsproces betrokken (productiemacht, hindermacht, zij die een belang hebben bij, zij die vanuit moreel oogpunt betrokken horen te zijn) Inhoudelijke keuzen worden getransformeerd tot procesmatige afspraken (voorafgaand zo min mogelijk inhoudelijke keuzes) Transparantie van proces en procesmanagement (voor iedereen moet helder zijn wat de procesgang is, hoe de belangen worden beschermd, welke beslisregels gelden en wie er betrokken zijn)
Bescherming van core values	De centrale belangen van partijen worden beschermd; men mag niet het idee hebben dat men ingekapseld wordt in het proces, dat het besluit eigenlijk al vaststaat en dat zij dit door deelname aan het proces het besluit mede legitimeren Commitment aan het proces, niet aan het resultaat; men kan niet verwachten dat men op voorhand (ex ante) instemt met het eindresultaat, wel met het proces Commitments kunnen door partijen worden uitgesteld; men hoeft niet met iedere deelbeslissing in te stemmen, vroeg in het proces ja zeggen kan in de perceptie van de actor lijken dat men niet meer terug kan. Proces kent exit-regels; de mogelijkheid moet geboden worden om tijdens het proces het proces te verlaten
Voortgang	Het proces kent winstmogelijkheden en prikkels voor coöperatief gedrag, vooral bij de afronding van het proces; De deelnemende partijen zijn vaak van elkaar afhankelijk, maar staan wel vaak tegenover elkaar (moeilijk overbrugbare tegenstellingen). Het ontwerp zal prikkels moeten bevatten voor coöperatief en gedisciplineerd gedrag. Belangrijkste prikkel is vooruitzicht op winst. Het proces kent een zware personele bezetting: - is bevorderlijk voor het externe gezag en de uitstraling van het proces - mogelijkheden om de eigen organisatie te committeren kan afstand nemen van eigen achterban De omgeving van het proces wordt benut voor de versnelling van het proces; spelers in de omgeving die niet direct meedoen kunnen wel invloed hebben op het proces. Conflicten worden zo diep mogelijk in het proces weggelegd Command and control wordt als aanjager van het proces benut
Inhoud	Inhoudelijke inzichten worden faciliterend gebruikt; de rollen van experts en belanghebbenden worden gescheiden en vervlochten; het proces moet zodanig worden gestructureerd dat het relevante inhoudelijke inzichten binnen het proces een rol hebben. Dit kan door belanghebbenden en deskundigen bij elkaar aan tafel te zetten (vervlochten), scheiding leidt tot groter afstand tussen proces en inhoud. Het proces kent een verloop van inhoudelijke variëteit naar selectie; eerst een variëteit aan oplossingen dan degene selecteren.

Tabel 4.3. Eisen procesontwerp (bron: De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 2004)

Het procesontwerp ondersteunt de interacties tussen partijen. Het is daarom van belang dat partijen het procesontwerp accepteren. Partijen worden betrokken bij het maken van het procesontwerp. Hierdoor is er geen standaardontwerp van een proces (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld; 2004). Het procesontwerp is niet statisch, maar kan gedurende het proces worden bijgesteld.

Interactieve beleidsprocessen vinden niet plaats in een belangenvrije context. Er is sprake van onderhandelingen. Degene die het proces leidt zal inzicht moeten hebben in de achtergrond en de belangen van de betrokkenen om dit optimaal te kunnen gebruiken gedurende het proces. Voor de participanten is het belangrijk dat zij spreken namens hun achterban. Verder moeten ze beschikken over besluitvormende of handelingsbevoegdheid. Ze moeten in staat zijn ('kunnen') en bereidheid tonen ('willen') om mee te doen. Het is belangrijk deze beide facetten in beeld te hebben: iemand kan weliswaar bevoegd zijn om bepaalde beslissingen te nemen, maar als de wil ontbreekt dan beperkt dit de deelname aan de interactieve beleidsvorming.

Met de introductie van de begrippen netwerkmanagement en procesmanagement wordt ook de procesmanager geïntroduceerd. De procesmanager organiseert het proces en blijft weg bij de inhoud. Het belang van een onafhankelijke procesmanager wordt vaak onderschat. De procesmanager is belangenvrij, dit in tegenstelling tot de inhoudelijk betrokken beleidsmedewerker. Een inhoudelijk betrokken beleidsmedewerker als procesmanager heeft het moeilijk om zijn onafhankelijkheid te behouden en ook als zodanig over te komen bij de anderen. Daarnaast moet het begeleiden van het proces niet worden onderschat. Een dubbelfunctie is erg lastig. Een afzonderlijke procesmanager kans zich sec richten op het proces, dat is ook nodig.

### 4.3. Relatie tussen participatievormen en procesontwerp

In de vorige paragrafen lag de nadruk op de beschrijving van de participatievormen en het procesontwerp. Deze paragraaf gaat in op de relatie tussen beide facetten in het interactieve beleidsproces.

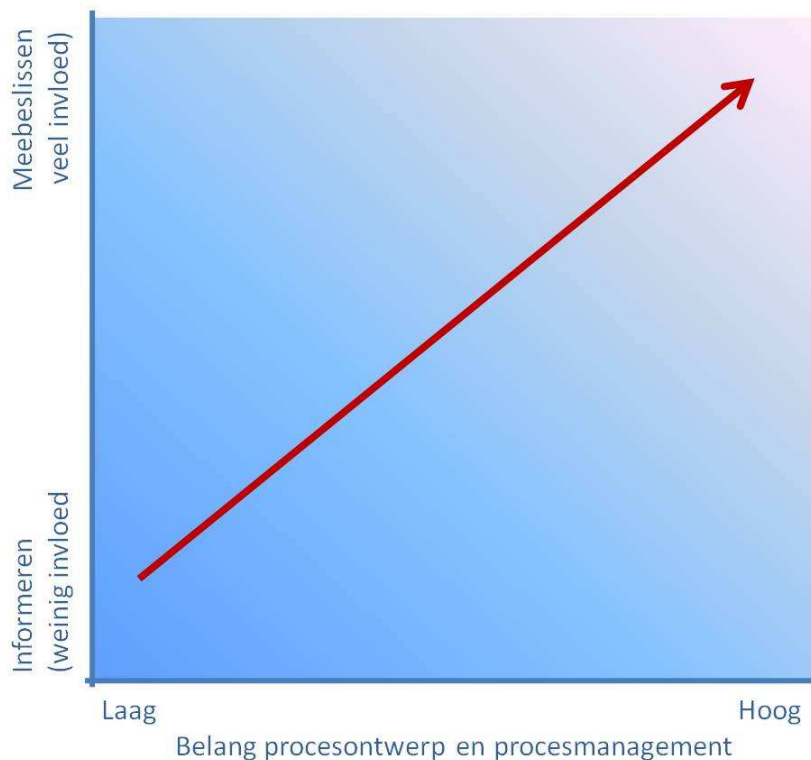
Bij een top-down beleidsproces bepaalt de overheid in grote mate zelf het beleid. De inrichting van het proces is rationeel-analytisch van aard. Daarbij staat de inhoud van het beleid centraal. Invloed van buitenaf wordt als belemmerend ervaren. Vanuit de rationeel-analytische benadering is dit ook wel voor de hand liggend. Vanuit dit gezichtspunt worden vage doelen, te veel bemoeienis van

actoren en gebrek aan informatie en verlies aan controle als faalfactoren gezien. Er is sprake van een overheid die top-down handelt en de omgeving wordt voor wat betreft het proces zoveel mogelijk buiten beschouwing gelaten (unilaterale benadering).

De hedendaagse samenleving kenmerkt zich door een pluriforme samenstelling. Dat heeft voor interactieve processen tot gevolg, dat hoe meer participanten er betrokken worden bij het proces, des te meer er sprake is van een verscheidenheid aan meningen, verwachtingen, percepties en tegenstellingen. Hoe opener het beleidsproces is, des te meer invloed de participanten in het proces krijgen en hoe meer deze de kans krijgen om hun hinder- en realisatiemacht in stelling te brengen.

Het bovenstaande maakt duidelijk dat bij een interactief proces het procesontwerp meer betekenis krijgt. Hoe meer de overheid participanten toelaat en hoe meer deze invloed op het proces en de inhoud krijgen, hoe complexer het proces wordt. Daarnaast wordt van de overheid verwacht dat deze zich transparant opstelt. Beide aspecten doen een beroep op een goed en helder procesontwerp. Het procesontwerp moet daarom voldoen aan de vier eisen die De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld noemen voor procesmanagement (openheid, core values, voortgang en inhoud).

Hoe opener het proces wordt vormgegeven, des te belangrijker wordt het kader waarbinnen het proces zich afspeelt. Op die manier worden een Poolse landdag, dismanagement van verwachtingen en onbegrip voorkomen.



*Figuur 4.2. Relatie participatie en belang procesontwerp*

In de bovenstaande figuur is dit als volgt weergegeven. Op de y-as is de mate van invloed weergegeven (participatieladder). Op de x-as staat het belang van een goed procesontwerp en het procesmanagement. Hoe lager op de participatieladder, hoe meer er op basis van vaste principes of geldende richtlijnen kan worden gewerkt. Naar mate het proces meer interactief wordt ingericht, des te belangrijker is het om het procesontwerp vast te leggen.



## 5. Conditie voor interactief beleid

Er zijn een aantal factoren bepalend bij de toepassing van interactief beleid als proces. Uit het voorgaande valt in ieder geval op te maken dat interactief beleid uit gaat van een open houding en een vooraf afgesproken aanpak. Dit impliceert een bepaalde attitude van bestuur en participanten in het proces. Daarnaast wordt er gesproken van bepaalde doelen die de overheid met interactief beleid heeft. Om uiteindelijk een keuze te maken voor een bepaalde interactieve beleidsvorm gaat dit hoofdstuk in op een aantal van belang zijnde factoren. Daarbij wordt een verschil gemaakt tussen factoren met betrekking tot attitude, organisatie en probleemkenmerken.

Dit hoofdstuk hebben wij daarom thematisch opgedeeld in de volgende paragrafen.

1. Houding en gedrag
2. Organisatorische aandachtspunten
3. Probleemkenmerken

### 5.1. Houding en gedrag

Interactief beleid vraagt om een andere houding en gedrag van het bestuur. Daarbij gaat het in hoofdzaak om het geven van openheid en duidelijkheid, het uitdragen van de cultuur die past bij interactief beleid en rolverdeling. Een houding die aansluit bij de gedachte om de kloof tussen bestuur en maatschappij te dichten via een verbetering in de democratische processen om zo te komen tot kwalitatief hoogwaardig en gedragen beleid.

#### **Openheid en duidelijkheid**

Openheid heeft aan de ene kant betrekking op het inzichtelijk (transparant) maken van het proces. Aan de andere kant betekent het dat iedereen kan en mag deelnemen aan het proces. Dat zijn zowel de mensen met realisatiemacht en hindermacht als de mensen met besluitvormende bevoegdheden. In welke mate de transparantie van en de deelname in het proces aan de orde zijn, wordt hoofdzakelijk bepaald door de attitude van het bestuur (cultuur). Een belangrijk aandachtspunt is dat het bestuur duidelijk maakt wat het van de participanten verwacht en wat de participanten van het bestuur mogen verwachten (management van verwachtingen). Het toelaten van andere partijen tot het beleidsproces en daarmee het delen van invloed en het betrekken van deze partijen bij de belangenafweging, vraagt een kwetsbare opstelling van de overheid.

#### **Cultuur**

De (bestuurs)cultuur binnen de gemeente is van doorslaggevende betekenis voor het welslagen van interactieve beleidsprocessen. Een gemeente die openstaat voor de inbreng van derden en het delen van invloed beschikt in beginsel over de juiste voorwaarden om interactief beleid toe te passen. Daarnaast betekent interactief beleid ook transparantie in het denken en handelen van de overheid. De open houding die dit vergt, kan als kwetsbaar worden beschouwd. Als op bestuurlijk niveau deze voorwaarden zijn ingebed dan bestaat er in beginsel draagvlak voor interactief beleid. Zo niet, dan is het de vraag of interactief beleid überhaupt wel moet worden toegepast. Kortom: als het bestuur niet openstaat voor het delen van invloed en de inbreng van derden, is het verstandiger om interactief beleid niet als instrument te gebruiken. Het toepassen van interactief beleid heeft daarmee consequenties voor de invulling van de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad. In die zin vraagt interactief beleid op bestuurlijk vlak om een verandering in werken en denken, kortom: een cultuurverandering.

#### **Rolverdeling**

De vorm van interactief beleid bepaalt de rol van de participanten. Als er sprake is van informeren, dan ligt het zwaartepunt van de beleidsvorming bij het bestuur. Bij 'meebeslissen' is de verhouding juist tegenovergesteld. Het bestuur geeft dan juist zoveel mogelijk ruimte aan de participanten.

Iedere actor (participanten en bestuur) heeft zijn eigen rol in het interactieve beleidsproces. Belangrijk is dat iedereen in het proces van tevoren weet hoe het proces in elkaar steekt. Het is een vereiste dat overeenstemming bestaat over ieders rol in het proces.

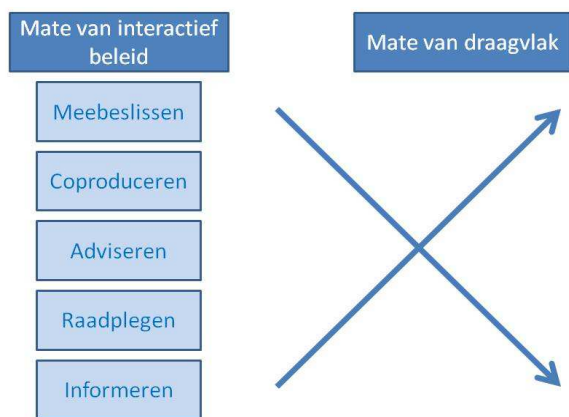
Deze rol kan overigens per fase veranderen. Dat hangt van het onderwerp af, de wettelijke bevoegdheden van het bestuur en van de van tevoren gekozen opzet voor de beleidsvorming. Het is mogelijk om beleidsvorming op te knippen, bijvoorbeeld door een inventarisatiefase en een besluitvormingsfase. Beide kunnen zowel interactief als niet-interactief worden vormgegeven.

### **Management van verwachtingen: waarmaken wat je belooft!**

Het betrekken van burgers bij een beleidsproces berust op een keuze die de overheid maakt. Op het moment dat burgers worden betrokken bij het proces, dan wekt de overheid hiermee een bepaalde verwachting. De burgers verwachten namelijk dat de overheid hun inbreng serieus neemt en betreft bij de totstandkoming van het beleid.

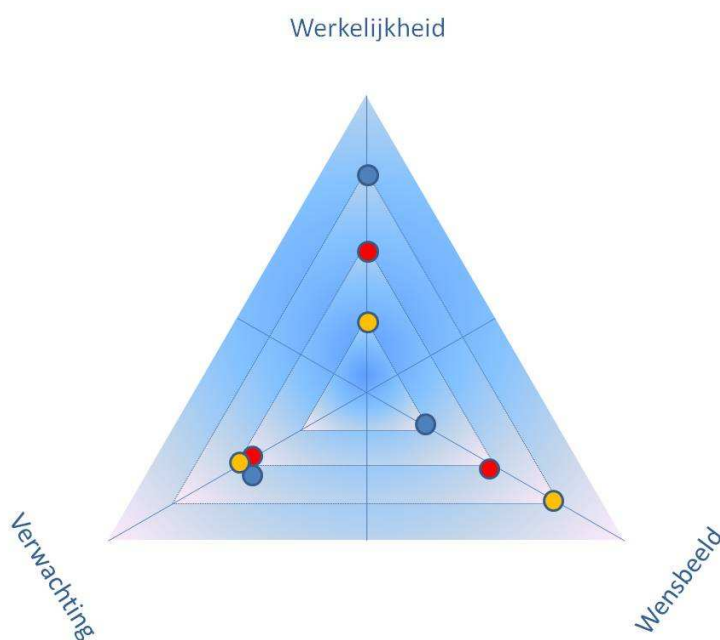
Interactief beleid impliceert tweezijdige communicatie. Zowel voor de overheid als voor de participanten betekent dit, dat er moet worden geïnvesteerd in de onderlinge relatie. Hierbij gaat speciale aandacht uit naar openheid over probleemperceptie, informatie, standpunten en belangen en oplossingsrichtingen. Dat vergt over en weer de nodige aandacht.

Als de verwachtingen vooraf te hoog zijn ten opzichte van de werkelijke situatie, doet dit afbreuk aan het draagvlak en de geloofwaardigheid van de overheid. De Graaf (2008) spreekt hier van het omgekeerd evenredig verband tussen verwachtingen en draagvlak. Via het onderstaande diagram wordt dit verschijnsel uitgelegd. Als interactief beleid ondoordacht en klakkeloos wordt toegepast, dan vergroot het vooral de kans op beschadigde relaties (Pröpper; 2001). De terminologie die gebruikt wordt om de invloed van de participant te duiden, wordt door iedereen vanuit een eigen kader ingevuld. Daarmee ontstaan verschillende verwachtingen. Zo kan de overheid aan het begrip meepraten of raadplegen een andere betekenis toekennen dan burger.



Figuur 5.1. Omgekeerd evenredig verband tussen verwachtingen en draagvlak (bron: De Graaf, 2007)

Naast "verwachting van de werkelijke situatie" en de "werkelijke situatie" heeft Edelenbos (2000) ook het begrip wensbeeld benoemd. Een wensbeeld geeft de ideale of voorkeurssituatie aan. De verwachte situatie kan worden gedefinieerd als de situatie die als meest waarschijnlijk wordt beschouwd, gelet op eerdere ervaringen of beeldvorming.



Figuur 5.2. Relatie wens-verwachting-werkelijkheid

De bovenstaande figuur laat verschillende situaties zien. Goed management van verwachtingen zou ertoe moeten leiden dat het wensbeeld, de verwachting en de werkelijke situatie in relatie tot elkaar weinig uiteenlopen. Hoe verder deze onderling uiteenlopen, des te groter de kans is op afbreukrisico's tijdens het proces. Dit heeft tenslotte consequenties voor de legitimiteit van het eindresultaat.

## 5.2. Organisatorische aandachtspunten

### ***Personele capaciteit en middelen***

Niet alleen uit de literatuur, maar ook in de praktijk blijkt dat interactief beleid (meer) inzet vraagt van personele capaciteit en middelen. Het is dan ook belangrijk dat er voldoende capaciteit en budget vrijgemaakt wordt om het proces op een adequate manier in te vullen. Dit houdt in dat er rekening mee gehouden moet worden dat er voor het proces mankracht, aandacht en financiële middelen nodig zijn. Dit geldt niet alleen voor de ambtelijke organisatie maar ook voor de participanten!

Verder zijn een goed projectplan en een communicatieplan van belang. Daarin liggen namelijk de (proces)doelen en de wijze waarop de verschillende partijen deelnemen aan het proces vast.

### ***Scholing***

Zowel in de voorbereiding als in de uitvoering vereist interactief beleid meer inspanning ten opzichte van de 'klassieke' manier van beleidsvorming. Daarnaast betekent interactief beleid voor ambtenaren en bestuurders dat zij te maken krijgen met een verandering in werken en denken, kortom: een cultuurverandering. Interactief beleid vraagt om een nieuwe competentie van de ambtelijke organisatie. Het betekent dat de ambtelijke organisatie moet investeren in vaardigheden op het gebied van procesmanagement, sensitiviteit en inlevingsvermogen vanuit haar nieuwe rol in de samenleving (netwerk). Begeleiding hierin is noodzakelijk. Een opleidingsplan kan uitkomst bieden.

### ***Communicatie***

Eerder is vastgesteld dat in interactieve beleidsprocessen vooral draait om communicatie. Communicatie vormt daarmee het hart van het proces. Het is belangrijk dat alle betrokkenen (bestuur, politiek, ambtelijke organisatie en potentiële participanten) op de hoogte zijn van wat interactieve beleidsvorming is. De gemeente moet laten zien hoe interactief beleid wordt toegepast.

Een communicatieplan helpt betrokkenen bij de invulling van het interactieve proces. Het communicatieplan vormt de operationalisering van het procesontwerp en het beschrijft de doelgroepen, communicatiemiddelen, communicatiestrategie en planning van de benodigde communicatie-uitingen. Het communicatieplan geeft daarbij onder meer antwoord op de vragen "Wie moet wat wanneer weten?" en "Wie moet wat wanneer leveren".

## 5.3. Probleemkenmerken

Alleen het proces bepaalt niet of interactief beleid kans van slagen heeft. Soms is de aard van het probleem er niet naar om interactieve beleidsvorming toe te passen. Dat gebeurt bijvoorbeeld wanneer er sprake is van urgentie. Als de dijk op springen staat, heeft het geen zin om een hele overlegstructuur op te zetten over hoe de dijk gerepareerd moet worden. Handen uit de mouwen is op zo'n moment een beter devies. Soms is het probleem te complex om op een interactieve manier naar oplossingen te zoeken. Echter, het is de vraag of complexiteit een criterium is, wat bepaalt of de overheid het instrument interactief beleid inzet of niet. Pröpper en Steenbeek (2005) hebben in tabel 5.2. een aantal probleemkenmerken bijeengebracht. Aan de hand van de tabel kan worden beoordeeld of een probleem zich leent voor interactieve aanpak.

Deze tabel is echter vooral bedoeld om inzicht te verwerven in de aard van het probleem. Een aantal van de genoemde kenmerken bepaalt wel degelijk of een interactief proces geschikt is. Andere kenmerken, zoals geheimhoudingsdwang en urgentie, staan interactief beleid juist in de weg. Bij reikwijdte en schaal van de problematiek gaat het erom of de doelgroep bekend is en deelgenoot is en in hoeverre het probleem op de schaal van het overheidsniveau te behandelen is.



Complexiteit	Hoe ingewikkeld is het probleem? Zijn er samenhangen en verbanden tussen oorzaken en problemen? Hoe transparant zijn de relaties tussen de betrokken actoren? Is de materie van het onderwerp begrijpelijk of begrijpelijk te maken voor de burgers?
Dynamiek	Is het probleem in beweging? Wijzigen de definities van de problematiek?
Ernst	Hoe ernstig? Hoe desastreus zijn de gevolgen?
Geheimhoudingsdwang	Geheimhouding noodzakelijk? Waarom?
Herkenbaarheid	Leeft de problematiek en is deze herkenbaar?
Innovatiebehoefte van oplossingen	Zijn innovatieve oplossingen nodig?
Politieke prioriteit	Hoe belangrijk vindt de politiek dit probleem?
Politisering	Hoe gevoelig ligt het probleem in de politieke arena?
Pluraliteit	Hoeveel verschillende opvattingen zijn er over problemen en oplossingen? Eensgezindheid?
Reikwijdte	weten voor wie (binnen de gemeente) en hoe groot (schaal problematiek).
Reversibiliteit (onomkeerbaarheid) van oplossingen	Kunnen oplossingen snel, eenvoudig en zonder consequenties worden teruggedraaid?
Schaal van de problematiek	Hoe groot is het probleem (aantal betrokkenen)
Urgentie	Moet er nu iets gedaan worden?
Zekerheid van kennis	Wat weet men over de oorzaken van problemen, zijn deze bekend of onbekend?

Tabel 5.1. Probleemkenmerken (bron: Pröpper en Steenbeek, 2005)

Het is maar zeer de vraag of de lijst als een soort checklist moet worden beschouwd. Veel van deze probleemkenmerken zijn namelijk multi-interpretabel. Als een probleem complex is, dan kan dat ook betekenen de informatievoorziening over het probleem investering behoeft. Dit betekent dus niet dat een probleem als gevolg van de complexiteit die ermee samenhangt niet geschikt is voor het toepassen van interactief beleid.

Er zijn een aantal probleemkenmerken te benoemen, die juist wel degelijk bepalen of interactief beleid als instrument te gebruiken is voor de totstandkoming van beleid.

### **Beleidsruimte**

Is er beleidsruimte of -vrijheid? Kan de gemeente zelf – eventueel binnen bepaalde wettelijke kaders – beleid formuleren? Kunnen de verwachtingen die bij aanvang van het proces worden gewekt wel waargemaakt worden? De beleidsruimte krijgt zijn beslag in wet- en regelgeving. Als er geen beleidsruimte of -vrijheid is, dan heeft interactieve beleidsvorming geen of weinig zin.

### **Herkenbaarheid**

Bij het maken van de afweging of een probleem zich leent voor een interactieve aanpak, moet worden onderzocht of het probleem raakvlak heeft met de belevingswereld van de burger en andere participanten (herkenbaarheid). Als het probleem uiteindelijk weinig herkenbaar is, dan legt dit een beperking op aan het beleidsproces.

Onderwerpen die gevoelig liggen en vaak tot negatieve reacties oproepen zijn bij uitstek geschikt om een participatieproces te doorlopen. Het meenemen van de participanten in het proces en in de afwegingen tijdens het proces kan uiteindelijk tot minder bezwaren leiden. Men voelt zich bondgenoot (1) en men heeft de kans gekregen om de eigen mening te ventileren (2). Dit vraagt wel lef van de overheid.

### **Effecten**

Levert het eindresultaat van het participatieproces een voor de burger en andere participanten merkbaar effect op? Als het plan nauwelijks invloed heeft op de beleving, woonomstandigheden en het leven van burgers en participanten, heeft het mogelijk geen zin om de partijen mee te laten praten. Het moet het namelijk waard zijn om je ervoor in te zetten. Het moet effect hebben op de persoonlijke sfeer van de grootste gemene deler.

### **Afhankelijkheid**

Het gaat hierbij om de vraag of de overheid het beleidsprobleem wel zonder inmenging van derden kan aanpakken. In een aantal gevallen is het een logisch gevolg van de aard van het probleem dat het maatschappelijk middenveld, externe deskundigen en / of burgers worden uitgenodigd om actief mee te denken in het beleidsproces. In andere gevallen is dit minder het geval.



### ***Tijd***

Beleidsprocessen hebben een begin en een einde. Het is een proces waarin alle partijen weten wat de verschillende stappen zijn, hoe ze erbij betrokken worden en welk mogelijk eindresultaat eruit zal komen. Belangrijk is dat de burger in elke fase van het proces krijgt wat afgesproken is: hij moet zijn mening kunnen geven, hij moet geïnformeerd worden over de resultaten. Hij moet het gevoel hebben serieus genomen te worden. Dit vergt de nodige tijd.

Wanneer het tijdspad te veel wordt ingeperkt, ontstaat het risico op een geforceerd proces, waarin de legitimiteit en het draagvlak voor het proces onder druk komen te staan. Wanneer er een te grote tijdsdruk is, dan maakt dit het onderwerp ongeschikt voor een interactieve aanpak.



## 6. Beschrijving casussen Oisterwijk en Oirschot

### 6.1. Inleiding

De onderzoeksopdracht concentreert zich op het leveren van bijdragen aan het verbeteren van interactieve beleidsprocessen in de gemeenten Oisterwijk en Oirschot.

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader empirisch getoetst aan vier casussen in de beide gemeenten. Zoals in hoofdstuk 1 al is weergegeven, zijn het resultaat van het onderzoek, de conclusies en de aanbevelingen gericht op Oirschot en Oisterwijk. Voor het onderzoek zijn een aantal personen per casus geïnterviewd aan de hand van een vragenlijst (bijlage 2). Verder is informatie verzameld over de casussen door middel van literatuuronderzoek.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Paragraaf 6.1 gaat over de gemeente Oisterwijk. Na een algemene beschrijving van de gemeente (6.1.1), volgt de beschrijving van twee casussen: de StructuurvisiePlus (6.1.2) en de Visie Wonen, zorg en Welzijn (6.1.3). Paragraaf 6.2 gaat over de gemeente Oirschot en heeft dezelfde opzet: een algemene beschrijving (6.2.1), het Integraal jeugdbeleid (6.2.2) en het Subsidiebeleid (6.2.3).

### 6.2. Gemeente Oisterwijk

#### 6.2.1. Algemene beschrijving

De gemeente Oisterwijk is gelegen in de provincie Noord-Brabant tussen de steden Tilburg, Eindhoven en 's-Hertogenbosch en is in 1997 ontstaan door een gemeentelijke herindeling. De gemeente telt ongeveer 26.000 inwoners. Binnen de gemeente zijn circa 215 mensen werkzaam. De gemeenteraad telt 21 zetels. De coalitie wordt sinds 2006 gevormd door Pro (PvdA, D'66, Groen Links; 7 zetels), CDA (4 zetels) en VVD (3 zetels). De oppositie bestaat uit Algemeen Belang (4 zetels) en Gemeentebelangen (3 zetels). In de vorige periode vormden deze partijen samen met het CDA de coalitie.

In 2002 is gestart met een strategisch heroriëntatie waarbij het INK-managementmodel is geïntroduceerd voor de bedrijfsvoering. Bij de heroriëntatie heeft de gemeente de volgende missie geformuleerd: "Wij staan ten dienste van de Oisterwijkse gemeenschap; wij laten al ons handelen voor klanten hierdoor leiden." Centrale doelstellingen die uit deze missie voortkomen zijn: de klant centraal stellen en transparant handelen. Het nastreven van deze doelen wordt op verschillende niveaus nader vormgegeven. In 2007 heeft de gemeente Oisterwijk als eerste gemeente van Nederland het INK-certificaat behaald.

#### 6.2.2. StructuurvisiePlus

In 2000 zijn de contouren van de vijfde nota Ruimtelijke ordening duidelijk zichtbaar. Voor de provincie Noord-Brabant is dat het moment om dat beleid vast te leggen in een nieuw Streekplan (Brabant in Balans). Met een StructuurvisiePlus kan de gemeente sturing geven aan de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen binnen de gemeente, waarbij de aanwezige kwaliteiten behouden blijven of zelfs versterkt worden. De StructuurvisiePlus geeft een doorkijk naar de ruimtelijke ontwikkelingen in de komende 15 à 20 jaar. De provincie stimuleert de totstandkoming teneinde te komen tot een ruimtelijk kwaliteitsbeeld in brede zin (duurzaam ruimtelijk streefbeeld).

Het proces is gestart in 2001 en is in mei 2005 afgerond met de vaststelling van de StructuurvisiePlus door de raad.

#### **Procesverloop**

Hieronder volgt een beschrijving van het beleidsproces aan de hand van het beleidsfasemodel.

#### Agendavorming

De StructuurvisiePlus stond niet op de agenda van de lokale politiek. Het was de provincie die aanstuurt op de opstelling van een dergelijk document, met als motivatie dat dan sturing kan worden gegeven aan de ruimtelijke ontwikkelingen binnen de gemeente.

Het college heeft in 2001 via een korte startnotitie, met daarin doelstelling van de StructuurvisiePlus (inhoudelijk), de visie op de raadsagenda geplaatst en hier de middelen voor verkregen. In de startnotitie is gesteld dat de visie integraal en interactief tot stand moet komen en dat er draagvlak moet zijn om zo betrokkenheid te creëren. De interactieve aanpak die het college voorstaat, is voor de gemeente op dat moment relatief nieuw. Er is nog nauwelijks ervaring opgedaan met een dergelijk beleidsproces van deze omvang.

### Beleidsvoorbereiding

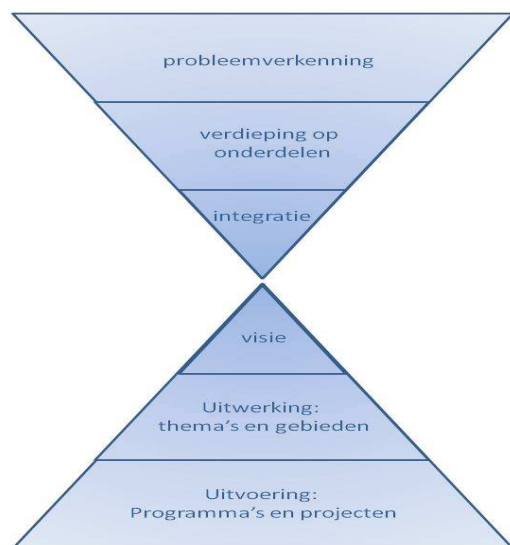
Het afdelingshoofd Ruimtelijke ontwikkeling (RO) heeft de opdracht verstrekt aan de beleidsmedewerker RO. Zij is aan de slag gegaan met het selecteren van een adviesbureau dat het proces begeleid. Bij de opdrachtverstrekking is al meegegeven dat communicatie, draagvlak en betrokkenheid sleutelbegrippen zijn. Het betreft zowel in- als externe betrokkenen.

Op basis van het projectvoorstel van het externe bureau is er een projectplan en een communicatieplan opgesteld. De conceptrapporten zijn tijdens een startoverleg besproken met intern betrokken beleids- en communicatieadviseurs en de projectwethouder (wethouder RO) en vervolgens aangepast. Daarna is het projectplan door het college vastgesteld en ter kennisname toegezonden aan commissie- en raadsleden.

In het projectplan wordt de opdracht omschreven. Verder wordt de aanpak op hoofdlijnen beschreven. Het projectplan bevat ook een nadere uitwerking van de verschillende fasen, de organisatie en de rolverdeling, de ureninzet en de benodigde middelen. Voor de communicatie wordt verwezen naar het separaat opgestelde communicatieplan. Omdat het projectplan een belangrijk document is in het totale proces wordt stilgestaan bij de inhoud van het projectplan.

### *Projectplan*

Het projectplan bevat als inhoudelijke doelstelling te komen tot een duurzaam ruimtelijk streefbeeld, waarbij er sprake is van een integrale benadering op de verschillende beleidsterreinen. In het communicatieplan wordt de doelstelling van het interactieve proces weergegeven: draagvlak en betrokkenheid creëren.



In het communicatieplan staat dat de gemeente via een interactieve aanpak draagvlak en betrokkenheid wil bevorderen. Een onderbouwing hiervan ontbreekt. Dat andere partijen betrokken worden bij het proces (zowel in- als extern) vindt vooral zijn grondslag in het begrip 'integrale visie'. De diverse beleidsterreinen, met ieder een eigen specialisatie, maken separaat beleid voor de gemeente. Door een integrale ruimtelijke visie te maken kunnen de ambities van de verschillende beleidsterreinen op elkaar worden afgestemd.

Met name voor het buitengebied heeft de gemeente te maken met partijen die invloed hebben op de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden (diverse ministeries, provincie, waterschap en milieubelangenorganisaties).

In het projectplan is een stappenplan opgenomen voor het te doorlopen proces. Schematisch ziet dat er uit zoals hiernaast is weergegeven.

Het proces bestaat op hoofdlijnen uit vier stappen:

- a. Verkenningsfase
- b. Confrontatiefase
- c. Integratiefase
- d. Inspraak en besluitvorming

In het communicatieplan zijn de stappen verder uitgewerkt en voorzien van een tijdsplan. Ook is aangegeven wanneer borging plaatsvindt en wanneer de interactie plaatsvindt. Tot slot is vermeld dat de raad het bevoegd gezag is en dus uiteindelijk het besluit tot vaststelling neemt.

### *Rolverdeling*

In het projectplan is de organisatie van het proces beschreven. In het communicatieplan is dit verder uitgewerkt. De volgende rolverdeling wordt gehanteerd:

- *Gemeenteraad*: heeft ingestemd met de startnotitie en is geïnformeerd over plan van aanpak (proces). Gemeenteraad doet actief mee tijdens het proces: beleidsessie en werkbijeenkomst. Ieder tussenproduct wordt ter kennisname dan wel voor besluitvorming aan raad- en commissieleden toegezonden. Uiteindelijk dient de raad een besluit te nemen over het eindproduct.
- *Bestuurlijk opdrachtgever*: de wethouder ruimtelijke ordening is bestuurlijk opdrachtgever voor het project. De bestuurlijk opdrachtgever informeert de raad- en commissieleden;
- *Ambtelijk opdrachtgever*: het sectorhoofd ruimtelijke zaken is ambtelijk opdrachtgever voor het project.
- *Projectleider*: is verantwoordelijk voor de realisatie van structuurvisie. Is de schakel tussen extern bureau en organisatie, draagt zorg voor verslaglegging, is aanspreekpunt, is voorzitter van projectgroep, heeft een inhoudelijke rol en legt verantwoording af aan de bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgever.
- *Projectgroep*: heeft als taak het aanleveren van relevante informatie, dient als klankbord voor het bureau, beoordeelt tussentijdse producten. In de projectgroep zitten naast het externe bureau en de projectleider een communicatieadviseur een aantal beleidsadviseurs met ieder een eigen vakdiscipline. Het betreft allemaal interne beleidsadviseurs;
- *Klankbordgroep*: bij de start van het project is een voorstel gedaan voor het oprichten van een klankbordgroep. In de klankbordgroep nemen belangenorganisaties plaats. Het betreft onder meer het waterschap, woningbouwcorporatie, ZLTO, ondernemersverenigingen en natuur- en milieuorganisaties.
- *Bewoners*: de rol van de bewoners is meedenken en reageren. Bewoners worden betrokken bij een beleidsessie en een werkbijeenkomst. Daarnaast is er de formele inspraakprocedure. Bewoners worden via publicaties en website uitgenodigd deel te nemen en ideeën aan te dragen.

Uit de rolverdeling blijkt dat de gemeente zowel inhoudelijk als procesmatig stevig aan het roer blijft. De projectgroep is namelijk intern gericht (met als doel de integraliteit te bewerkstelligen). De externe betrokkenen zitten 'slechts' in een klankbordgroep en worden in hoofdzaak gevraagd te reageren op deelproducten. Hetzelfde geldt voor bewoners.

### *Verkenning*

Doel van de verkenningsfase is om een functioneel-ruimtelijke analyse te maken van het gehele grondgebied. Hierbij worden sterke en zwakke punten in beeld gebracht, alsmede de potenties voor ontwikkelingen en een weergave van de bestaande beleidskaders. De verkenningsfase resulteert in een startnotitie StructuurvisiePlus.

Om tot deze startnotitie te komen heeft de gemeente de volgende stappen ondernomen:

Er hebben eerst verschillende gesprekken plaatsgevonden met beleidsadviseurs (projectgroep) om een totaal beeld te krijgen van de verschillende beleidsterreinen, beleidskaders, kansen en bedreigingen.

Daarna hebben er drie vergelijkbare sessies plaatsgevonden met verschillende partijen:

- Met raadsleden; Raads- en commissieleden hebben in deze sessie lokale (politieke) wensen, zorg- en aandachtspunten, alsmede de achterliggende motieven aan kunnen dragen. Daarbij is ook met behulp van stellingen in groepjes het beeld geïnventariseerd dat politici hebben. Van de veertig uitgenodigde politici die waren uitgenodigd, heeft slechts de helft uiteindelijk deelgenomen;
- Met de klankbordgroep en de inwoners uit de kern Oisterwijk; circa 30 mensen (van wie 18 inwoners) hebben deelgenomen aan de beleidsessie;
- Met de klankbordgroep en de inwoners uit de kern Moergestel; circa 15 mensen (van wie 7 inwoners) hebben deelgenomen aan de beleidsessie.

De verslagen zijn toegezonden aan het college en de raads- en commissieleden.

Om een verdiepingslag te maken hebben er daarna interviews plaatsgevonden met belangenorganisaties en overheidsinstanties die in de klankbordgroep zitten.

De verkregen informatie ligt aan de basis van de opgestelde startnotitie. In de startnotitie wordt thematisch aandacht geschonken aan de uitgangssituatie, de sterke en zwakke punten, relevante beleidskaders en ontwikkelingen. Daarnaast bevat de startnotitie een ruimtelijk structuurbeeld. De notitie is in concept met de projectgroep besproken, aangepast en nogmaals besproken. De

startnotitie is tevens een inventarisatie van wensen en ideeën, maar is geen beleidsdocument. De startnotitie is ook beoordeeld door de projectwethouder.

De definitieve startnotitie is voor kennisgeving aangenomen door het college en voor kennisgeving toegezonden aan de commissie Ruimtelijke Zaken (RZ). De commissie heeft de startnotitie op de agenda geplaatst van de raad. De raad heeft vervolgens ingestemd met de startnotitie.

Na de vaststelling door de raad is de startnotitie toegezonden aan alle deelnemers van de beleidsessies en de leden van de klankbordgroep. De startnotitie is ook ter inzage gelegd. Met de terinzagelegging is de startnotitie openbaar geworden.

#### Beleidsbepaling

Tweede stap in het proces is de confrontatiefase. Doel van de confrontatiefase is om op basis van de startnotitie te komen tot een lijst van kansen en bedreigingen waarop de StructuurvisiePlus een antwoord moet gaan geven. Feitelijk worden hier de belangrijkste thema's bepaald. De confrontatiefase resulteert in een notitie 'de opgave'.

Dit document is zonder interactie met externen tot stand gekomen. Uitsluitend de projectgroep heeft inbreng gehad in het document. Het document is gebaseerd op de startnotitie. Het concept is besproken met de bestuurlijke opdrachtgever en de projectgroep. Na de nodige aanpassingen doorgevoerd te hebben heeft het college de notitie 'de opgave' vastgesteld. Vervolgens is de notitie ter vaststelling voorgelegd aan de commissie- en raadsleden. De raad heeft de notitie ongewijzigd vastgesteld. Na de vaststelling is de notitie vrijgegeven door de notitie toe te zenden toegezonden aan de externe partijen en ter visie te leggen. De startnotitie (probleemanalyse) en de notitie 'de opgave' (beleidsagenda) zijn gelijktijdig in de raad behandeld.

De derde stap in het proces is, om op basis van de notitie 'de opgave', een concept-StructuurvisiePlus te maken. De StructuurvisiePlus moet antwoord geven op wat in 'de opgave' aan de orde is gesteld. In deze fase worden keuzes gemaakt.

Het externe bureau heeft een voorstel gedaan voor de visie. Dit voorstel is onderwerp geweest van discussie tijdens een aantal (afzonderlijke) werkbijeenkomsten met projectgroep, klankbordgroep, bewoners en politici. Naar aanleiding van wat aan de orde is gekomen in de werkbijeenkomsten is de concept-StructuurvisiePlus aangepast en voorgelegd aan het gemeentebestuur. De StructuurvisiePlus is voorzien van een uitvoeringsprogramma, maar dit beperkt zich tot het benoemen van projecten en het aanwijzen van een 'trekker'.

De concept-StructuurvisiePlus is in het college behandeld en op een aantal punten gewijzigd. Deze gewijzigde concept-StructuurvisiePlus is meningsvormend voorgelegd aan de commissie Ruimtelijke Zaken. De commissie heeft een voorstel gedaan voor het aanpassen van het concept en het weglaten van een aantal onderdelen. Het college heeft naar aanleiding van de commissiebehandeling de concept-StructuurvisiePlus aangepast. In een afzonderlijke notitie heeft het college gereageerd op het voorstel van de commissie. De laatste versie is uiteindelijk ter inzage gelegd.

Nadat het college de StructuurvisiePlus heeft vrijgegeven voor vooroverleg en inspraak is dit ook als zodanig aangekondigd in de lokale dagbladen en zijn er twee inspraakavonden georganiseerd. Gelijktijdig is het document toegezonden aan de 24 partijen die zitting hebben in de klankbordgroep, 19 vooroverleginstanties (waaronder buurgemeenten) en de eerder betrokken inwoners (ongeveer 25).

In totaal zijn er 19 inspraakreacties binnengekomen (twee vanuit klankbordgroep, vier vanuit overheidsinstanties, 11 vanuit inwoners). Er is een inspraakverslag gemaakt, waarbij de StructuurvisiePlus op een beperkt aantal punten is verduidelijkt. Het college heeft ingestemd met de StructuurvisiePlus en het inspraakverslagen heeft het document ten slotte ter vaststelling voorgelegd aan de raad. De raad heeft de StructuurvisiePlus in mei 2005 gewijzigd vastgesteld. De wijzigingen hebben geen betrekking op essentiële onderdelen. Na publicatie in Staatscourant is de StructuurvisiePlus ter inzage gelegd en toegezonden aan iedereen die betrokken is in het proces.

#### Uitvoering

De StructuurvisiePlus is voorzien van een globaal uitwerkingsprogramma. De StructuurvisiePlus wordt hoofdzakelijk door de gemeente gebruikt als beoordelingskader en toetsingskader.

### 6.2.3. Visie Wonen, zorg en welzijn

In de regio Goirle, Hilvarenbeek en Oisterwijk is medio 2001 een regiovisie Verpleging en Verzorging vastgesteld, met daarbij een actieplan. Naar aanleiding van de resultaten van deze regiovisie is – na de gemeenteraadsverkiezingen van 2002 – in het coalitieakkoord opgenomen, dat er een notitie moet worden opgesteld. Daarin wordt aangegeven op welke wijze aan de samenwerking tussen gemeente, corporatie, zorg en welzijnsinstellingen uitvoering kan worden gegeven met betrekking tot integratie van wonen, zorg en welzijn. Aanleiding voor deze visie zijn onder meer de vergrijzing, de WMO en de extramuralisering van de zorg.

#### **Procesbeschrijving**

Hieronder volgt een beschrijving van het beleidsproces aan de hand van het beleidsfasemodel.

#### Agendavorming

Het opstellen van de visie was opgenomen in het coalitieakkoord, daarmee stond het onderwerp op de agenda. Het coalitieakkoord bepaalde dat het om een integrale visie moest gaan.

#### Beleidsvoorbereiding

Het college heeft de opdracht om te komen tot een integrale visie (bepaling uit het coalitieakkoord) uitgezet bij de afdeling Maatschappelijke ontwikkeling (MO). Het afdelingshoofd MO is ambtelijk opdrachtgever. Het afdelingshoofd heeft twee beleidsmedewerkers aangewezen voor dit traject: een projectleider (beleidsmedewerker wonen) en een projectmedewerker (beleidsmedewerker zorg en welzijn). In een aantal gesprekken met elkaar en de betrokken portefeuillehouders (bestuurlijk opdrachtgever) is een opdracht geformuleerd. Parallel aan deze gesprekken hebben er gesprekken plaatsgevonden met het bureau dat het proces zou gaan begeleiden.

In de verschillende gesprekken is de noodzaak om te kiezen voor een interactieve aanpak uitvoerig aan de orde geweest. Iedereen was zich in dit stadium er al van bewust dat de gemeente voor realisatie van de visie afhankelijk is van haar partners. In de opdrachtverstrekking aan het externe bureau is opgenomen dat draagvlak, betrokkenheid en commitment van de betrokken organisaties een pré was om te komen tot een succesvol beleidsdocument.

#### *Projectplan*

Op basis van de opdrachtoomschrijving is er door de projectleider en het externe bureau een projectplan geschreven. Dit projectplan bevat naast de algemene projectinformatie ook de probleem- en doelstellingen, de randvoorwaarden, een stappenplan (activiteitenplan), een overzicht van de projectorganisatie (incl. verantwoordelijkheden), een communicatieparagraaf, een financiële paragraaf en een risicoparagraaf. Het projectplan is akkoord bevonden door de ambtelijk opdrachtgever en de bestuurlijk opdrachtgever. Vervolgens is het projectplan door het college, de raadscommissie akkoord bevonden en door de raadvast gesteld. Het projectplan dient tevens als startnotitie.

Het projectplan bevat onder meer een aantal doelstellingen en randvoorwaarden. De volgende doelstellingen en randvoorwaarden zijn geformuleerd:

- het betreft een integrale visie op het gebied van wonen, zorg en welzijn voor mensen met een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking. Duidelijk moet worden welke inspanningen gemeente en partners moeten verrichten om ervoor te zorgen dat de doelgroep zo lang mogelijk zelfstandig kan wonen en functioneren;
- het eindproduct geeft een overzicht van concrete knelpunten die opgelost moeten worden om de gemeentelijke visie te realiseren. Vervolgens worden daar oplossingsrichtingen aan gekoppeld. Daarbij worden prioriteiten, verantwoordelijke partijen en tijdspaden aangegeven, in de vorm van concrete actieplannen;
- het eindproduct zorgt voor afstemming tussen de drie beleidsterreinen;
- het eindproduct zorgt voor actualisering van het gemeentelijk beleid op de drie beleidsterreinen en houdt rekening met o.a. de komst van de WMO;
- het eindproduct geeft aan welke zorg- en welzijnsvoorzieningen nodig zijn;
- het eindproduct biedt richting aan bouwplannen van zorgaanbieders, corporaties en ontwikkelaars.

Als randvoorwaarde is geformuleerd dat het plan volledig draagvlak en coöperatie van genoemde partners moet hebben, de gemeente is 'slechts' regisseur. Andere kaders/voorwaarden hebben betrekking op bestaand beleid en wet- en regelgeving. Er is door de raad niets gezegd over wat er niet uit mag komen. Het ontbreken van draagvlak en medewerking wordt als ongewenste uitkomst beschouwd.

De gemeente heeft bewust gekozen voor een interactieve aanpak. Het primaire doel van de interactieve aanpak was het verkrijgen van draagvlak. Daarnaast wilde de gemeente de interactie gebruiken voor een inhoudelijke verrijking. De gemeente heeft de wijsheid en kennis niet in pacht. De mate van interactie is niet expliciet benoemd. Wel is duidelijk aangegeven dat de gemeente voor realisatie van de visie afhankelijk is van diverse partijen. Dit blijkt ook uit de regisseursrol van de gemeente. Op basis daarvan is geconcludeerd dat het proces samen met deze partijen moest worden doorlopen. De gemeente heeft daarbij geconcludeerd dat er noodzaak was om dit onderwerp interactief op te pakken.

In het projectplan is een stappenplan opgenomen. Het stappenplan is met het vaststellen van het projectplan akkoord bevonden door de raad. Hierbij is duidelijk vermeld dat het stappenplan aangepast kan worden als gevolg van de inbreng van betrokken partijen. In het stappenplan staan de verschillende onderdelen van het proces uitgewerkt, met daarbij benoemd een doel en resultaat per stap. Ook is aangegeven hoe en wanneer de verschillende deelproducten tot stand komen en (politiek) worden geborgd.

#### *Rolverdeling*

In het projectplan zijn de volgende actoren (met rollen) benoemd:

- *Gemeenteraad*: heeft de politieke opdracht gegeven (in het coalitieakkoord), heeft ingestemd met het projectplan en heeft de uiteindelijke visie vastgesteld. Een raads werkgroep dient als achtervang en direct aanspreekpunt gedurende het proces.
- *Bestuurlijk opdrachtgever*: twee wethouders (WMO en volkshuisvesting). Zij informeren de raads- en commissieleden;
- *Ambtelijk opdrachtgever*: het afdelingshoofd Maatschappelijke ontwikkeling is ambtelijk opdrachtgever voor het project;
- *Projectleider*: vanuit de gemeente is een projectleider (RO) en een projectmedewerker (MO) aangewezen. Beiden hebben gedurende het proces hoofdzakelijk een inhoudelijke rol. De projectleider is verantwoordelijk voor de bewaking van planning en kwaliteit, het geven van informatie en de communicatie met externen, informeren bestuur, overleg met stuurgroep en vertegenwoordiging projectorganisatie en hij draagt zorg voor de besluitvorming door de raad.
- *Procesmanager*: externe, die zich richt op het proces. De procesmanager onderhoudt de contacten met de betrokken partijen in stuurgroep en klankbordgroep, zowel tijdens de formele bijeenkomsten als informele bijeenkomsten (actieve rol);
- *Projectgroep*: heeft als taak het voorbereiden, opstellen en uitvoeren van het projectplan en evt. deelplannen, projectondersteuning, beheer, communicatie en middelen. In de projectgroep zitten de projectleider, de projectmedewerker en het externe bureau (procesmanager en medewerker).
- Raads werkgroep: de raads werkgroep dient als achtervang van de betrokken partijen. Indien de partijen dat nodig achten, dan konden zij zich wenden tot deze werkgroep.
- *Stuurgroep*: de stuurgroep stelt deelplannen vast, bewaakt de voortgang, doet voorstellen aan de opdrachtgever en maakt strategische keuzes. In de stuurgroep zitten de beide wethouders (bestuurlijk opdrachtgevers), het afdelingshoofd MO (ambtelijk opdrachtgever), corporatie, drie zorginstellingen, RIBW, zorgkantoor en welzijnsinstellingen en een vertegenwoordiger van de raads werkgroep wonen (toehoorder).
- *Klankbordgroep*: de klankbordgroep dient als spreekbuis namens stakeholders, als klankbord en voor brainstormen. In de klankbordgroep zitten 12 (maatschappelijke) instanties die betrokken zijn bij dit onderwerp (in eerste instantie)
- *Bewoners*: bewoners hebben geen rol, zij worden vertegenwoordigd door de klankbordgroep.

De rol van de gemeente is regisseur. De procesmanager leidt het proces. De gemeente zit aan tafel als één van de partijen.

#### *Aftrapbijeenkomst*

De eerste stap in het stappenplan was het organiseren van een aftrapbijeenkomst (na vaststelling projectplan door de raad). Hierin is met alle betrokken partijen gesproken over het stappenplan. Doel was om 'de neuzen dezelfde kant op te krijgen' voor wat betreft het proces en de rolverdeling. Dit heeft geleid tot een aanpassing van het proces. Ook zijn tijdens de aftrapbijeenkomst afspraken met elkaar gemaakt en zijn randvoorwaarden benoemd. De onmogelijkheden en de spagaat van de bestuurlijk opdrachtgever zijn aan de orde geweest. Resultaat van deze aftrapbijeenkomst was dat er draagvlak en begrip bestond over de inrichting van het proces. Het definitieve draaiboek is tijdens de eerste stuurgroepvergadering vastgesteld.



## Analyse

Doel van de analyse was inzicht verkrijgen in de lokale opgaven op het gebied van wonen, zorg en welzijn. Hierbij wordt rekening gehouden met de behoefte- en aanbodontwikkeling. De fase resulteerde in startnotitie met daarin een confrontatie van vraag en aanbod.

De volgende stappen zijn gezet:

- Er zijn door het bureau gegevens verzameld over de beleidsterreinen wonen, zorg en welzijn in de gemeente Oisterwijk. Het betreft zowel het bestaande aanbod, als de toekomstplannen van de verschillende partijen. Deze gegevensverzameling heeft plaatsgevonden via deskresearch en er is afzonderlijk gesproken met de individuele partijen (interview/vraaggesprek);
- op basis van prognoses, modellen, trends en ontwikkelingen is de toekomstige vraag in beeld gebracht door het bureau. Dit samen met verkregen informatie over de bestaande situatie geeft inzicht in mogelijke knelpunten;
- Deze informatie is door middel van vier interviewrondes getoetst (woningaanbieders, welzijnsaanbieders, zorgaanbieders en belangengroepen van vragers).

Bovenstaande analyse resulteerde in een eerste concept-startnotitie die in de stuurgroep is besproken. De stuurgroepleden hebben de mogelijkheid gekregen om aanvullende gegevens aan te leveren. In de bijeenkomst zijn ook discussiepunten aangekaart. Vervolgens zijn de gegevens gevisualiseerd en op kaarten weergegeven zodat inzichtelijk wordt waar welke voorzieningen zijn of juist niet aanwezig zijn. Dit resulteerde in een 'definitieve' startnotitie. Deze is niet gelijk vrijgegeven.

## Beleidsbepaling

De 'definitieve' startnotitie is vervolgens onderwerp geweest van een vergadersessie met de stuurgroep. Doel van de bijeenkomst was om de belangrijkste opgaven te benoemen, zodat gericht een visie en uitwerkingsprogramma opgesteld kon worden.

De 'definitieve' startnotitie en de belangrijkste opgaven zijn vervolgens toegezonden aan de klankbordgroep. In de bijeenkomst is gevraagd of de klankbordgroep de analyses van de stuurgroep deelde, of de juiste knelpunten in beeld zijn en wat dit betekent voor de visie. Met andere woorden: wat verwacht de klankbordgroep van de partijen? Op basis van de bijeenkomst met de klankbordgroep is de startnotitie en de beleidsagenda aangepast en aangevuld.

De definitieve startnotitie en de belangrijkste opgaven zijn besproken met de ambtelijk- en bestuurlijk opdrachtgever. Zij hebben de stukken ongewijzigd overgenomen. Daarna zijn de stukken toegezonden aan alle stuurgroepleden en leden van de klankbordgroep. Op basis van de startnotitie en de belangrijkste opgaven hebben de partijen het toekomstbeeld geschetst (visie).

Om tot deze visie te komen zijn de volgende stappen gezet:

- De leden van de stuurgroep hebben uitgebreid stilgestaan bij de resultaten van de analyse (startnotitie en beleidsagenda). Hierbij is stilgestaan bij vragen als:
    - o wat willen / moeten we bereiken en;
    - o welke ambities werken we verder uit (scenario's);
  - De leden van de stuurgroep hebben vervolgens als huiswerkopdracht meegekregen om voor zichzelf een toekomstbeeld te beschrijven over hoe Oisterwijk er over 10 jaar uit moet zien op het gebied van wonen, zorg en welzijn;
  - In een volgende stuurgroepvergadering zijn de individuele visies gepresenteerd, besproken en bediscussieerd. De individuele visies zijn vervolgens vertaald naar een gemeenschappelijke totaalvisie. Deze visie is toegezonden aan de stuurgroepleden;
  - De gemeenschappelijke totaalvisie is daarna voorgelegd aan de klankbordgroep. In de vergadering van de klankbordgroep zijn de volgende vragen gesteld:
    - o Wordt de visie van de stuurgroep gedeeld?
    - o Welke kansen zijn er om de visie te realiseren: concrete gebieden/locaties en projecten?
    - o Welke opdracht wordt meegegeven aan de uitvoerders (leden van de stuurgroep) van de visie? Hiermee is een eerste stap gezet naar een uitvoeringsprogramma;
- De resultaten van de bijeenkomst met de klankbordgroep zijn verwerkt in de visie;
- De aangepaste visie is vervolgens teruggekoppeld aan de stuurgroep, de bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever en de raadswerkgroep;
  - De visie is tot slot gepresenteerd aan de raads- en commissieleden. De presentatie werd gedaan door de verschillende partijen (om zo ook uit te dragen dat de visie kan rekenen op draagvlak). De politiek complimenteerde de partijen met de resultaten tot op dat moment en had geen op- of aanmerkingen.

Op grond van het geschetste toekomstbeeld hebben de partijen het uitvoeringsprogramma samengesteld. Daarbij is de verantwoordelijkheid van iedere partij vastgelegd.

Om tot dit uitvoeringsprogramma te komen zijn de volgende stappen gezet:

- In een eerste bijeenkomst van de stuurgroep is gediscussieerd over de manier waarop de ambities daadwerkelijk vertaald kunnen worden in toetsbare en meetbare maatregelen en activiteiten. Er zijn concrete projecten benoemd. Aan deze projecten zijn vervolgens prioriteiten, namen en termijnen gekoppeld. Op verzoek van de stuurgroep zijn de financiële consequenties van de maatregelen niet benoemd.
- Het concept-uitvoeringsprogramma is uitgewerkt en toegezonden aan de leden van de projectgroep. In een tweede bijeenkomst van de stuurgroep is het uitvoeringsprogramma 'definitief' gemaakt;
- Het uitvoeringsprogramma is daarna voorgelegd aan de klankbordgroep.
- Aansluitend aan de vergadering van de klankbordgroep zijn de leden van de stuurgroep aangeschoven. Het is laatste bijeenkomst voordat het besluitvormingstraject begint. Aan de bijeenkomst is een feestelijk tintje gegeven. Tijdens de bijeenkomst is het proces geëvalueerd en is het 'stokje' overgedragen aan de gemeente.

De start van het proces vormde het vaststellen van de visie door de gemeenteraad.

In het eindrapport is uitvoerig stilgestaan bij het doorlopen proces. Het eindrapport is in eerste instantie besproken met de ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever. Daarna is het rapport besproken met de raads werkgroep. De raads werkgroep heeft vervolgens het eindrapport voor besluitvorming aangeboden aan het college en de gemeenteraad. Het eindrapport is ongewijzigd vastgesteld door de raad. De raad heeft het college en de raads werkgroep complimenten gegeven voor het doorlopen proces en het bereikte resultaat.

#### Uitvoering

Na de vaststelling van de visie eind 2005 zijn de verschillende partijen aan de slag gegaan met de uitvoering van het beleid. Bij een tussenmeting begin 2008 bleek het merendeel van het uitvoeringsprogramma gerealiseerd te zijn. De realisatie van de bouwopgave blijft achter. De oorzaak hiervan ligt buiten het invloedsgebied van de betrokken partijen.

## 6.3. Gemeente Oirschot

### 6.3.1 Algemene beschrijving

De gemeente Oirschot ligt net als de buurgemeente Oisterwijk in de provincie Noord-Brabant. Ook hier speelde in 1997 een gemeentelijke herindeling. Daarbij is de voormalige gemeente Oirschot samengegaan met de gemeente Oost, West en Middelbeers. De gemeente telt circa 18.000 inwoners.

De gemeentelijke organisatie (130 medewerkers) bestaat uit drie afdelingen, een stafteam en een projectbureau. De afdelingen zijn opgebouwd uit enkele teams. Aan het hoofd staat een afdelingshoofd die deel uitmaakt van het managementteam (MT). In het MT zit ook de algemeen directeur/gemeentesecretaris. Het projectbureau en het stafteam vallen onder directe verantwoordelijkheid van de algemeen directeur/ gemeentesecretaris.

De gemeenteraad telt 17 zetels. Tussen 2006 en 2009 bestond de coalitie uit De gewone man (DGM; 3 zetels), Dorpsvisie (4 zetels) en de PvdA (4 en later 2 zetels). De oppositie bestond uit CDA (4 zetels) en VVD (2 zetels) en de fractie Van der Heijden/Maas (kortweg HeMa, een afsplitsing van de PvdA met 2 zetels). In maart 2009 is het college gevallen. In mei is er een nieuw college van externe wethouders aangetreden.

Het organisatieontwikkelingstraject is in 2006 ingezet met als doel te werken aan een organisatie die zich blijft ontwikkelen en verbeteren in het belang van de inwoners van Oirschot. De gemeente wil af van de neiging 'de regels van de winkel' aan zijn klanten op te leggen. In plaats daarvan moeten de gemeente de bedrijfsvoering aanpassen zodat die tegemoet komt aan de wensen van de inwoners. De gemeente wil van beheren naar creëren.

Uit dit ontwikkelingstraject komt de volgende missie naar voren:

*Oirschot wil een zelfstandige landelijke gemeente zijn, met een transparant, daadkrachtig en betrouwbaar gemeentebestuur dat gesteund wordt door een efficiënt, burgergericht en bedrijfsmatig werkende ambtelijke organisatie.*

De ambtelijke organisatie geeft deze missie vorm via de kernwaarden samenwerkingsgericht, open, eerlijk en direct communiceren, creativiteit, ondernemerschap en risico lopen, klant- en burgergericht, resultaatgericht werken en integriteit. Vooral de waarden samenwerkingsgericht, klant- en burgergericht en open, eerlijk en direct communiceren hebben raakvlakken met communicatie(beleid).

### 6.3.2 Integraal jeugdbeleid

Op 24 september 2002 heeft de gemeenteraad van Oirschot de Nota Samenhangend Jeugdbeleid 2002-2006 vastgesteld. Medio 2005 is een plan van aanpak met de titel "Jeugdbeleid aan Zet" opgesteld. Dat plan bouwde voort op de genoemde Nota en was een eerste aanzet om de trends en ontwikkelingen (zoals gesignaleerd tijdens een bijeenkomst op 20 april 2005) op praktische wijze te vertalen. Die vertaling heeft in 2006 plaatsgevonden in de vorm van een aantal activiteiten. In 2007 is verdere uitvoering gegeven aan het plan.

#### **Procesbeschrijving**

Hieronder volgt een beschrijving van het beleidsproces aan de hand van het beleidsfasemodel.

#### Agendavorming

Bij de behandeling van de gemeentebegroting voor 2007 (in oktober 2006) heeft de gemeenteraad aangegeven een nieuw Integraal Jeugdbeleid te willen. Het beleid moest daarbij "SMART" worden geformuleerd. In het afdelingsplan voor 2007 hebben college en managementteam (MT) zich vervolgens geconfirmeerd aan deze opdracht. In het afdelingsplan ligt vast welke werkzaamheden de ambtelijke organisatie jaarlijks uitvoert. Het is een soort overeenkomst tussen MT en directie en tussen directie en college. Voor het Integraal Jeugdbeleid is tijd, geld en capaciteit beschikbaar gesteld.

Hierna vindt de voorstudie plaats. De ambtelijk projectleider heeft in samenspraak met de ambtelijke (afdelingshoofd) en de bestuurlijke opdrachtgever (wethouder) de probleem- en doelstelling benoemd. Daarnaast heeft een operationalisering plaats van de doelen gevonden.

Uiteindelijk hebben de gesprekken tijdens de voorstudie geresulteerd in een duidelijke opdrachtomschrijving en een projectvoorstel van het adviesbureau, dat voor deze taak is ingehuurd. Beiden dienen als basis voor het opgestelde projectplan.

### Beleidsvoorbereiding

#### *Projectplan*

Voorafgaand aan het traject om te komen tot een nieuw Integraal Jeugdbeleid zijn de probleemanalyse en de beleidsagenda bestuurlijk geborgd via de Kadernota Maatschappij. Op basis van de Kadernota Maatschappij (2006) heeft de gemeenteraad op 29 januari 2008 de Kadernota Integraal Jeugdbeleid vastgesteld met daarin de speerpunten 'maatschappelijke opvoeding', 'zorg voor elkaar', 'participatie' en 'regie'. De visie en de uitgangspunten in de Kadernota Integraal Jeugdbeleid waren leidend bij het formuleren van het nieuwe jeugdbeleid. Deze informatie vormde de input voor het plan van aanpak. Dit plan van aanpak kan worden gezien als het projectplan. Het bevat informatie over de opdrachtverkenning, aangevuld met de inzet van mensen, uren, kosten en de risico's.

Hoewel de gemeente in het plan van aanpak ingaat op welke wijze de betrokken partijen worden betrokken, ontbreekt er een nadere afweging waarom het proces interactief wordt ingezet en op welk niveau (participatieladder) dit gebeurt. Het plan van aanpak gaat wel – zij het oppervlakkig – in op de verschillende belanghebbenden in het proces. Er is echter niet vastgelegd of dit een uitputtende lijst is en in hoeverre er mogelijkheden zijn om af te haken of aan te sluiten.

Het plan van aanpak is door het college vastgesteld. In het plan van aanpak is een tijdpad opgenomen. Er worden geen voorbehouden gemaakt. Verder is het onduidelijk wat er gebeurt als de inbreng van betrokken partijen gevolgen heeft voor de planning.

*Het Integraal Jeugdbeleid heeft tot doel aandacht te besteden aan alle aspecten die met jeugdbeleid te maken hebben. Het leven van kinderen en jongeren speelt zich af op veel verschillende plaatsen (thuis, bij de kinderopvang, op school, maar ook in de buurt en bij de sportvereniging). Integraal jeugdbeleid beperkt zich daarom niet tot één specifiek domein, maar legt juist verbindingen tussen de verschillende domeinen. Bij Integraal Jeugdbeleid worden door gemeenten vaak verschillende doelen nagestreefd, zoals het vergroten van ontwikkelingskansen en het voorkomen van achterstand en uitval. Daarbij betreft de gemeente nu al, maar ook in de aan de orde zijnde nieuwe beleidsperiode van vier jaren, meerdere beleidsterreinen en organisaties. Ook verenigingen spelen hierbij een belangrijke rol.*

*De overall doelstelling van het jeugdbeleid van de gemeente Oirschot luidt als volgt:*

*De gemeente wil een helder, effectief, samenhangend en integraal jeugdbeleid dat zich richt op ontwikkelings- en ontplooiingsmogelijkheden en behoeften van alle jeugdigen in de gemeente Oirschot alsmede op de risico's en problemen bij kinderen en hun ouders.*

*In het jeugdbeleid richt de gemeente zich op de doelgroep van 0 tot 23 jaar. De doelgroep die is gesplitst in vier categorieën: 0 - 4 jaar, 4 - 12 jaar, 12 - 18 jaar en 18 - 23 jaar. Vanwege rijksbeleid geldt bij het Centrum voor Jeugd en Gezin de doelgroep -9 maanden tot 23 jaar. Het jeugdbeleid van de gemeente Oirschot richt zich nadrukkelijk op een brede doelgroep, daarnaast is speciale aandacht voor een kleine groep jeugd waarmee het minder goed of slecht gaat. Volgens landelijk onderzoek kan de overgrote meerderheid van de jeugd (85%) op een normale manier opgroeien in de maatschappij. Slechts een kleine groep (15%) heeft soms extra aandacht nodig vanuit de eigen omgeving of hulp (school of professionele hulpverlener). Het Centrum voor Jeugd en Gezin krijgt een sleutelpositie als het gaat om het goed afstemmen van de hulpvraag van ouders en jeugdigen op het lokale en regionale hulpaanbod.*

### *Rolverdeling*

- *Gemeenteraad*: heeft opdracht gegeven tot herziening van het integraal jeugdbeleid.
- *Bestuurlijk opdrachtgever*: het college van burgemeester en wethouders, en in het bijzonder de wethouder maatschappij, economische zaken en handhaving. De bestuurlijke opdrachtgever informeren de raad- en commissieleden.
- *Ambtelijk opdrachtgever*: het afdelingshoofd Maatschappij is ambtelijke opdrachtgever voor het project.
- *Projectleider*: Vanuit de gemeente is een projectleider aangewezen. De projectleider is afkomstig uit het team Maatschappelijke Ontwikkeling (afdeling Maatschappij). De projectleider heeft naast de procesbegeleiding (bewaking van planning en kwaliteit, het geven van informatie en de communicatie met externen, het informeren van het bestuur, overleg met belangenpartijen en vertegenwoordiging projectorganisatie en het zorg dragen voor de besluitvorming door de raad) ook een inhoudelijke rol, namelijk het opstellen van het integraal jeugdbeleid.
- *Projectgroep*: er is sprake van een projectgroep (interne projectleiding en adviesbureau). In de projectgroep vindt de onderlinge projectafstemming en sturing plaats.
- *Stuurgroep*: de stuurgroep bestond uit een vertegenwoordiging van de gemeenteraad. De stuurgroep is actief betrokken bij het beleidsproces (informatieoverdracht en feedback).
- *Klankbordgroep*: Er was geen specifieke klankbordgroep. In plaats daarvan maakte de gemeente gebruik van de WMO Adviesraad, het Jongerenpanel in de gemeente en een *vertegenwoordiging uit allerlei maatschappelijke belangengroepen* (jongeren, ouders, scholen, verenigingen en professionele instellingen). Al deze partijen hebben op bepaalde momenten wel de gelegenheid gehad om hun mening te geven over het nieuwe jeugdbeleid.
- *Bewoners*: bewoners hadden geen specifieke rol. Ze zijn wel geïnformeerd.

De gemeente heeft impliciet gekozen voor een projectgroep. Daarvan maken zowel interne als externe deskundigen deel uit. Daarbij is ook rekening gehouden met de inbreng vanuit de verschillende beleidsterreinen die met het jeugdbeleid van doen hebben. Dit is een sterk punt: er ontstaat een integrale benadering.

De gemeente heeft workshops georganiseerd waarin alle participanten in het jeugdbeleid waren vertegenwoordigd. Aan de ene kant is dit bedoeld om draagvlak voor het beleid en aan de andere kant was het de bedoeling om iedereen zijn/haar inbreng te laten geven over de te voeren activiteiten.

Gedurende het proces is de stuurgroep nauw betrokken bij het beleidsproces. Uiteindelijk heeft dit niet geleid tot aanmerkelijke wijzigingen in het voorgestelde beleid.

De gemeenteraad wenste een nieuw integraal jeugdbeleid, dat bovendien SMART geformuleerd was. De uitgangspunten voor het beleid stonden in de Kadernota Integraal Jeugdbeleid (2008). Dit document is voorafgaand aan de totstandkoming van het Integraal Jeugdbeleid door de gemeenteraad behandeld. Het probleem en de kaders stonden daarmee grotendeels vast. De probleemanalyse heeft zich vooral voorafgaand aan het beleidsproces, in de politieke arena afgespeeld.

### Beleidsbepaling

De uitgangspunten voor het beleid zijn vastgelegd in de kadernota Integraal Jeugdbeleid. Daarin is onder andere vastgelegd dat de oplossingen zich moesten richten op 6 van de 9 prestatievelden uit de WMO.

De beleidsnota is opgesteld aan de hand van het plan van aanpak. Vanuit dat plan is in deze nota rekening gehouden met:

- De Kadernota voor een nieuw Integraal Jeugdbeleid van deze gemeente met de daarin verwerkte pijlers van het Wmo (beleid) zijnde: Maatschappelijke Opvoeding, Participatie en Zorg voor Elkaar
- De inhoud van het Beleidsplan Wmo 2008-2011.
- De resultaten van de enquête van het Jongerenpanel (december 2007/ januari 2008) onder jongeren van 12 t/m 25 jaar uit de gemeente Oirschot.
- De van toepassing zijnde wettelijke voorschriften.

In het kader van een integrale aanpak hebben medewerkers van het team Maatschappelijke Ontwikkeling en het team Ruimtelijke Ontwikkeling hun inbreng geleverd. Het Jongerenpanel Oirschot (JPO) is, als adviesorgaan van de gemeente, gevraagd een eerste concept te commentariëren. De reacties zijn voorgelegd en besproken met de Stuurgroep Jeugdbeleid uit de Raad en verwerkt in het concept. Die Stuurgroep heeft op 10 juni 2008 gereageerd op het eerste

concept. Op 16 juni 2008 heeft een "meedenkavond" plaatsgevonden. Voor die avond waren jongeren, ouders, scholen, verenigingen en professionele instellingen uitgenodigd. Aan de hand van stellingen en vragen hebben toen in vijf werkgroepen discussies plaatsgevonden. Die discussies resulteerden in aanbevelingen. Deze aanbevelingen hebben een plek gekregen in de conceptbeleidsnota.

De conceptbeleidsnota is vervolgens in het college van burgemeester en wethouder behandeld en daarna in de stuurgroep.

Tijdens het overleg met de stuurgroep op 14 oktober 2008 reageerde de stuurgroep positief op de conceptbeleidsnota. Wel gaf de stuurgroep aan de conceptbeleidsnota ambitieus te vinden. De stuurgroep voorzag problemen met betrekking tot de uitvoerbaarheid van het jeugdbeleid voor 2009 als de gemeente geen extra formatieplaats in het jongeren(opbouw)werk beschikbaar zou stellen voor 2009. Tijdens het overleg met de stuurgroep op 14 oktober 2008 heeft de gemeente aangegeven de mogelijkheid te onderzoeken om voor het jaar 2009 een extra formatieplaats in het jongeren(opbouw)werk te realiseren. De wethouder maatschappij, economische zaken en handhaving gaf tijdens de raadsvergadering op 28 oktober over de Begroting 2009 aan deze kosten te kunnen dekken vanuit het fonds Sociale Veiligheid. Dit is door de raad geaccordeerd. In de uiteindelijke beleidsnota zou vervolgens nog een voorstel worden opgenomen voor de dekking van de benodigde formatie vanaf 2010.

Op basis van de conceptbeleidsnota en het commentaar heeft de gemeente met betrekking tot de oplossingen een aantal workshops belegd, waarin diverse belangenpartijen vertegenwoordigd waren. Het doel van deze workshops was dat de aanwezige partijen mee mochten denken over een aantal van te voren geselecteerde thema's, en zo mogelijke input konden leveren aan het beleid. Aan de hand van een aantal stellingen, die geënt zijn op de WMO-prestatievelden, heeft de gemeente de discussie gestroomlijnd. Het resultaat van de workshops is opgenomen in de definitieve conceptbeleidsnota. De beleidsnota is voorzien van een actieplan voor de periode van 2009 tot en met 2012. In het actieplan is een onderverdeling gemaakt per WMO-prestatieveld. En per actie is vastgelegd welke partij de actie moet uitvoeren en wanneer. De definitieve conceptbeleidsnota met het actieplan is besproken in het college. De definitieve conceptbeleidsnota is daarna vrijgegeven voor de inspraakprocedure.

Sommige burgers en instellingen maakten gebruik van de gelegenheid om op de definitieve conceptbeleidsnota te reageren. De inspraakreacties hebben geleid tot belangrijke inhoudelijke tekstwijziging(en). Deze heeft het college voorgelegd aan de stuurgroep jeugdbeleid. De inspraaknotitie met daarin alle reacties die tijdens de inspraak naar voren zijn gekomen en de bijbehorende overwegingen, is als bijlage aan de beleidsnota toegevoegd.

De WMO Adviesraad, het Jongerenpanel Oirschot en het jongeren(opbouw)werk hebben zich positief uitgesproken over de definitieve beleidsnota. Tot slot, nadat de beleidsnota wederom op bestuurlijk niveau is doorgesproken, heeft de gemeenteraad het beleidsplan vastgesteld (25 november 2008).

#### Uitvoering

In de nota Integraal Jeugdbeleid is een paragraaf over monitoring opgenomen. In de periode van november 2010 tot maart 2011 (halverwege de planperiode) evalueert de gemeente de nota en de uitvoering ervan. Op dit moment valt hier nog niet veel over te zeggen.

### **6.3.3. Subsidiebeleid**

Sinds juli 1998 kent de gemeente Oirschot een door de gemeenteraad vastgesteld Subsidiebeleidsplan met Subsidieverordening Specifiek Welzijn en Sport.

De gemeenteraad heeft in 2007 de ambitie uitgesproken te willen komen tot een nieuw subsidiebeleid dat beter past bij de huidige visie van de gemeente om, daar waar mogelijk te sturen op het bereiken van maatschappelijke doelen. De raad heeft aangegeven te willen komen tot een subsidiebeleid met daarin opgenomen een mogelijk aangepast tarievenbeleid. Op 23 juni 2008 heeft de gemeenteraad een Kadernotitie voor een nieuw Subsidiebeleid vastgesteld. Op basis van die notitie is de Beleidsnota Subsidiebeleid (inclusief subsidieverordening en beleidsregels) opgesteld.

Het proces is gestart in 2007 en is in maart 2009 afgerond met de vaststelling van het subsidiebeleid door de raad.

### ***Procesbeschrijving***

Hieronder volgt een beschrijving van het beleidsproces aan de hand van het beleidsfasemodel.

#### Agendavorming

Eind jaren negentig is het oude subsidiebeleid in werking getreden. Het oude subsidiebeleid – met mogelijke onvolkomenheden – gold sinds 1998 (effectief geworden in 1999). Vanuit de bezuinigingsdoelstellingen in 2005 is het subsidiebeleid weer ter discussie gekomen. In 2005 heeft de toenmalige gemeenteraad het college opdracht gegeven om 300.000 euro te bezuinigen op subsidies. Op basis van deze opdracht heeft het toenmalige college een notitie geschreven, waarin het college aan de raad keuzes voorlegde om te bezuinigen. De gemeenteraad heeft aan de hand van deze notitie gesprekken gevoerd met stakeholders. Dit speelde echter een half jaar voor de verkiezingen. Waardoor het onderwerp een sterke politieke lading kreeg. De gesprekken en het momentum leidden tot de conclusie de voorgestelde keuzes (politiek gezien) niet haalbaar waren.

Na de verkiezingen is de doelstelling veranderd: de gemeente moest het subsidiestelsel omvormen van een exploitatiegerichte verdeling naar een verdeling waarbij de WMO doelen centraal stonden. Het systeem moest eenvoudiger en de administratieve lasten voor de gemeente moesten omlaag gebracht worden.

Op 8 april 2008 heeft er een b&w-informatiebijeenkomst<sup>2</sup> plaatsgevonden. Daarin zijn de kaders benoemd. De gemeenteraad heeft vervolgens een kadernotitie laten opstellen waarin zowel de kaders als een stappenplan is opgenomen. Deze kadernotitie is uiteindelijk in 2008 bestuurlijk vastgesteld.

#### Beleidsvoorbereiding

##### *Projectplan*

De informatie die gewoonlijk in het projectplan is vastgelegd, is in deze casus terug te vinden in de kadernotitie. De kadernotitie gaat in op de probleemstelling, de doelen, de kaders en de planning. Niet of niet expliciet aan de orde komen de ambtelijke inzet en de middelen. De communicatie komt summier aan bod. De kadernotitie doet daarentegen wel uitspraken over de processtappen. Inhoudelijk is dit niet verder uitgewerkt.

In de kadernotitie is uitdrukkelijk gesteld dat draagvlak en begrip zeer belangrijk zijn. De belanghebbenden zijn de raad, het college, het beleidsteam en de verenigingen en/of andere betrokken organisaties (klankbordgroep). Alle partijen krijgen een actieve rol toebedeeld. Er is aangegeven op welke manier de gemeenteraad en de klankbordgroep opereren. Nergens is weergegeven welke partijen in de klankbordgroep plaatsnemen. Hoe de selectie van de klankbordgroepleden tot stand is gekomen, is niet duidelijk.

Na de verkiezingen in 2006 was de gemeenteraad nog steeds van oordeel dat het subsidiebeleid heringericht moest worden. Daarop stak de gemeente in op het budgetbeleid. Niet de exploitatie was leidend, maar de WMO doelstellingen. Verder moest er een eenvoudig systeem komen, dat helder was met zo min mogelijk administratieve lasten. Dat houdt in dat het subsidiebeleid:

- a. instrumenten moet bevatten om maatschappelijke doelen te realiseren. Het beleid is daarom gerelateerd aan de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) en de thema's zoals die zijn neergelegd in de door de gemeenteraad vastgestelde Kadernota Maatschappij. Het gaat dan om de thema's: Maatschappelijke opvoeding, Zorg voor elkaar, Participatie en Versterking van de leefbaarheid;
- b. gericht moet zijn op de doelgroepen: jeugd 0 tot 23 jaar, ouderen (65 jaar en ouder) en personen met een lichamelijke, psycho-sociale en/of verstandelijke beperking;
- c. gericht moet zijn op de niet professionele verenigingen en organisaties. Professionele organisaties en organisaties die regionaal georganiseerd zijn en door meerdere gemeenten in stand worden gehouden vallen buiten dit beleid. Met die partners maakt de gemeente, daar waar dat nog niet is gebeurd, aparte afspraken die de gemeente vervolgens in een budgetovereenkomst vastlegt;

---

<sup>2</sup> De gemeente Oirschot kent geen commissies meer sinds 2006. Daarvoor in de plaats zijn er opiniërende en besluitvormende raadsvergaderingen (beide om de 4 weken). Omdat de raadsvergaderingen openbaar zijn en omdat zowel de raad als het college de behoefte hebben om bij tijd en wijlen in vertrouwen informatie en standpunten uit te wisselen, zijn de b&w-informatiebijeenkomsten in het leven geroepen. 23 juni 2008 heeft de gemeenteraad de kadernotitie vastgesteld.

- d. gericht moet zijn op de terreinen: Educatie, Sport en Spel, Kunst en Cultuur en Zorg;
- e. beperkt van toepassing mag zijn op de verenigingen en organisaties die een waarderingssubsidie ontvangen. Dit is onderdeel van een harmonisatie;
- f. uit moet gaan van budgettaire neutraliteit op het totale subsidiebudget, maar om het beleid echt uit te kunnen voeren zijn toch jaarlijks extra middelen nodig;

Belangrijk aandachtspunt is de randvoorwaarde dat het beleid niet tot gevolg mag hebben dat er clubs of verenigingen onevenredig op achteruit gaan, met tot gevolg dat deze ophouden te bestaan. Verder moet er zoveel mogelijk sprake zijn van een budgettair neutrale herijking. Daarnaast is het voor de gemeente essentieel om begrip te krijgen en draagvlak te creëren voor het feit dat het subsidiebeleid moet veranderen.

Impliciet concludeert de gemeente dat het onderwerp Subsidiebeleid geschikt is voor een interactieve aanpak. In de kadernotitie of andere onderliggende stukken ontbreekt echter een paragraaf waarin de gemeente ingaat op de vraag waarom dit zo is. Hoewel de gemeente aangeeft op welke wijze de betrokken partijen worden betrokken, ontbreekt er een nadere afweging waarom het proces interactief wordt ingezet en op welk niveau (participatieladder) dit gebeurt. De gemeente heeft wel duidelijk aangegeven – zij het oppervlakkig – welke belanghebbenden er in het proces aan de orde komen.

In de kadernotitie is een tijdspad opgenomen. Er worden geen voorbehouden gemaakt. Het is onduidelijk wat er gebeurt als de inbreng van betrokken partijen gevolgen heeft voor de planning. Het plan van aanpak is door het college en door de raad vastgesteld.

#### *Rolverdeling*

- *Gemeenteraad*: heeft opdracht gegeven tot herziening van het subsidiebeleid.
- *Bestuurlijk opdrachtgever*: het college van burgemeester en wethouders, en in het bijzonder de wethouder maatschappij, economische zaken en handhaving. De bestuurlijk opdrachtgevers informeren de raad- en commissieleden;
- *Ambtelijk opdrachtgever*: het afdelingshoofd Maatschappij is ambtelijk opdrachtgever voor het project.
- *Projectleider*: Vanuit de gemeente is een projectleider aangewezen. De projectleider is afkomstig uit het team Maatschappelijke Ontwikkeling (afdeling Maatschappij). De projectleider heeft naast de procesbegeleiding (bewaking van planning en kwaliteit, het geven van informatie en de communicatie met externen, het informeren van het bestuur, overleg met belangenpartijen en vertegenwoordiging projectorganisatie en het zorg dragen voor de besluitvorming door de raad) ook een inhoudelijke rol, namelijk het opstellen van het subsidiebeleid.
- *Projectgroep*: er is geen sprake van een projectgroep.
- *Stuurgroep*: Het hele beleidsvormingsproces is op ambtelijk niveau getrokken. Voor zover er sprake was van een stuurgroep, dan was dit in de vorm van de gemeenteraad zelf.
- *Klankbordgroep*: De klankbordgroep dient als spreekbuis namens stakeholders, als klankbord en voor brainstormen. In de klankbordgroep zitten vertegenwoordigers van de Oirschotse verenigingen die baat hebben bij het gemeentelijke subsidiebeleid (welzijn, sport, zorg, enz.).
- *Bewoners*: bewoners hebben geen rol.

Er is door de gemeente geen expliciet procesontwerp gemaakt. Daarnaast hebben de actoren geen inspraak gehad bij het vaststellen van het procesontwerp. Het instellen van een klankbordgroep, waarin een groot deel van alle gesubsidieerde instellingen en verenigingen was vertegenwoordigd, is beslist een goed initiatief geweest. De gemeente heeft – hoewel het kader en de oplossingsrichting praktisch vaststonden – de kans gehad om via deze weg draagvlak te creëren. Aan de ene kant ontstond er draagvlak voor het beleid en anderzijds heeft iedereen zijn/haar inbreng gehad.

De analysestap is in de eerste plaats een interne gemeentelijke aangelegenheid geweest. Duidelijk was dat het subsidiebeleid omgevormd moest worden; in eerste instantie vanuit een bezuinigingsoogpunt, later vanuit de Wmo-invalshoek. Daarop heeft de gemeente nagedacht hoe dit het beste kon. De raad heeft heel nadrukkelijk zelf aangegeven de kaders te willen formuleren. In het proces dat volgde, is een klankbordgroep geformuleerd, waarin 12 personen uit Oirschotse organisaties en verenigingen waren vertegenwoordigd. Op 23 juni 2008 heeft de gemeenteraad een Kadernotitie voor een nieuw Subsidiebeleid vastgesteld.



### Beleidsbepaling

Voor de beleidsagenda geldt dat de uitgangspunten al in de kadernotitie vastlagen. Het subsidiebeleid moest worden herzien. Niet de exploitatie was leidend, maar de WMO doelstellingen. Verder moest er een eenvoudig systeem komen, dat helder was met zo min mogelijk administratieve lasten.

Nadat de gemeenteraad de kaders heeft bepaald, hebben de leden uit de klankbordgroep de gelegenheid gehad om samen met de projectleider mee te denken over de inhoud van het nieuwe beleid. De bedoeling hiervan was om draagvlak te creëren binnen de doelgroep. Deze klankbordgroep heeft het conceptbeleid in juni 2008 tijdens een bijeenkomst met de gemeentelijke projectleider besproken.

De klankbordgroep heeft met nadruk gekeken naar wat goed is voor de gemeenschap. Vooraf was duidelijk gemaakt dat de gemeente niet het doel had om clubs om zeep te helpen. Als dat zou gebeuren, dan was er via maatwerk altijd een oplossing voor. Hiermee voorkwam de gemeente dat belangenpartijen voor eigen parochie preekten.

Op basis van de kaders en de inzichten van de klankbordgroep heeft de projectleider vervolgens het beleid vormgegeven. In oktober 2008 hebben de raad en de klankbordgroep zich wederom gebogen over het conceptbeleid. In de bijlagen bij het nota Subsidiebeleid zijn de Algemene subsidieverordening en de beleidsregels (=uitvoeringskader) nader uitgewerkt.

In november 2008 heeft het subsidiebeleid ter inzage gelegen en konden de burgers van Oirschot reageren. Hierna heeft de gemeente het beleidstuk afgerond.

Op 3 maart 2009 heeft de gemeenteraad – net voordat het college van burgemeester en wethouders viel – het subsidiebeleid vastgesteld.

Het besluit luidde als volgt:

- De Nota Subsidiebeleid voor de gemeente Oirschot, inclusief de Algemene Subsidieverordening vast te stellen.
- Het Subsidiebeleidplan en de Subsidieverordening Specifiek Welzijn en Sport, vastgesteld door de gemeenteraad op 28 juli 1998, in te trekken per 1 januari 2010.
- De Nota Subsidiebeleid, inclusief de Algemene Subsidieverordening voor het eerst van toepassing te verklaren op de subsidieaanvragen voor 2010.

### Uitvoering

Het beleid is niet specifiek voorzien van een uitvoeringsparagraaf. Wel is het beleid doorvertaald in de algemene subsidieverordening en de beleidregels. Kort gezegd komt het erop neer dat de uitvoering van het beleid een gemeentelijke aangelegenheid is. Alle facetten die bij subsidiëring komen kijken liggen op het bordje van de gemeente.



## 7. Analyse

In dit hoofdstuk volgt een analyse van de vier casussen zoals die in hoofdstuk 6 beschreven zijn. Op basis van deze analyse worden conclusies geformuleerd en aanbevelingen gedaan voor interactief beleid binnen de gemeenten Oisterwijk en Oirschot.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Paragraaf 7.1 bevat een analyse van de casussen in de gemeente Oisterwijk: StructuurvisiePlus (7.1.1) en Visie Wonen, Zorg en Welzijn (7.1.2). Paragraaf 7.2 bevat een analyse van de casussen in de gemeente Oirschot: Integraal jeugdbeleid (7.2.1) en subsidiebeleid (7.2.2). Paragraaf 7.3 geeft inzicht in de wezenlijke verschillen en overeenkomsten tussen de onderzochten casussen weer.

### 7.1. Gemeente Oisterwijk

#### 7.1.1. Analyse StructuurvisiePlus

Aan de hand van de theorie en de beschrijving in hoofdstuk 6 volgt nu een analyse van het proces van de StructuurvisiePlus.

##### ***Motief voor interactief beleid***

De literatuur spreekt van een motievenketen, met aan het begin het verhogen van democratische legitimiteit van beleid. Hier ligt de basis voor een interactieve aanpak. Verschillende empirische onderzoeken laten zien dat vooral draagvlak en inhoudelijke verrijking worden genoemd als motief voor interactieve aanpak.

Uit de dossiers blijkt dat de gemeente vooraf bepaald heeft dat de StructuurvisiePlus integraal en interactief tot stand moest komen en dat er draagvlak moest zijn om betrokkenheid te creëren. Een integrale benadering en een interactieve aanpak zijn later als doelstelling vastgelegd in het projectplan. Uit de interviews blijken draagvlak en inhoudelijke verrijking de belangrijkste motieven voor de interactieve aanpak. Het expliciet benoemen van de integrale aanpak heeft volgens de bestuurder niet uitsluitend een inhoudelijke reden. De gemeente is in 1997 ontstaan na een gemeentelijke herindeling. De periode na de herindeling kenmerkte zich door een cultuur van het werken op eilandjes. Dit kwam de integraliteit van beleid niet ten goede. De StructuurvisiePlus was een uitstekende aanleiding om juist ook hierin stappen te zetten. Uit de motievenketen van Edelenbos valt op te maken dat het verbeteren van de integraliteit van beleid ook onder het motief 'inhoudelijke verrijking' valt.

In de interviews is de vraag voorgelegd aan de bestuurder, de projectleider en de externe betrokkene hoe men achteraf terugkijkt op het proces van de StructuurvisiePlus en de mate waarin de interactieve aanpak heeft bijgedragen aan de vooraf genoemde motieven. De reacties lopen sterk uiteen. Zowel de bestuurder als de projectleider geven aan dat er als gevolg van de inbreng van partijen inhoudelijke discussies zijn geweest. Dit heeft geleid tot een beter eindproduct. De bestuurder heeft wel als kanttekening dat het abstractieniveau van een StructuurvisiePlus iets extra's vraagt van burgers. Dat dit voor veel burgers 'te' abstract is, blijkt uit de opkomstcijfers (enkele tientallen burgers). Daarmee stellen zowel de projectleider als de bestuurder vraagtekens bij het begrip 'draagvlak' en of dit traject heeft bijgedragen aan het verkrijgen van meer 'draagvlak'. "Kun je stellen dat een StructuurvisiePlus draagvlak geniet als er maar 11 inspraakreacties binnenkomen? Waren dit er meer geweest als de burgers niet mee hadden mogen spreken? Namens wie hebben die burgers gesproken die wel hebben deelgenomen aan het proces en is dat representatief?" Beiden concluderen dat het begrip draagvlak erg lastig is en dat vooraf het begrip draagvlak nader gedefinieerd zou moeten worden. Evenwel zeggen bestuurder en de projectleider dat het proces heeft bijgedragen aan de motieven inhoudelijke verrijking en draagvlak. Met name de integrale benadering was goed geborgd doordat de gemeente een brede (interne) projectgroep ingesteld had.. De onderlinge (interne) verhoudingen zijn sinds de StructuurvisiePlus verbeterd.

De externe betrokkene stelt dat het proces voor hem weinig heeft toegevoegd, vanwege onder meer het abstractieniveau en de mate waarin het uiteindelijk is gekomen tot concrete acties. "Het behelst ook het gehele grondgebied, terwijl ons belang zich beperkt tot het bestaand stedelijk gebied (en evt. uitbreidingslocaties)." De externe betrokkene onderschreef het nut en de noodzaak

van het opstellen van een StructuurvisiePlus niet: "Wij hadden heel andere opgaven waarmee we ons op dat moment bezig moesten houden."

Op de vraag of het proces heeft bijgedragen aan andere motieven wordt door zowel de projectleider als de bestuurder het motief tijdswinst genoemd. De projectleider en de bestuurder vonden dat drie jaar een redelijke termijn is voor een dergelijk proces. De externe betrokkene daarentegen is van mening dat er van tijdswinst geen sprake is. Naar zijn mening heeft het proces heeft veel te lang geduurd.

Tijdswinst kan verwijzen naar de totstandkoming van het beleid, maar ook naar de uitvoering van het beleid. Het idee achter interactief beleid is dat het gemeentebestuur ook makkelijker en sneller tot uitvoer over kan gaan van haar beleid als er sprake is van draagvlak. De projectleider stelt dat de StructuurvisiePlus vooral een kadernota is waaraan nieuwe ontwikkelingen getoetst kunnen worden en niet zozeer een antwoord op een probleem. De StructuurvisiePlus biedt een toekomstperspectief van 15-20 jaar en bevat een uitvoeringsparagraaf met daarin een aantal grote ontwikkelingen. Gezien het perspectief van het beleidsdocument wordt door zowel de bestuurder als de projectleider gesteld dat veel projecten inmiddels zijn opgepakt, maar dat weinigen klaar zijn. Wat daarbij wel opvalt, is dat de gemeente in 90% van de gevallen de initiatiefnemer is.

Uit het bovenstaande blijkt dat het motief voor een interactieve aanpak in het geval van de StructuurvisiePlus overeenkomt met wat de literatuur aangeeft: draagvlak en inhoudelijke verrijking. In de gesprekken met de projectleider, bestuurder en extern betrokkene is het eerste motief van de keten (verhogen democratische legitimiteit) geen enkele keer naar voren gekomen.

### **Participatieladder**

De participatieladder van Edelenbos geeft een beeld van de mate van interactie gedurende het proces. Aan de betrokkenen is gevraagd wat hun verwachting was met betrekking tot de mate van interactie. Ook is gevraagd of verwachting en werkelijkheid overeenkomen.

De bestuurder geeft aan dat de mate van interactie zich bevond op het niveau van raadplegen en adviseren. Dit was naast de werkelijke mate van interactie ook zijn wensbeeld. De projectleider geeft aan dat de mate van interactie op het niveau van adviseren ligt en dat dit ook het gewenste niveau is. De externe betrokkene daarentegen had de wens dat er sprake zou zijn van coproductie, maar heeft moeten constateren dat het in werkelijkheid om adviseren en raadplegen ging. Hier is dus duidelijk zichtbaar dat de externe partij iets anders verwacht dan wat hem in werkelijkheid wordt geboden. De projectleider geeft aan dat de mate van interactie ook niet op deze manier is vastgelegd in het projectplan. Er is wel een communicatieplan geschreven waarin de stappen staan, maar hierin is niet duidelijk gesteld wat de werkelijke inbreng (en de gevolgen) is van partijen. De bestuurder onderschrijft dit en stelt dat dit tevens zijn grootste leerervaring is in dit traject. "Wij hebben de consequenties van het proces niet vooraf kenbaar gemaakt, waarmee de raad de mogelijkheid wordt geboden om later in te grijpen. Dit hebben ze ook gedaan door het eindproduct gewijzigd vast te stellen. Een dergelijk handelingsperspectief komt het proces niet ten goede. In een vervolgtraject moeten de marges duidelijk gesteld worden door de raad. Een voorstel dat gedaan wordt binnen die marges moet kunnen rekenen op een 'ja' vanuit de raad." De projectleider vult aan dat in het proces wel telkens is gezegd dat de raad het bevoegde orgaan is en dat zij uiteindelijk het besluit nemen. Hiermee zijn naar haar mening de verwachtingen wel helder gemaakt.

In het gesprek met de projectleider is gevraagd om het model van De Graaf in te vullen. Op basis hiervan wordt geconcludeerd dat de interactie niet gedurende het gehele proces heeft plaatsgevonden. Aan het begin van het proces (beleidsprobleem) is er sprake van adviseren. Het betreft een fase waarin (vrijblijvend) geïnventariseerd wordt wat de problemen zijn. Deze problemen zijn vervolgens verzameld. Na deze fase valt de gemeente terug op de minder interactieve treden van de participatieladder: informeren en raadplegen. Gesteld wordt dat er dan feitelijk geen sprake meer is van interactief beleid.

De participatieladder is kennelijk niet gehanteerd bij het opzetten van het procesontwerp. Terugkijkend op het proces blijken, vertaald naar de participatieladder, alle vormen van interactie te hebben plaatsgevonden.

<b>Fase in het beleidsproces</b>	Betrokken partijen zijn niet betrokken geweest bij het formuleren van de beleidsagenda. Het document 'de opgave' is zonder overleg met externen tot stand gekomen en door de raad vastgesteld. Partijen zijn daarmee laat betrokken; Informeren.
<b>Randvoorwaarden</b>	De gemeente heeft als inhoudelijke randvoorwaarde gesteld dat het moet gaan om een duurzaam ruimtelijk structuurbeeld. Andere randvoorwaarden zijn vastgelegd in bestaand beleid en wet- en regelgeving. De invulling van het duurzaam ruimtelijk structuurbeeld heeft plaatsgevonden op grond van de beleidsessies en werksessies met externe partijen. Dit is wel op voorstel vanuit de gemeente gedaan. Daarnaast is een procesmatige randvoorwaarde geformuleerd in de vorm van het creëren van draagvlak en betrokkenheid. De randvoorwaarden voor het duurzaam ruimtelijk structuurbeeld staan grotendeels vast en zijn bepaald door de verschillende overheidslagen, zeker daar waar het om het buitengebied gaat. Ideeën en plannen worden aan deze kaders getoetst; Adviseren
<b>Mate van input</b>	Met name in de eerste fase hebben de verschillende partijen veel input kunnen leveren. De gemeente heeft hen hiertoe ook uitgenodigd; Adviseren. In de werksessies is partijen gevraagd te reageren op voorstellen van het gemeentebestuur; Raadplegen
<b>Beleidsprobleem</b>	De startnotitie dient om de problemen in beeld te brengen op de verschillende beleidsterreinen. Partijen hebben hierbij de mogelijkheid gekregen om hun versie van het probleem in te brengen. Uiteindelijk heeft het bestuur de beleidsproblemen vastgelegd in de notitie De Opgave; Adviseren
<b>Oplossingen</b>	Er is een concreet uitvoeringsprogramma opgesteld. De regie en verantwoordelijkheid om de doelen uit het duurzaam ruimtelijk structuurbeeld te realiseren ligt hoofdzakelijk op het bordje van de gemeente. De oplossingen worden in beginsel dan ook door het gemeentebestuur bepaald; Informeren
<b>Mate van binding aan uitkomsten</b>	De raad heeft de Structuurvisie gewijzigd vastgesteld en heeft ook vooraf (in het projectplan) kenbaar gemaakt dat zij uiteindelijk het document vaststellen. Ze voelen zich daarmee niet gebonden aan de uitkomsten van het proces; Raadplegen.

Tabel 7.1. Participatie in proces StructuurvisiePlus aan de hand van het model van De Graaf.

### Proces

In de literatuur, met name De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, wordt aangegeven dat vooraf uitgebreid stil moet worden gestaan bij het procesontwerp en welke randvoorwaarden er gelden gedurende het proces. In hoofdstuk vier staat beschreven dat naarmate er meer ruimte wordt gegeven voor interactie, deze afspraken belangrijker worden omdat het afbreukrisico anders erg groot wordt.

Voor de StructuurvisiePlus is een projectplan opgesteld met daarin een plan van aanpak. Een afzonderlijk procesontwerp is niet gemaakt. Het projectplan beschikt wel over een afzonderlijk communicatieplan, waarin staat op welke wijze er gedurende het proces met wie wordt gecommuniceerd en wat de communicatie inhoudt. Het plan van aanpak en communicatieplan zijn gepresenteerd aan extern betrokkenen. Men heeft geen invloed gehad op beide documenten. De projectleider geeft dit ook aan in het gesprek. Interne betrokkenen en het adviesbureau hebben het plan van aanpak ingericht. Het plan van aanpak is niet door de commissie en raad vastgesteld.

Een beleidsproces wordt gestart vanuit de gedachte dat er zich een probleem voordoet: de werkelijke situatie komt niet overeen met de gewenste situatie. Hieruit zou de noodzaak voor een beleidsproces moeten blijken. Bij de StructuurvisiePlus is dit niet vooraf onderzocht, stelt de bestuurder. "Het was de provincie die aanstuurde op het maken van een dergelijk beleidsdocument en ervoor heeft gezorgd dat het op de lokale agenda werd geplaatst." De bestuurder merkt daarnaast op, dat door de raad aan het begin van het proces (bij het vaststellen van de startnotitie) geen/nauwelijks kaders zijn gesteld. Hierdoor ontstaat de indruk dat er veel ruimte is of ruimte wordt geboden.

Het proces is verlopen langs de stappen het model van verkenning – agendavorming - visie + uitvoering - besluitvorming. Opvallend in dit proces is de rol van de raad en het college. Het college heeft besloten de StructuurvisiePlus aan te passen en gewijzigd door te sturen naar de raad. De raad heeft vervolgens ook forse wijzigingen aangebracht in de StructuurvisiePlus alvorens de StructuurvisiePlus vrij werd gegeven voor inspraak. Tot slot heeft de raad de StructuurvisiePlus gewijzigd vastgesteld na de inspraak. De sturing in het proces van verkenning, agendavorming en het opstellen van de visie lag hoofdzakelijk bij de externe procesmanager en de interne projectgroep.

De bestuurder geeft aan dat hij van mening is dat er onvoldoende na is gedacht over hoe een dergelijk proces ingericht moet worden. Het stappenplan is onvoldoende uitgewerkt om als procesontwerp te dienen. Daarnaast is er onvoldoende nagedacht over de consequenties van de interactieve aanpak. "Naar mijn mening had er bijvoorbeeld nagedacht moeten worden over de status van de beleidsessies met raadsleden. Ook het feit dat college en raad de StructuurvisiePlus

gewijzigd vast stellen geeft stof tot nadenken. Naar mijn mening zijn de kaders vooraf onvoldoende vastgesteld," aldus de bestuurder.

Zowel de projectleider als de bestuurder geven aan dat er geen bijzondere aandacht is geschonken aan 'spelregels' gedurende het proces. De normale omgangsvormen waren van toepassing. Wel is telkens verteld dat de raad degene is die uiteindelijk het besluit neemt.

Er is wel een projectplan, maar geen procesontwerp opgesteld. Achteraf bezien had de analyse van het probleem meer aandacht moeten krijgen. Het proces is in lijn met de stappen uit het klassieke beleidsfasemodel uitgevoerd. De werkelijke procesgang toont aan dat de politiek juist wel stuurt en weinig ruimte geeft/heeft.

### **Houding en gedrag**

Een interactieve benadering impliceert een bepaalde houding van zowel betrokkenen als initiatiefnemers. Op lokaal niveau is het veelal de gemeenteraad die als initiatiefnemer ervoor zal moeten kiezen om invloed te willen delen en ruimte te geven. Wil (of kan) de initiatiefnemer dit niet, dan ligt een niet interactieve werkwijze meer voor de hand.

Het proces van de StructuurvisiePlus is, zo stelt de projectleider, gestart op het moment dat interactieve beleidsvorming politiek gezien een 'hype' was. "Wij hadden als gemeente nog geen echte ervaring opgedaan met deze vorm van beleidsontwikkeling." De raad wilde het proces interactief aanpakken zegt de bestuurder, maar dezelfde raad besefte op dat moment niet wat ze besloten. Ze wilden wel een interactieve aanpak, maar ze wilden ook altijd de mogelijkheid hebben en behouden om de touwtjes in handen te nemen. Daarentegen was men niet in staat om voor het proces duidelijke kaders te stellen.

De externe betrokkene geeft aan dat uit het procesverloop al blijkt dat de raad de touwtjes in handen heeft door de StructuurvisiePlus gewijzigd vast te stellen. "Mij is tot op de dag van vandaag niet duidelijk, op welke gronden zij dit wilden. Naar mijn idee was de voorgelegde visie niet in strijd met één of meerdere kaders."

De projectleider vertelt ook dat de projectgroep in het begin behoorlijk wat vrijheden had, maar dat naarmate het eindproduct duidelijker werd, de invloed vanuit de politiek toenam. Dit was als zodanig niet de bedoeling. Dit is echter niet of onvoldoende geborgd aan het begin van het proces. De externe betrokkene vult dit aan door te stellen dat de raad toch doet waar ze zelf zin in heeft, anders stelt zij een dergelijk product niet gewijzigd vast.

De raad is gedurende het proces meegenomen alsof ze één van de actoren waren. Er is een beleidssessie specifiek voor de raadsleden georganiseerd. Lang niet alle raadsleden hebben hieraan deelgenomen. Uit opmerkingen van raads- en commissieleden maakte de bestuurder destijds op dat zij het ook erg lastig vonden om buiten hun politieke arena zich te bemoeien in dit proces, om vervolgens als raadslid nog een politiek besluit te moeten nemen.

Gezien het totale proces moet worden geconcludeerd dat de raad zich aan het begin (onbewust) een houding heeft aangenomen die aansluit bij een interactieve aanpak, maar dit feitelijk niet wilde toen zij zich bewust werden van de consequenties.

### **Geschiktheid onderwerp voor interactieve aanpak**

In hoofdstuk 5.3 staan een aantal kenmerken genoemd waaraan getoetst kan worden of een onderwerp geschikt is voor een interactieve aanpak. In het bijzonder beleidsruimte en herkenbaarheid zijn belangrijke kenmerken. Het verdient geen aanbeveling om een onderwerp interactief op te pakken als de omstandigheden er niet naar zijn.

In het geval van de StructuurvisiePlus heeft het gemeentebestuur vooraf aangegeven dat men kiest voor een interactieve aanpak met als doel draagvlak en betrokkenheid te creëren. Uit de dossiers blijkt niet dat er een afweging heeft plaatsgevonden of het onderwerp zich wel leent voor een dergelijke aanpak en of de gekozen aanpak de juiste is. De geïnterviewden geven aan dat de StructuurvisiePlus zeker geschikt is voor een interactieve aanpak, maar dat er vooral gediscussieerd kan worden over de invulling van de interactieve aanpak.

De geïnterviewden geven allemaal aan achteraf aan vraagtekens te hebben bij de betrokkenheid van de burgers in dit proces. Dit wordt mede veroorzaakt door het abstractieniveau van de StructuurvisiePlus. Anderzijds geven zowel projectleider als de bestuurder aan dat ze vraagtekens hebben bij het vermogen van burgers om het eigen belang los te laten voor het algemeen belang.

"De inbreng van de inwoners is erg beperkt gebleken," aldus de projectleider. "Slechts 25 inwoners zijn actief betrokken geweest bij het proces, terwijl alle inwoners waren uitgenodigd tot participatie. Of de StructuurvisiePlus, gezien vanuit het beginselen van representativiteit, kan rekenen op draagvlak is maar zeer de vraag. Uit het feit dat er maar 11 inspraakreacties van inwoners zijn ingediend kan de conclusie worden getrokken dat er draagvlak is vanuit de samenleving. Of dit draagvlak is verkregen door de gekozen aanpak wordt door de projectleider en de bestuurder ten zeerste in twijfel getrokken. Het feit dat burgers weinig betrokkenheid hebben met het onderwerp en dat het een 'ver-van-mijn-bedshow' is, lijkt meer voor de hand liggend. Dat de StructuurvisiePlus geen directe consequenties heeft voor burgers versterkt dit alleen maar." De bestuurder vult dit aan door te stellen dat de burgers waarschijnlijk straks wel komen als het om een bestemmingsplan.

Daarnaast geeft de projectleider aan dat de 11 binnengekomen inspraakreacties afkomstig zijn van een deel van 25 betrokken inwoners. Dit doet sterk vermoeden dat het gaat om het verdedigen van de eigen (individuele) belangen. Hiermee concluderen zowel projectleider als bestuurder dat de gekozen rol voor burgers in het onderhavige proces – achteraf gezien – niet juist is geweest.

De projectleider geeft aan dat bij de StructuurvisiePlus ook een groot aantal belangenorganisaties en overheidsinstellingen betrokken zijn in dit proces. Deze instanties komen normaliter (in top-down benadering) pas aan het woord in de fase van vooroverleg en inspraak. De projectleider heeft het als een meerwaarde ervaren dat zij nu vooraf mee konden praten. Het geeft inzicht in de verschillende beleidsterreinen, problemen en opgaven waar ieder voor staat. Gezien het feit dat er nauwelijks (6) reacties zijn ontvangen concludeert de bestuurder dat er sprake is van draagvlak. Zowel de projectleider als de bestuurder zijn ervan overtuigd dat het onderwerp zich leent voor een interactieve aanpak met deze partijen. De externe betrokkene vond het eigenlijk nog wat te abstract. "Dit heeft echter ook met mijn bedrijfsvoering, taakopvatting en werkterrein te maken."

De bestuurder geeft in het gesprek aan dat de beleidsruimte erg divers is. "Binnen de bebouwde kom hebben wij vele malen meer beleidsruimte dan erbuiten. Echter in het buitengebied zijn wij weer vele malen afhankelijker van andere partijen om onze doelen te bereiken. Daarmee leent het onderwerp zich prima voor een interactieve aanpak, maar verdient het wel aanbeveling om de juiste partijen aan tafel te hebben. Ook dient goed worden nagedacht over de rol van de burgers in een dergelijk proces."

De conclusie is dat het onderwerp zich leent voor een interactieve aanpak. Wel kunnen er vraagtekens geplaatst worden bij het begrip "draagvlak" in relatie tot de deelname van burgers aan het proces. Die deelname is immers zeer gering gebleken.

### **Organisatorische aspecten**

Een interactieve aanpak stelt ook voorwaarden stelt aan de (ambtelijke) organisatie. Is er voldoende kennis, capaciteit en tijd beschikbaar? Is de ambtelijke organisatie zich bewust van (en geschikt voor) haar andere rol en de communicatie die daar bij hoort?

De projectleider heeft in het gesprek aangegeven dat de StructuurvisiePlus het eerste beleidsdocument is dat op deze manier tot stand is gekomen. "De verschillende betrokken ambtenaren stonden vooraf nog sceptisch tegenover dit principe, maar hebben hun mening later bijgesteld." De projectleider stelt wel dat het goed was dat er een externe procesmanager op het project zat die onafhankelijk was en die wel veel ervaring had met dergelijke trajecten. De bestuurder is van mening dat de projectleider samen met het bureau dit project uitstekend heeft voorbereid. Gedurende het proces is bij hem het inzicht ontstaan dat een dergelijke aanpak veel ambtelijk capaciteit (in uren) kost en de organisatie hier onvoldoende rekening mee houdt. De projectleider stelt dat de voorbereiding van een dergelijk proces veel tijd kost, tijd die niet geboden wordt. Als aanbeveling geeft de projectleider aan om juist meer tijd te besteden aan de voorbereidende fase. De bestuurder is hier helemaal mee eens. De externe betrokkene heeft te kennen gegeven het proces als zodanig als strak en goed georganiseerd te hebben ervaren. "De betrokken ambtenaren waren deskundig en ook afspraken werden keurig nagekomen." Wat hem ook op is gevallen gedurende het proces is het nut en de noodzaak van een goed communicatieplan. "Ook in mijn organisatie was communicatie iets wat we erbij deden. Het communicatieplan herinnert je aan je communicatiemomenten en dwingt je ook om hierover na te denken."

Op basis van het vorengaande kan worden gesteld dat de organisatie te weinig tijd heeft ingecalculeerd om het proces te doorlopen. Een positief punt is dat de organisatie het proces en de inhoud functioneel heeft gescheiden. Dit is vooral gevoed vanuit het gebrek aan kennis over procesmanagement. Maar uiteindelijk heeft dit ook de "dubbele-petsituatie" voorkomen.

### **7.1.2. Analyse Visie Wonen, Zorg en Welzijn**

Aan de hand van de theorie en de beschrijving in hoofdstuk 6 volgt nu een analyse van het proces van de Visie Wonen, Zorg en Welzijn.

#### ***Motief voor interactief beleid***

De literatuur spreekt van een motievenketen, met aan het begin het verhogen van democratische legitimiteit van beleid. Hier ligt de basis voor een interactieve aanpak. Verschillende empirische onderzoeken laten zien dat vooral draagvlak en inhoudelijke verrijking worden genoemd als motief voor interactieve aanpak.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat voor de Visie Wonen, Zorg en Welzijn draagvlak en inhoudelijke verrijking als motief zijn genoemd voor de interactieve aanpak. De keuze voor een dergelijke aanpak is gelegen in de grote mate van afhankelijkheid, het ontbreken van kennis en de wens om integrale oplossingen te hebben. In de gesprekken zijn dezelfde motieven (draagvlak en inhoudelijke verrijking) genoemd als motief om het proces interactief aan te pakken. Terugkijkend op het proces geven de geïnterviewden allemaal aan dat het proces vooral heeft bijgedragen aan de integraliteit en de onderlinge relaties tussen verschillende partijen. Hiermee is het doel verwezenlijkt. Op de vraag of het proces – achteraf – heeft bijgedragen aan een ander motief wordt het motief tijdswinst door alle personen genoemd. Hierbij moet volgens de externe betrokkene wel een kanttekening worden geplaatst. De totstandkoming van het document is relatief snel gegaan (binnen 1 jaar). De uitvoering is – gelet op de voortgangsrapportage – ook snel ter hand gepakt. De externe betrokkene merkt daarbij wel op dat er sinds de verkiezingen in 2006 (3 maanden na vaststelling van nota) - naar zijn mening – politiek gezien minder gewicht wordt toegekend aan de visie. De projectleider geeft aan dat het moeilijk is gebleken om het 'momentum' en het enthousiasme vast te houden na de vaststelling. Iedereen gaat weer verder met zijn eigen ding.

Zowel de bestuurder als de projectleider geven achteraf aan dat het proces bij heeft gedragen aan de democratische beginselen. De externe betrokkene daarentegen noemt dit motief niet.

Het motief voor een interactieve aanpak in deze casus sluit aan bij wat eerdere onderzoeken al bevestigden: draagvlak en inhoudelijke verrijking zijn de meest gehoorde motieven. Het gevaar dat hierin schuilt, is dat de motieven op zichzelf komen te staan, terwijl de literatuur stelt dat het een opeenvolging is van motieven (Edelenbos; 2000). Indien de initiatiefnemer, in dit geval de gemeente Oosterwijk, het eerste motief niet onderschrijft, bestaat het risico dat het proces bij vaststelling door de raad een verrassende wending krijgt. Wat opvalt in dit traject is dat de totstandkoming relatief snel is gegaan en dat ook de uitvoering snel ter hand is genomen. Het blijkt echter moeilijk te zijn om het enthousiasme vast te houden. Een wisseling van de raad speelt hierin mogelijk een rol.

#### ***Participatieladder***

Als instrument voor de mate van interactie wordt de participatieladder van Edelenbos gehanteerd in combinatie met het keuzemodel van De Graaf. Het is vanuit het management van verwachtingen noodzaak om vooraf kenbaar te maken of het proces interactief of niet interactief wordt ingestoken, welke mate van interactie initiatiefnemer voor ogen heeft en wat de consequenties hiervan zijn. Indien er verkeerde verwachtingen worden gewekt – bij zowel raadsleden als betrokkenen – kan dit een averechts effect hebben op het resultaat.

Bij het proces om te komen tot een Visie Wonen, Zorg en Welzijn is in het projectplan expliciet gemaakt dat het project interactief wordt ingestoken. De mate van interactie en de consequenties zijn echter niet duidelijk. Wel is duidelijk dat er in iedere fase van het proces sprake is van interactie. Zowel de bestuurder als de projectleider onderschrijven dit. Op de vraag aan de bestuurder, projectleider en extern betrokkene wat hun wens en verwachting is ten aanzien van de mate van interactie (participatieladder) en wat de werkelijke mate van interactie is geweest worden door hen verschillende antwoorden gegeven. De projectleider geeft aan dat zijn wens, verwachting en de werkelijke mate van interactie in zijn ogen gelijk zijn, te weten 'coproduceren'. De bestuurder stelt ook dat de wens, de verwachting en de werkelijke mate van interactie gelijk zijn. Echter in zijn visie is het geen 'coproduceren', maar 'adviseren'. Opvallend in dit kader zijn de



antwoorden van de externe betrokkene. Hij stelt ten aanzien van de mate van de interactie zijn wens en verwachting 'adviseren' zijn. De werkelijke interactie beperkt zich tot 'raadplegen'. Er zit daarmee een duidelijk verschil tussen wens en verwachting enerzijds en de werkelijke mate van interactie tussen de verschillende betrokkenen. De verwachtingen van bestuurder en extern betrokkene richten zich op adviseren. De externe betrokkene ervaart het echter niet als zodanig. De projectleider denkt echter aan coproduceren. Hiermee heeft de projectleider de verwachting van een coproductie, terwijl de bestuurder niet zo ver wil gaan.

De projectleider heeft desgevraagd het model van De Graaf ingevuld. Op basis hiervan valt te concluderen dat er gedurende het proces inderdaad sprake is van coproductie. De projectleider plaatst de kanttekening bij het onderdeel besluitvorming. "De raad heeft zich namelijk nooit expliciet uitgesproken hierover. Hij had dus net zo goed de uitkomsten naast zich neer kunnen leggen. Interessant zijn de antwoorden van de externe betrokkene. Hij geeft aan het proces te hebben ervaren als 'raadplegen', terwijl uit het vervolgonderzoek blijkt dat er in processtap sprake was van actieve participatie (en dat geeft hij ook aan). Dit toont aan dat het van belang is om de bedoeling, verwachting en ervaringen te delen. Een verkeerde verwachting kan funest zijn voor het proces en de onderlinge relaties.

<b>Fase in het beleidsproces</b>	Actoren zijn vroeg betrokken (vanaf aftrapbijeenkoms) hebben samen de agenda bepaald. De gemeente was als één van hen hierbij aanwezig; coproductie
<b>Randvoorwaarden</b>	De gemeente heeft geen inhoudelijke randvoorwaarden gesteld, maar wel procesvoorwaarden, namelijk draagvlak en coöperatie. Tijdens het proces zijn de randvoorwaarden om te komen tot oplossingen in gezamenlijkheid geformuleerd; coproductie
<b>Mate van input</b>	Actoren hebben gedurende het gehele proces een grote mate van input geleverd; coproductie
<b>Beleidsprobleem</b>	Het probleem is in de eerste fase geanalyseerd en concreet gemaakt. Dit is door zowel gemeente als de actoren gedaan; coproductie
<b>Oplossingen</b>	Het uitvoeringsprogramma is in gezamenlijk tot stand gekomen, waarbij alle actoren verantwoordelijk zijn voor de realisatie ervan. Gemeente is 'slechts' regisseur; coproductie
<b>Mate van binding aan uitkomsten</b>	De raad heeft de visie ongewijzigd vastgesteld. Daarmee wordt geconcludeerd dat ook hier sprake is van coproductie. Hierbij wordt wel de kanttekening geplaatst dat dit niet vooraf als zodanig is geborgd. Indien de visie niet zou kunnen rekenen op draagvlak had de raad de mogelijkheid gehad om het rapport gewijzigd vast te stellen. In dat geval is er sprake van adviseren.

Tabel 7.2. Participatie in proces Visie Wonen, Zorg en Welzijn aan de hand van het model van De Graaf.

Aan dit verschil van meningen is een groot risico verbonden op het moment dat men tot besluitvorming overgaat. Ook toont dit aan dat je vooraf met elkaar duidelijk moet afspreken welke mate van interactie je kiest.

Hieruit valt te concluderen dat de participatie als instrument achterwege is gebleven. Achteraf bezien blijkt sprake van een coproducerend proces.

### **Proces**

In de literatuur, vooral De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, wordt aangegeven dat vooraf uitgebreid stil moet worden gestaan bij het procesontwerp en welke randvoorwaarden er gelden gedurende het proces.

Voor de Visie Wonen, zorg en welzijn is geen procesontwerp gemaakt. Wel is er een projectplan opgesteld met daarin een plan van aanpak (stappenplan) om te komen tot het eindproduct. Dit plan van aanpak is onderwerp van discussie geweest gedurende de aftrapbijeenkoms (en naar aanleiding ervan ook aangepast). Ook bevat het projectplan een organisatiestructuur. Bijzonder hierin is de rol van de raad.

Het proces is gestructureerd verlopen volgens het beleidsfasemodel. De volgende stappen zijn daarin te onderscheiden: aftrapbijeenkoms, probleemanalyse, beleidsagenda, visie, maatregelen en tot slot bestuurlijke besluitvorming. De (externe) procesmanager en de gemeente hebben daarbij de touwtjes strak in handen gehouden in verband met de voortgang. De bestuurder geeft aan dat vooraf is gekeken hoe het proces het beste ingestoken kan worden. Hij stelt dat de gemeente – na afloop – complimenten heeft gekregen van de extern betrokkenen over de wijze waarop het proces is ingestoken en hoe het is ingericht. De externe betrokkene bevestigt dit en geeft aan dat het proces goed was voorbereid en dat de procesmanager het proces goed gecoacht

heeft. De projectleider vult hierop aan, dat de procesmanager vooraf is meegedeeld dat een aantal actoren niet goed met elkaar overweg kon. Samenwerking tussen deze actoren was noodzakelijk. De procesmanager heeft dit in dit proces goed aangevoeld en daarna gehandeld.

Er zijn geen afspraken gemaakt over in- en uittreding, uitgesteld commitment en core values. De normale omgangsvormen waren van toepassing op dit proces. Daarbij is de rol van de raads werkgroep opmerkelijk. Het proces is gestart met een gezamenlijke aftrapbijeenkomst waarin kader en het proces zijn toegelicht. Met de partijen is commitment gekregen over het proces, stelt de projectleider. De raads werkgroep diende als achtervang, voor het geval partijen zich niet of onvoldoende gehoord voelde. Daarmee is een zekerheid ingebouwd. Gedurende het proces heeft niemand gebruik gemaakt van de raads werkgroep.

### ***Houding en gedrag***

Zoals gezegd ligt de basis voor interactief werken in het verhogen van de legitimiteit van beleid, het dichten van de kloof tussen burger en bestuur. Dit klinkt eenvoudig, maar vraagt ook iets van initiatiefnemer. In dit geval de gemeente. De sturing door en de invloed van de gemeenteraad zijn anders naarmate er sprake is van een meer interactieve werkvorm. Het gemeentebestuur moet hiervoor wel 'klaar' zijn, de cultuur moet er naar zijn.

Alle drie de geïnterviewden hebben geven aan dat de raad de ruimte gaf over de aanpak van dit onderwerp. Volgens de projectleider is het de vraag of de raad dit bewust of onbewust (expliciet of impliciet) deed. De raads werkgroep werd continu op de hoogte gehouden door de portefeuillehouder en was ook telkens uitgenodigd voor de verschillende bijeenkomsten. Doordat de raad is meegenomen gedurende het proces is er betrokkenheid verkregen. De raad heeft het document ongewijzigd vastgesteld. Er is bij de vaststelling geen sprake geweest van twijfel, Het voorstel werd overgenomen en men gaf complimenten aan de betrokkenen. Aan het begin heeft de raad alle ruimte gegeven, maar de consequenties van het geven van ruimte zijn niet inzichtelijk gemaakt. De projectleider onderkent dat hieraan achteraf gezien een groot risico aan kleeft.

De conclusie is dat de raad ruimte heeft geboden aan de interactieve aanpak. Echter de gegeven ruimte lag nergens vast. Dit ondermijnt het proces: ondanks de goede afloop heeft het proces heeft hierdoor onvoldoende borging gekend.

### ***Geschiktheid onderwerp voor interactieve aanpak***

In hoofdstuk 5.3 staan een aantal kenmerken genoemd waaraan getoetst kan worden of een onderwerp geschikt is voor een interactieve aanpak. In het bijzonder beleidsruimte en herkenbaarheid zijn belangrijke kenmerken. Het verdient geen aanbeveling om een onderwerp interactief op te pakken als de omstandigheden er niet naar zijn.

Uit de gesprekken blijkt dat iedereen van mening is dat het onderwerp geschikt is voor een interactieve aanpak. De bestuurder was erg duidelijk in zijn bewoordingen: "Een interactieve aanpak is een must; het onderwerp zo veelomvattend, dat kun je als gemeente niet alleen, je hebt anderen nodig." De projectleider geeft aan dat er veel partijen betrokken zijn bij de drie beleidsterreinen, maar dat de partijen elkaar (vooraf) niet of nauwelijks kenden. Ook stelt de projectleider dat de gemeente zelf in grote mate afhankelijk is van de leveranciers. De externe betrokkene vult hierop aan dat de inbreng van professionele partijen heeft geleid tot haalbare en goede oplossingen en draagvlak. "Interactieve aanpak ertoe heeft geleid dat de lokale samenwerking geactiveerd werd."

Uit de gesprekken en de dossiers blijkt overduidelijk dat de gemeente in dit geval afhankelijk is van de andere partijen, maar ook dat er veel beleidsruimte is om te komen tot maatwerkoplossingen. Ook blijkt uit de actieve deelname van de verschillende partijen dat de problematiek herkenbaar is en vraagt om oplossingen. De aanpak heeft ertoe geleid dat de betrokkenen van verschillende beleidsterreinen inzicht hebben gekregen in elkaars problemen en uitdagingen. Volgens de bestuurder heeft de samenwerking integrale en gedragen oplossingsrichtingen opgeleverd.

De keuze om inwoners niet actief te betrekken is volgens de projectleider voor de hand liggend. Het beleid heeft met name gevolgen voor de ouderen binnen de gemeente. Deze doelgroep is via belangenorganisaties goed vertegenwoordigd in de samenleving. Deze organisaties hadden zitting in de klankbordgroep. De projectleider: "Voor individuele burgers is de materie te complex, het ontbreekt ze vooral aan kennis."

De conclusie is dat het onderwerp zich leent voor een interactieve aanpak. Dit is waarschijnlijk mede ingegeven door het feit dat de gemeente vrij snel tot inzicht kwam dat zij niet zonder de inzet van derden kon.

### **Organisatorische aspecten**

In hoofdstuk 5 staat dat een interactieve aanpak ook voorwaarden stelt aan de (ambtelijke) organisatie. Is er voldoende kennis, capaciteit en tijd beschikbaar? Is de ambtelijke organisatie zich bewust van (en geschikt voor) haar andere rol en de communicatie die daar bij hoort?

De bestuurder heeft aangegeven dat de keuze voor een interactieve aanpak een groter beslag legt op de ambtelijke organisatie dan de traditionele werkwijze. "De gemeente Oisterwijk is een relatief kleine gemeente en een interactief traject van deze omvang was pas één keer eerder aan de orde geweest", aldus de bestuurder. Hij stelt verder dat de menskracht wellicht wat krap was, maar dat dit ruimschoots gecompenseerd is door kennis en enthousiasme. De rol van (onafhankelijk) procesbegeleider was uitbesteed aan een extern bureau. De projectleider stelt dat dit nu niet meer nodig zou zijn. De externe betrokkene stelt daar vraagtekens bij, want een externe procesbegeleider straalt meer onafhankelijk uit dan een direct betrokken beleidsadviseur. De externe betrokkene stelt voorts ook vast dat niet alle (vak)disciplines binnen de gemeente even goed ontwikkeld zijn, ten aanzien van de interactieve aanpak. De projectleider onderschrijft dit. "Het was even wennen om als één van de partijen aan tafel te zitten in plaats van de partij te zijn."

Eén van de zaken die volgens de projectleider in organisatorische zijn nog verbeterd kan worden in de voorbereiding van het proces is het maken van een omgevingsanalyse. "We hadden een overzicht van partijen en waren bekend met het feit dat er twee partijen niet zo goed door één deur konden, maar dat was het dan ook. Een strategische analyse van de verschillende actoren en hun belangen had ons wellicht nog meer succes gebracht." De projectleider veronderstelt dat de externe procesbegeleider dit wellicht voor zichzelf wel heeft gedaan.

Het beslag op de ambtelijke capaciteit is vooraf te weinig in beeld gebracht. Er is vooraf wel duidelijk een scheiding tussen proces en inhoud aangebracht. De feitelijke aanleiding voor deze keuze is het gebrek aan kennis over procesmanagement. Prettige bijkomstigheid is dat dit heeft voorkomen dat er een dubbele pet ontstond.

## **7.2. Gemeente Oirschot**

### **7.2.1. Analyse integraal jeugdbeleid**

Aan de hand van de theorie en de beschrijving in hoofdstuk 6 volgt nu een analyse van het proces van het Integraal jeugdbeleid.

#### ***Motief voor interactief beleid***

De literatuur spreekt van een motievenketen, met aan het begin het verhogen van democratische legitimiteit van beleid. Hier ligt de basis voor een interactieve aanpak. Verschillende empirische onderzoeken laten zien dat vooral draagvlak en inhoudelijke verrijking worden genoemd als motief voor interactieve aanpak.

Uit de interviews komt naar voren dat draagvlak en inhoudelijke verrijking de belangrijkste redenen zijn geweest om het integraal jeugdbeleid op interactieve wijze op te stellen. Bestuurlijk wordt eveneens gewezen op het verhogen van de democratische legitimiteit door burgers mee te laten praten in het proces. Ambtelijk wordt hieraan toegevoegd, dat de drempel richting het bestuur mogelijk lager werd als gevolg van het betrekken van burgers/organisaties bij het proces. Extern gezien werden alle motieven als belangrijk ervaren. Het JongerenPanel Oirschot (JPO) heeft alle motieven aangestipt. Het panel wil meer inspraak van jongeren in de beleidsvorming/besluitvorming. De workshop waarbij diverse organisatie zijn betrokken, heeft bijgedragen aan het draagvlak, vermoedt het JPO. Tijdwinst vormt voor het panel het minst belangrijke van alle motieven. Ook draagvlak scoort hier hoog: draagvlak heeft volgens het JongerenPanel "een geweldig krachtig effect. Wanneer alle jongeren hetzelfde zeggen (en dezelfde problemen aangeven) dan kan de raad hier gewoon bijna niet omheen."

Impliciet blijkt uit het dossieronderzoek dat de gemeente vanuit het oogpunt van draagvlak en inhoudelijke verrijking een interactieve aanpak nastreeft.

Uit het bovenstaande kan voorzichtig gesteld worden dat er zowel overeenkomsten als verschillen in perceptie aanwezig zijn. Interessant is dat het JPO voornamelijk ook de vergroting van de democratische legitimiteit aanhaalt als belangrijk motief, terwijl dit ambtelijk en bestuurlijk slechts zijdelings genoemd wordt.

### **Participatieladder**

Als instrument voor de mate van interactie wordt de participatieladder van Edelenbos gehanteerd in combinatie met het keuzemodel van De Graaf. Het is vanuit het management van verwachtingen noodzaak om vooraf kenbaar te maken of het proces interactief of niet interactief wordt ingestoken, welke mate van interactie initiatiefnemer voor ogen heeft en wat de consequenties hiervan zijn. Indien er verkeerde verwachtingen worden gewekt – bij zowel raadsleden als betrokkenen – kan dit een averechts effect hebben op het resultaat.

Gemeentelijk heerst de mening dat de rol van de participanten in het interactieve beleidsproces raadplegend of adviserend was. De projectleider stelt vast dat het JPO en het Jongerenwerk een adviserende rol hadden. Tijdens de meedenkavond/workshop was vooral sprake van een raadplegende rol voor de deelnemers. Het JPO achtte het momentum dat zij in dit traject betrokken werd, vrij laat. Het panel ziet zichzelf vooral in de raadplegende rol. Het wensbeeld lag echter hoger (meebeslissen en coproduceren). Verwachtingen en feitelijke situatie lopen hier tamelijk uiteen. De externe participanten zijn overigens vrijwel alleen in de maatregelenfase betrokken. Het merendeel van het proces vond op ambtelijk niveau plaats. De gemeenteraad speelde in het begin van het proces een belangrijke rol. Er is geen interactie met de belanghebbenden geweest.

De uitvoering is deels een gemeentelijke aangelegenheid, maar rust deels op de schouders van externe betrokkenen. De begeleiding van de uitvoering ligt in de handen van het team Maatschappelijke Ontwikkeling.

Het keuzemodel van De Graaf benoemt zes indicatoren (linkerkolom) en koppelt daar de participatieladder aan. Wanneer dit model wordt ingevuld voor deze casus levert dit het volgende resultaat op:

<b>Fase in het beleidsproces</b>	De gemeenteraad heeft de uitgangspunten voor het beleid via het plan van aanpak en de kadernota vastgesteld. De actoren komen pas laat in het proces in beeld; informeren
<b>Randvoorwaarden</b>	De gemeente heeft zowel proces- als inhoudelijke randvoorwaarden vastgesteld. Voor de participanten is op dit vlak geen inbreng meer mogelijk; informeren
<b>Mate van input</b>	Alleen in de fase van de visievorming en de maatregelen heeft het bestuur input gevraagd van de actoren; raadplegen
<b>Beleidsprobleem</b>	Via de kadernota heeft het bestuur het beleidsprobleem bepaald; raadplegen
<b>Oplossingen</b>	In de fase van visievorming en bij het bedenken van de maatregelen hebben de actoren een volwaardige rol. De adviezen die zij aandragen krijgen een volwaardige plek in het beleid; adviseren
<b>Mate van binding aan uitkomsten</b>	De gemeenteraad heeft de beleidsinhoud uiteindelijk vastgesteld. Op enkele ondergeschikte onderdelen na heeft de raad zich dus verbonden aan de uitkomsten uit het beleidsproces; adviseren

*Tabel 7.3. Participatie in proces Integraal Jeugdbeleid aan de hand van het model van De Graaf.*

Er is weliswaar in woord sprake van een interactief proces. Maar bij de uitwerking is hier in geringe mate slechts sprake van. Alleen bij de visievorming en de maatregelen heeft de gemeente de actoren actief bij de beleidsvoorbereiding betrokken. De bijdrage van externe actoren draagt verder dan bij reguliere inspraak. Bij inspraak staan het beleid en de maatregelen immers ook al vast. Dat was in het proces rond het integraal jeugdbeleid niet zo. Daarom dat hier in enige mate toch gesproken kan worden van interactief beleid, echter in een zeer rudimentaire vorm. Rudimentair, omdat de interactieve component nergens als zodanig is vastgelegd en uitgewerkt. Daarnaast heeft de interactie zich vooral beperkt tot de maatregelensfeer.

### **Proces**

In de literatuur, vooral De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, wordt aangegeven, dat vooraf uitgebreid stil moet worden gestaan bij het procesontwerp en welke randvoorwaarden er gelden gedurende het proces.

Uit de interviews komt naar voren dat de gemeente zelf een selectie heeft gemaakt van partijen, die bij de uitvoering met jeugdbeleid te maken hebben, en de doelgroep zelf. Niet iedereen kon deelnemen, zoals individuele personen. Deelname was wel vrijwillig en men kon tussentijds uit het proces stappen. Bestuurlijk wordt hieraan toegevoegd dat goed is nagedacht over de wijze waarop partijen bijeen zouden moeten komen. Draagvlak voor het beleid werd als onontbeerlijk gezien voor het welslagen.

Het JPO constateert desgevraagd dat het weinig invloed had op het proces en het procesontwerp. De gemeente heeft zelf het proces ingericht: het JPO werd ingeschakeld op momenten dat het de gemeente uitkwam. "Wij hebben van onze kant geprobeerd om zoveel mogelijk van die momenten gebruik te maken."

Het proces vertoont zowel elementen van het traditionele als het interactieve beleidsproces. Het hele beleidsproces is op de traditionele leest geschoeid (evaluatie, agendering, visievorming, uitvoering). De adviserende rol van de participanten heeft een sterk interactieve inslag (adviseren).

Omdat de raad in het begin de teugels in handen heeft gehad, is er weinig ruimte gelaten voor de participanten om mee te denken over het proces. De raad stelde de kaders vast. Binnen deze kaders moesten de participanten acteren.

Verder valt op dat er alleen een kadernotitie en een plan van aanpak zijn geschreven. Er is geen startnotitie, geen projectplan en geen communicatieplan. Onderwerpen die in de kadernotitie voorkomen zijn deels opgenomen in het plan van aanpak. Over de insteek van het proces, de borging van elkaars belangen en de vraag of ieders perceptie van het probleem voldoende over het voetlicht was gebracht heeft geen terugkoppeling met de participanten plaatsgevonden. De wijze waarop de participanten betrokken zijn, is een vrijwel vaststaand gegeven.

Er ontbreekt eveneens een duidelijke beschrijving van de eventuele consequenties van de interactieve werkvorm en hoe hiermee moet worden omgegaan. Er valt te concluderen, dat het procesontwerp in het plan van aanpak niet meer is dan een abstract stappenplan. Er heeft geen evaluatie van het proces plaatsgevonden.

### ***Houding en gedrag***

Zoals gezegd ligt de basis voor interactief werken in het verhogen van de legitimiteit van beleid, het dichten van de kloof tussen burger en bestuur. Dit klinkt eenvoudig, maar vraagt ook iets van initiatiefnemer. In dit geval de gemeente. De sturing door en de invloed van de gemeenteraad zijn anders naarmate er sprake is van een meer interactieve werkvorm. Het gemeentebestuur moet hiervoor wel 'klaar' zijn, de cultuur moet er naar zijn.

De gemeenteraad stelde de kaders vast en monitorde de voortgang van het proces. Tegelijkertijd bood de gemeenteraad ruimte aan het college en de ambtelijke projectgroep om het proces tot uitvoering te brengen. Via een stuurgroep vanuit de raad is steeds de voortgang gerapporteerd. Uiteindelijk is dat volgens de geïnterviewden ook een reden geweest dat het integraal jeugdbeleid goed is ontvangen door de gemeenteraad.

De keuze voor een interactieve aanpak is expliciet opgenomen in de het document 'Op weg naar een integraal jeugdbeleid'. Daarin staat dat er sprake is van het betrekken van diverse betrokken organisaties. Tijdens de workshop heeft de gemeente het doel van de raadpleging en de rol van de deelnemers nog eens verduidelijkt. Extern is het kennelijk veel minder duidelijk dat die keuze expliciet is gemaakt. "De gemeente heeft zelf waarschijnlijk voorgenomen om burgers te gaan betrekken in de besluiten. Het JPO zelf wil burgers altijd betrekken bij elk besluit. Wij van het JPO zijn misschien stappen verder gegaan dan dat de gemeente oorspronkelijk had gewild." Kritiek is er ook: "Het is dan jammer om te zien dat deze kleine stap in de goede richting (het jeugdbeleid) nog niet eens goed kan worden uitgevoerd... Het beleid is wat interactiever tot stand gekomen, maar nog leek de gemeenteraad een dikke vinger in de pap te hebben. Ook bij het aannemen van het beleid had de gemeenteraad macht; of het dus werd aangenomen of niet."

De gemeenteraad heeft nadrukkelijk haar kaderstellende en besluitvormende rol opgeëist. Daarmee lijkt het proces op twee gedachten te hinken: aan de ene kant krijgen de participanten ruimte om in de maatregelensfeer met ideeën te komen. Daarmee wekt de gemeente een bepaalde verwachting. En aan de andere kant is het uiteindelijk de gemeenteraad die beslist.

### ***Geschiktheid onderwerp voor interactieve aanpak***

In hoofdstuk 5.3 staan een aantal kenmerken genoemd waaraan getoetst kan worden of een onderwerp geschikt is voor een interactieve aanpak. In het bijzonder beleidsruimte en

herkenbaarheid zijn belangrijke kenmerken. Het verdient geen aanbeveling om een onderwerp interactief op te pakken als de omstandigheden er niet naar zijn.

Alle geïnterviewden zijn het erover eens dat dit onderwerp zeer geschikt is voor een interactief beleidsproces. De externe betrokkene: "Hoe kun je een jeugdbeleid opstellen zonder dat je weet wat er bij de jeugd speelt? Dat is net als het kopen van een paar schoenen voor iemand die je nog nooit hebt ontmoet en waarvan je de schoenmaat niet weet..." Een onderwerp als jeugdbeleid is voldoende aansprekend om interactief aan te pakken. De lastigheid zit hem echter in de complexiteit van het onderwerp. Er is niet sprake van een eenvoudig probleem en zeker niet van een eenvoudige oplossing. Er is wel veel beleidsvrijheid, maar de gemeenteraad heeft op voorhand deze vrijheid ingeperkt door het stellen van kaders. Daardoor is de geboden beleidsruimte beperkter geworden. De vraag is in hoeverre het probleem herkenbaar is. Dit zou een verklaring kunnen zijn voor het wegblijven van de ouders tijdens de workshops. Het kan ook betekenen dat de ouders niet hetzelfde gevoel hadden over het jeugdbeleid als de overige partners in het proces. Dit zou kunnen duiden op een verschil in het gevoel over de sense of urgency.

Geconcludeerd wordt dat het opstellen van het integraal jeugdbeleid geschikt is voor een interactieve aanpak. De gemeente is verantwoordelijk voor het jeugdbeleid. Maar de vakspecifieke kennis zit vooral buiten de muren van het gemeentehuis, bij allerlei maatschappelijke organisaties, verenigingen en natuurlijk de scholen en de ouders. Helaas is de rol van vooral de ouders discutabel. Deze lieten namelijk verstek gaan in het proces. Daarmee ontstaat de gedachte dat jeugdbeleid kennelijk niet leeft bij de ouders.

Het betrekken van allerlei belanghebbende partijen tijdens het beleidsproces heeft zeker meerwaarde voor de totstandkoming van het beleid. Dit levert in ieder geval een belangrijke bijdrage op aan het draagvlak. Maar ook hier is in het bijzonder het creëren van draagvlak de belangrijkste doelstelling, en niet zozeer inhoudelijke verrijking. Voor een belangrijk deel lag de inhoud van het beleid al vast.

#### **Organisatorische aspecten**

In hoofdstuk 5 staat dat een interactieve aanpak ook voorwaarden stelt aan de (ambtelijke) organisatie. Is er voldoende kennis, capaciteit en tijd beschikbaar? Is de ambtelijke organisatie zich bewust van (en geschikt voor) haar andere rol en de communicatie die daar bij hoort?

De gemeente heeft het initiatief genomen om het integraal jeugdbeleid op te pakken. Het opstellen van de beleidsnota is een interne aangelegenheid geweest (weliswaar met behulp van een adviesbureau). Er is vooraf een tijdspad gemaakt en ook zijn de rollen verdeeld en uiteengezet. Uit de beschikbare documentatie komt naar voren dat er voldoende budget en capaciteit is. Toch blijft geld altijd een breekpunt. Hoewel de gemeente van oordeel is dat er voldoende capaciteit en kennis in huis is, is het JPO van mening dat de gemeente niet de ervaring en de kennis heeft om het interactieve proces helemaal goed vorm te geven en uit te voeren. Die mening lijkt vooral te worden gevoed door de wens om nog meer aandacht te geven aan het vergroten van de democratische legitimiteit. Op andere vlakken is het JPO juist wel weer heel tevreden, zoals de facilitering vanuit de gemeente. Een ander aandachtspunt is de taal die gebruikt wordt: "Jip-en-Janneketaal" is en blijft nodig om het contact met de burger niet te verliezen."

Geld en organisatorische capaciteit lijken niet tot problemen te hebben geleid. Wat mogelijk nog wel doorontwikkeld moet worden is de wijze waarop het interactieve proces moet worden opgepakt en ingericht.

## 7.2.2. Analyse subsidiebeleid

Aan de hand van de theorie en de beschrijving in hoofdstuk 6 volgt nu een analyse van het proces van het Subsidiebeleid.

### ***Motief voor interactief beleid***

De literatuur spreekt van een motievenketen, met aan het begin het verhogen van democratische legitimiteit van beleid. Hier ligt de basis voor een interactieve aanpak. Verschillende empirische onderzoeken laten zien dat vooral draagvlak en inhoudelijke verrijking worden genoemd als motief voor interactieve aanpak.

In de interviews wordt dit beeld bevestigd. Uit alle interviews blijkt dat draagvlak de belangrijkste reden is geweest om het subsidiebeleid op een interactieve wijze tot stand te brengen. Daarnaast spelen inhoudelijke verrijking en verhoging van de democratische legitimiteit een rol. De projectleider is van mening dat een nieuw subsidie- en accommodatiebeleid om draagvlak vraagt bij de politiek maar zeker ook bij de gemeenschap en dan in het bijzonder bij de gesubsidieerde organisaties. Als dat draagvlak niet wordt gevonden, is de kans groot dat het beleid als opgelegd wordt beschouwd en er verzet ontstaat van de gesubsidieerde organisaties naar de gemeenteraad. Hierdoor ontstaat kans op vertraging van het proces en verlies van vertrouwen in de overheid. Bestuurlijk bestond het standpunt na het eerder vastlopen van het beleidsproces, nu extra aandacht moest zijn voor het proces om tot vaststelling van het subsidiebeleid te komen. Verhoging van de democratische legitimiteit werd geborgd via de inspraak die vanuit de representatieve klankbordgroep mogelijk was over het gevormde conceptbeleid. De projectleider constateerde dat gedurende het proces bleek dat alle vertegenwoordigers in de klankbordgroep er vertrouwen in hadden dat naar hen geluisterd werd door de gemeente. Inhoudelijke verrijking speelde een rol in het verkrijgen van een eigentijds beleid, dat toegesneden was op de Oirschotse situatie. Daarnaast heeft de klankbordgroep kritisch naar de leesbaarheid van de nota gekeken en via wijzigingsvoorstellen verbetering aangebracht in de beleidsstukken.

De geïnterviewden zijn unaniem tevreden met de bijdrage die deze aanpak heeft gehad bij het vaststellen van het beleid. De besluitvorming is zeer spoedig verlopen. Tijdwinst wordt niet als factor van belang gezien. De doorlooptijd zou mogelijk gelijk zijn geweest aan een proces zonder klankbordgroep, omdat zonder die klankbordgroep er in de algemene inspraakfase veel meer bezwaren zouden zijn geweest en verzet richting politiek. De tijd die nu vooraan in het proces is besteed aan het formeren en informeren van een klankbordgroep, heeft aan de achterkant geleid tot meer commitment voor het beleid.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat in de kadernotitie uitdrukkelijk is aangegeven dat draagvlak en begrip zeer belangrijk zijn. Met belanghebbenden worden de raad, het college, het beleidsteam en de verenigingen en/of andere betrokken organisaties (klankbordgroep) bedoeld. Alle partijen krijgen een actieve rol toebedeeld. Er is aangegeven op welke manier de gemeenteraad en de klankbordgroep opereren. Nergens is weergegeven welke partijen in de klankbordgroep plaatsnemen. Hoe deze selectie tot stand is gekomen, is niet duidelijk.

Kennelijk is draagvlak het belangrijkste motief geweest voor de interactieve insteek van het proces. Door de belanghebbenden mee te nemen, is er meer begrip verkregen voor het nieuwe subsidiebeleid van de gemeente. Hoewel ook andere motieven een rol genoemd zijn, speelden deze een ondergeschikte rol.

### ***Participatieladder***

Als instrument voor de mate van interactie wordt de participatieladder van Edelenbos gehanteerd in combinatie met het keuzemodel van De Graaf. Het is vanuit het management van verwachtingen noodzaak om vooraf kenbaar te maken of het proces interactief of niet interactief wordt ingestoken, welke mate van interactie initiatiefnemer voor ogen heeft en wat de consequenties hiervan zijn. Indien er verkeerde verwachtingen worden gewekt – bij zowel raadsleden als betrokkenen – kan dit een averechts effect hebben op het resultaat.

Uit de interviews komt naar voren dat er uiteenlopende percepties waren over de gewenste, de verwachte en de feitelijke mate van interactie. Interessant is het verschil tussen de gemeente en de participanten. De gemeente (zowel bestuurlijk als ambtelijk) verwacht namelijk dat de mate van interactie vooral een raadplegend karakter heeft, terwijl de feitelijke situatie mogelijk een adviserend karakter heeft. Voor de participanten is dat juist andersom.



De fases agendavorming, beleidsvoorbereiding en uitvoering kennen geen interactieve elementen. Het interactieve onderdeel zat in hoofdzaak in de maatregelenfase (beleidsbepaling). Toen kreeg de klankbordgroep de kans om via een aantal bijeenkomsten te reageren op het conceptbeleid. Het opstellen van de conceptbeleidsnota was een interne aangelegenheid. De uitvoering is een zuiver gemeentelijke aangelegenheid: het subsidiebeleid gaat in op 1 januari 2010 en de subsidieaanvragen voor dat jaar worden getoetst aan de hand van dat nieuwe beleid. De uitvoering ligt in de handen van het team Maatschappelijke Ontwikkeling.

Zowel ambtelijk als bestuurlijk is er sprake van een expliciete keuze voor een interactieve aanpak. Onduidelijk is of dat zo ook door betrokken externen gevoeld wordt. Richting de raad en de klankbordgroep is uitgedragen op welke manier iedereen betrokken wordt in het proces en welke bevoegdheden daarbij horen. De mening van de externe betrokkene was dat de gemeente het initiatief nam voor het opstellen van subsidiebeleid. Via een selectie van de gemeente zelf zijn personen uitgenodigd die een afspiegeling van de Oirschotse verenigingen vormden. Externen zijn dus niet zozeer bij de keuze voor interactief beleid betrokken; echter wel bij de interactiemomenten zelf.

Op basis van het beschreven proces kan de vertaalslag worden gemaakt naar de participatieladder van Edelenbos en het keuzemodel van De Graaf. Het keuzemodel van De Graaf benoemt zes indicatoren (linkerkolom) en koppelt daar de participatieladder aan. Wanneer dit model wordt ingevuld voor deze casus levert dit het volgende resultaat op:

<b>Fase in het beleidsproces</b>	De gemeenteraad heeft de uitgangspunten voor het beleid via het plan van aanpak en de kadernota vastgesteld. De actoren komen pas laat in het proces in beeld; informeren
<b>Randvoorwaarden</b>	De gemeente heeft zowel proces- als inhoudelijke randvoorwaarden vastgesteld. Voor de participanten is op dit vlak geen inbreng meer mogelijk; informeren
<b>Mate van input</b>	Alleen in de fase van de maatregelen heeft het bestuur input gevraagd van de actoren; raadplegen
<b>Beleidsprobleem</b>	Via de kadernota heeft het bestuur het beleidsprobleem bepaald; raadplegen
<b>Oplossingen</b>	In de fase van visievorming en bij het bedenken van de maatregelen hebben de actoren een volwaardige rol. De adviezen die zij aandragen krijgen een volwaardige plek in het beleid; adviseren
<b>Mate van binding aan uitkomsten</b>	De gemeenteraad heeft de beleidsinhoud uiteindelijk vastgesteld. Op enkele ondergeschikte onderdelen na heeft de raad zich dus verbonden aan de uitkomsten uit het beleidsproces; adviseren

Tabel 7.4. Participatie in proces Subsidiebeleid aan de hand van het model van De Graaf.

Er kan worden gesproken van een interactief proces. Echter, de interactie heeft vooral betrekking op de visievorming en het bedenken van de maatregelen. De inbreng van de actoren reikt verder dan bij reguliere inspraak. Er is in enige mate sprake van interactief beleid.

### **Proces**

In de literatuur, met name De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, wordt aangegeven dat vooraf uitgebreid stil moet worden gestaan bij het procesontwerp en welke randvoorwaarden er gelden gedurende het proces.

Bij het samenstellen van de klankbordgroep is bewust gekozen voor een afspiegeling van de gesubsidieerde verenigingen uit de gehele gemeenschap. Zo is bewust gekozen voor vertegenwoordigers van de sport- en de welzijnsinstellingen uit de gemeenschappen Oirschot, SpoorDonk en Oost-, West- en Middelbeers. Iedere vertegenwoordiger is in de uitnodigingsbrief voor de eerste vergadering meegedeeld dat hij of zij is uitgenodigd om namens een groep van verenigingen te participeren en dus niet alleen voor zijn of haar vereniging. De leden van de klankbordgroep wisten dat het de bedoeling was om drie tot maximaal vier vergaderingen bij te wonen en de ambtelijke stukken te becommentariëren. Van elke vergadering is een verslag gemaakt dat is gezonden naar de leden en de betrokken wethouder. Het proces is zo ook uitgelegd in persberichten.

Opvallend is dat het beleidsproces op twee benen lijkt te hinken. Het beleidsproces vertoont sterk de kenmerken van een traditioneel beleidsproces. Tegelijkertijd is er voorzichtig sprake van beleidsinput vanuit de samenleving. De wijze waarop deze input wordt gegeven heeft een interactieve inslag (adviseren).



Er valt te concluderen dat er in het voortraject weinig ruimte is geboden aan participanten om mee te denken over het proces.

Wat verder opvalt, is dat er alleen een kadernotitie is geschreven. Er is geen startnotitie, geen projectplan en geen communicatieplan. Er heeft geen terugkoppeling met de participanten plaatsgevonden over de insteek van het proces, de borging van elkaars belangen en de vraag of ieders perceptie van het probleem voldoende over het voetlicht was gebracht. Het ontbreekt eveneens aan een duidelijke beschrijving van de eventuele consequenties van de interactieve werkvorm en hoe hiermee moet worden omgegaan.

De conclusie is dat het procesontwerp in de kadernotitie niet meer is dan een abstract stappenplan. Er heeft geen evaluatie van het proces plaatsgevonden.

### ***Houding en gedrag***

Zoals gezegd ligt de basis voor interactief werken in het verhogen van de legitimiteit van beleid, het dichten van de kloof tussen burger en bestuur. Dit klinkt eenvoudig, maar vraagt ook iets van initiatiefnemer. In dit geval de gemeente. De sturing door en de invloed van de gemeenteraad zijn anders naarmate er sprake is van een meer interactieve werkvorm. Het gemeentebestuur moet hiervoor wel 'klaar' zijn, de cultuur moet er naar zijn.

De stappen agendavorming en beleidsvoorbereiding hebben zich hoofdzakelijk ambtelijk en bestuurlijk afgespeeld. Externen zijn hierbij niet betrokken. De algemene teneur is er een van tevredenheid: "De volgende keer doe ik het weer zo" en "de raad heeft unaniem het beleid vastgesteld" zijn uitspraken van de bestuurder die hier aan de orde zijn.

De gemeenteraad heeft nadrukkelijk de kaderstellende en besluitvormende rol naar zich toegetrokken. Veel ruimte is er daardoor niet geboden. Het draait bij het onderwerp subsidiebeleid nadrukkelijk om de inzet van gemeentelijk middelen. Dit raakt het budgetrecht van de gemeenteraad. Het gaat dan meer om begrip creëren voor de wijze waarop subsidies worden verleend, dan om invloed te delen met externe belanghebbenden.

### ***Geschiktheid onderwerp voor interactieve aanpak***

In hoofdstuk 5.3 staan een aantal kenmerken genoemd waaraan getoetst kan worden of een onderwerp geschikt is voor een interactieve aanpak. In het bijzonder beleidsruimte en herkenbaarheid zijn belangrijke kenmerken. Het verdient geen aanbeveling om een onderwerp interactief op te pakken als de omstandigheden er niet naar zijn.

Over het algemeen werd het onderwerp als geschikt ervaren voor een interactieve aanpak. Vanuit het oogpunt om draagvlak te creëren onderschrijven de geïnterviewden de aanpak. De aanpak heeft zonder twijfel geleid tot de producten die er nu liggen. Ambtelijk zijn er geen verbeterpunten bedacht. Bestuurlijk is eveneens sprake van grote tevredenheid als het gaat over de aanpak en de toepassing.

Het onderwerp is tamelijk complex. Hoe kan de gemeente ervoor zorg dragen dat de toewijzing van subsidies zodanig verandert, dat er geen sprake meer is van exploitatiegerichte subsidieverstrekking, maar Wmo-gerelateerde subsidieverstrekking, waarbij ook nog eens de randvoorwaarde geldt, dat er door het nieuwe subsidiebeleid geen clubs ten onder gaan? Tot op zekere hoogte is dit vraagstuk begrijpelijk te maken. De gemeente ontkomt er niet aan om veel voorwerk te doen, om het onderwerp begrijpelijk en herkenbaar te maken.

Het subsidiebeleid is dynamisch (beleid aan de uitgavenkant en daardoor direct van invloed op gemeente- en doelgroepbegroting), politiek gevoelig en herkenbaar. Ook is er sprake van pluraliteit omdat er verschillende scenario's denkbaar zijn. Zo kan het nieuwe beleid ertoe leiden dat er clubs/verenigingen op vooruit of achteruit gaan. Dat zou dus kunnen leiden tot belangentegenstellingen. Dat is echter niet of nauwelijks in praktijk aan de orde geweest. Er bleek namelijk voldoende draagvlak voor het nieuwe beleid. Sterker, het beleid werd tijdens de bestuurlijke behandeling zelfs door de participanten verdedigd!

Conclusie: het onderwerp is tot op zekere hoogte geschikt voor interactief beleid. Belangrijke voorwaarde is dan wel dat het beleid zo begrijpelijk mogelijk wordt voorgelegd. Concreet voor de Oirschotse situatie is het onderwerp in beperkte mate interactief opgepakt. Er is vooral ingezet op draagvlakvorming, door middel van informatieoverdracht.

### **Organisatorische aspecten**

In hoofdstuk 5 is aangegeven dat een interactieve aanpak ook voorwaarden stelt aan de (ambtelijke) organisatie. Is er voldoende kennis, capaciteit en tijd beschikbaar? Is de ambtelijke organisatie zich bewust van (en geschikt voor) haar andere rol en de communicatie die daar bij hoort?

De organisatie heeft gebruik gemaakt van interne en externe deskundigheid. De externe inzet is noodzakelijk gebleken vanwege een beperkte interne capaciteit. Intern was er specifieke doelgroepdeskundigheid voor handen. De langjarige ervaring met betrokken partijen heeft in de benadering van de verschillende partijen die in de klankbordgroep meepraatten, een rol van betekenis gespeeld. Dit leidde tot wederzijds vertrouwen en begrip voor de zaak. De interne projectleider heeft het proces als nuttig ervaren. Er was weinig tijd beschikbaar in de organisatie. Volgens de projectleider heeft het enthousiasme van de ambtelijke organisatie veel goed gemaakt. Bestuurlijk ziet men het proces als een leerervaring voor de gemeente. Het proces was immers al twee keer vastgelopen. De bestuurder is van mening dat het proces heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van de ambtelijke organisatie in interactieve beleidsprocessen. De ervaringen dragen volgens hem bij aan het beter in staat zijn om dergelijke processen te doorlopen. Dat moet overigens blijken, aangezien de gemeente Oirschot, met veel éénpitters, regelmatig met het capaciteitsvraagstuk worstelt.

Uit het vorengaande blijkt dat de beperkte capaciteit van een kleine gemeente de bottleneck vormt voor het uitvoeren van (interactieve) beleidsprocessen. Eerder is gesteld dat interactieve beleidsprocessen de nodige tijd aan voorbereiding vergen. Hierdoor ontstaat de kans dat het proces aan de voorkant te weinig aandacht krijgt. Gedurende het proces ontstaat een kans dat aan de verwachtingen niet voldaan kan worden.

## **7.3. Verschillen en overeenkomsten**

In dit hoofdstuk zijn de vier casussen geanalyseerd. In de nu volgende paragraaf zijn de vier casussen naast elkaar gezet, met het als doel de belangrijkste verschillen en overeenkomsten in beeld te brengen. Enerzijds zijn de casussen met elkaar vergeleken op basis van de verschillende condities uit hoofdstuk 3, 4 en 5 (theoretisch kader). Anderzijds zijn de casussen aan de hand van het keuzemodel participatie van De Graaf (zie paragraaf 4.1., figuur 4.1.) met elkaar vergeleken.

### **7.3.1. Vergelijking op basis van de condities**

Uit het overzicht in tabel 7.5. valt op te maken dat in alle gevallen draagvlak het leidende motief is om het beleid op een interactieve wijze vorm te geven. Daarnaast is in de meeste gevallen inhoudelijke verrijking ook als motief benoemd. Interessant is dat in slechts één geval – door een externe betrokkene – democratische legitimiteit is genoemd.

Hoewel in praktisch alle gevallen participatie een rol heeft gespeeld in het proces, is de participatieladder als hulpmiddel in geen van de onderzochte casussen gehanteerd. In paragraaf 7.3.2. wordt nader ingegaan op de verschillende participatievormen.

Wat in elke casus aan de orde komt, is dat de aanwezige percepties en verwachtingen over de mate van interactie uiteenlopen. In vrijwel alle gevallen sloot de uiteindelijke interactie niet aan bij de verwachtingen van de externe betrokkenen. Interessant om te melden is dat de gemeente daar zelf een heel ander beeld bij heeft. Veelal is de conclusie van de geïnterviewde bestuurders en ambtelijke betrokkenen dat de feitelijke mate van interactie overeenkwam met de gewenste / verwachte participatievorm.

In geen enkel geval is een procesontwerp opgesteld. In plaats daarvan is wel sprake van een plan van aanpak of projectplan. Het plan van aanpak is slechts in één geval onderwerp van discussie geweest tussen de gemeente en de deelnemers aan dat proces. Typerend voor de onderzochte casussen is dat het proces in grote mate ingericht is volgens de klassieke sturingsfilosofie, waarbij de gemeente de sturende actor is. De feitelijke interactie beperkt zich in de meeste gevallen tot de visievorming en de maatregelensfeer.

Hoewel de politiek ruimte bood voor interactief beleid, valt op dat aan de kaders vooraf vaak al volledig zijn ingevuld. Bij de besluitvorming heeft de politiek sterk de neiging om haar bevoegdheid op te eisen, zonder voldoende acht te slaan op het doorlopen proces en de uitkomsten hiervan.

In alle gevallen is de materie geschikt geacht voor het toepassen van interactief beleid. Desalniettemin hebben het abstractieniveau en de complexiteit van de beleidsonderwerpen in de onderzochte casussen gevolgen voor de herkenbaarheid van deze beleidsonderwerpen bij de burger. Hoe hoger het abstractieniveau hoe lager de herkenbaarheid: dit is bijvoorbeeld goed terug te zien bij de processen rondom de StructuurvisiePlus en het integraal jeugdbeleid. Daar mochten burgers deelnemen aan het proces, maar deze rol werd slechts zeer marginaal opgepakt. Verder blijkt dat in drie van de vier casussen weinig beleidsruimte was of werd gegeven (niet alleen vanwege wet- of regelgeving, maar ook als gevolg van de vooraf opgelegde kaders van de gemeenteraad). Zowel met veel als met weinig beleidsruimte is er gelegenheid voor interactief beleid. Het is wel zaak om deze ruimte vooraf goed te definiëren en te communiceren met de betrokken partijen. Bijvoorbeeld in het proces rond de StructuurvisiePlus is er meer beleidsruimte gesuggereerd dan in de werkelijke situatie bestond. Dit schiep verwachtingen die niet waargemaakt konden worden.

Uit de analyse van de organisatorische aspecten valt op te maken dat in drie van de vier gevallen kennelijk op voorhand onvoldoende rekening is gehouden met de tijd die gepaard gaat met een interactief beleidsproces. In de casussen uit Oisterwijk is sprake van een externe procesleider. Daar heeft Oirschot in de onderzochte gevallen geen gebruik van gemaakt. De invloed hiervan op de processen valt niet te verklaren aan de hand van de voorgaande analyse.

Casus → Conditie ↓	StructuurvisiePlus	Visie Wonen, Zorg en Welzijn	Integraal Jeugdbeleid	Subsidiebeleid
Motief voor interactief beleid	Draagvlak Inhoudelijke verrijking	Draagvlak Inhoudelijke verrijking	Draagvlak Inhoudelijke verrijking Zijdelings democratische legitimiteit	Draagvlak (begrip)
Participatieladder	Niet gehanteerd Kenmerken van alle vormen aanwezig Verschil in perceptie over mate van interactie	Niet gehanteerd Kenmerken van coproductie Verschil in perceptie over mate van interactie	Niet gehanteerd Kenmerken van informeren, raadplegen en adviseren Verschil in perceptie over mate van interactie	Niet gehanteerd Kenmerken van informeren, raadplegen en adviseren Verschil in perceptie over mate van interactie
Proces	Geen procesontwerp Wel een projectplan Geen probleemanalyse Klassiek beleidsproces Interactie in beperkt deel proces	Geen procesontwerp Wel een projectplan Afstemming met deelnemers Proces is gestructureerd verlopen Interactie gedurende hele proces	Geen procesontwerp Plan van aanpak Geen invloed deelnemers op proces Kenmerken van klassieke en interactieve beleidsproces Interactie in beperkt deel proces	Geen procesontwerp Geen projectplan, alleen kadernotitie Vooraf kenmerken van klassieke beleidsproces Interactie in zeer beperkt deel van het proces
Houding en gedrag	Politieke keuze voor interactief beleid, zonder stil te staan bij de consequenties	Politieke ruimte voor interactief beleid Onvoldoende borging van het proces (tijdsplan)	Politieke ruimte voor interactieve aanpak Gemeenteraad pakt nadrukkelijk kaderstellende en besluitvormende rol	Weinig ruimte voor interactie, met name gericht op het creëren van begrip Gemeenteraad pakt nadrukkelijk kaderstellende en besluitvormende rol
Geschiktheid	Wel geschikt, maar hoog abstractieniveau en beperkte herkenbaarheid bij de burger Beperkte beleidsruimte	Wel geschikt (afhankelijkheidsrelatie, beleidsruimte) Individuele burger niet betrokken (materie complex)	Wel geschikt Complexiteit Beperkte beleidsruimte	Tot op zekere hoogte (vanwege complexiteit) geschikt Beperkte beleidsruimte
Organisatorische aspecten	Afzonderlijke procesmanager Meer tijd dan vooraf gepland Communicatieplan	Externe procesmanager Vooraf te weinig inzicht in benodigde tijd	Geen afzonderlijke procesleider Op voorhand voldoende capaciteit en middelen	Geen afzonderlijke procesleider Weinig tijd / capaciteit beschikbaar

Tabel 7.5. Casusvergelijking

### 7.3.2. Vergelijking op basis van keuzemodel participatie

In tabel 7.6. staat een weergave van de vier casussen, afgezet tegen de indicatoren en waarden uit het keuzemodel voor participatie van De Graaf. Uit deze tabel valt op te maken dat in één geval gedurende het proces dezelfde participatievorm is gehanteerd. In de andere gevallen is een gemêleerd beeld te zien. Dat verklaart mogelijk het verschil in perceptie tussen actoren en gemeente over de mate van interactie gedurende het proces (zie paragraaf 7.3.1.)

Refererend aan De Graaf blijkt uit de vergelijkingstabel dat in alle gevallen sprake is van interactie. Het vroegtijdig betrekken van actoren is een kenmerk van interactief beleid. In drie casussen vindt die interactie pas laat in het proces plaats. Op basis van het keuzemodel van De Graaf is het proces in die gevallen informerend van karakter.

In drie van de vier casussen staan de inhoudelijke randvoorwaarden vooraf vast. In die gevallen is de beleidsruimte beperkt. Dat bepaalt in beginsel de ruimte die geboden wordt voor interactie. Opvallend is dat in het geval van de StructuurvisiePlus de randvoorwaarden voor een groot deel al wel vaststonden. De gemeente wekte echter de suggestie dat er veel beleidsruimte was. De wens voor de gemeente om burgers mee te laten denken en praten over de toekomst van Oisterwijk was weliswaar aanwezig; het ontbrak echter aan de benodigde beleidsruimte.

In de meeste gevallen heeft de gemeente om input *gevraagd*. Dat impliceert dat de gemeente zelf bepaalt op welk moment de mogelijkheid bestaat om input te leveren. Dit in tegenstelling tot het proces rond de Visie Wonen, Zorg en Welzijn, waarin veel meer ruimte bestond voor actoren om ongevraagd input te leveren.

Uit de tabel blijkt dat het bestuur in de meeste gevallen het beleidsprobleem zelf heeft geformuleerd. Er bestaat weinig ruimte voor andere probleempercepties vanuit de actoren. Daarmee ontstaat een eenzijdig beeld van het probleem. Het beleid dat vervolgens gevormd wordt, is toegesneden op het probleem. Echter zonder dat kritisch is stilgestaan bij de vraag of de probleemperceptie van de gemeente voldoende overeenstemt met die van de samenleving.

In de fase waarin de maatregelen/oplossingen tot stand komen geeft het gemeentebestuur ruimte aan de partijen om hierover mee te denken. Dat lijkt vooral te zijn ingegeven vanuit de gedachte dat de gemeente draagvlak wil bereiken voor het voorgestane beleid. In een aantal gevallen (Visie Wonen, Zorg en Welzijn en Integraal Jeugdbeleid) is de gemeente zelfs sterk afhankelijk van de input en de uitvoering van het beleid door derden.

De gemeenteraad van Oirschot heeft in zowel het traject voor het subsidiebeleid als in het traject voor het integraal jeugdbeleid de kaderstellende, controlerende en besluitvormende bevoegdheden naar zich toegenomen. Uiteindelijk heeft de raad wel het beleid vastgesteld zoals het gedurende het proces tot stand is gekomen.

In het proces rondom de StructuurvisiePlus heeft de gemeenteraad (fictieve) ruimte gegeven aan de deelnemers in het beleidsproces. Hoewel de uitkomsten pasten binnen de beperkte beleidsruimte, heeft de gemeenteraad het beleid uiteindelijk om zijn moverende redenen gewijzigd vastgesteld.

	StructuurvisiePlus	Visie Wonen, Zorg en Welzijn	Subsidiebeleid	Integraal jeugdbeleid
<b>Fase in het beleidsproces</b>	Laat: beleid is grotendeels bepaald door bestuur (Informeren)	Vroeg: bestuur laat actoren agenda meebepalen (Coproduceren)	Laat: beleid is grotendeels bepaald door bestuur (Informeren)	Laat: beleid is grotendeels bepaald door bestuur (Informeren)
<b>Randvoorwaarden</b>	Gebruikt als criteria voor toetsing (Adviseren)	Komen in het proces tot stand (Coproduceren)	Staan vast: door bestuur bepaald (Informeren)	Staan vast: door bestuur bepaald (Informeren)
<b>Mate van input</b>	Het bestuur vraagt input van actoren (Raadplegen)	Actoren geven input. De input van het bestuur is relatief laag (Coproduceren)	Het bestuur vraagt input van actoren (Raadplegen)	Het bestuur vraagt input van actoren (Raadplegen)
<b>Beleidsprobleem</b>	Door bestuur en actoren bepaald (Coproduceren)	Door bestuur en actoren bepaald (Coproduceren)	Staat vrij vast: door bestuur bepaald (Raadplegen)	Staat vrij vast: door bestuur bepaald (Raadplegen)
<b>Oplossingen</b>	Staan vast: door bestuur bepaald (Informeren)	Door bestuur en actoren bepaald (Coproduceren)	Ideeën van actoren spelen volwaardige rol (Adviseren)	Ideeën van actoren spelen volwaardige rol (Adviseren)
<b>Mate van binding aan uitkomsten</b>	Bestuur verbindt zich niet aan de uitkomsten uit het proces (Raadplegen)	Uitkomsten zijn bindend en worden onveranderd overgenomen door bestuur/ politiek (Coproduceren)	In principe bindende uitkomsten, afwijken kan op basis van randvoorwaarden (Adviseren)	In principe bindende uitkomsten, afwijken kan op basis van randvoorwaarden (Adviseren)

Tabel 7.6. Casusvergelijking aan de hand van het keuzemodel voor participatie van De Graaf

## 8. Conclusies en aanbevelingen

In hoofdstuk 6 en 7 zijn vier casussen in Oisterwijk en Oirschot aan de orde gekomen, waarin in meer of mindere mate sprake is van interactief beleid. Dit hoofdstuk geeft een beeld van de algemene conclusies die getrokken worden aan de hand van de analyse. Daarna geeft de tweede paragraaf aanbevelingen voor de toekomst. Paragraaf 8.3. ten slotte, gaat in op de procesbeschrijving die als handreiking kan dienen bij interactieve processen.

### 8.1. Conclusies

In deze paragraaf zijn de conclusies uit de analyse bijeengebracht. In tegenstelling tot de voorgaande hoofdstukken zijn de conclusie gerangschikt naar mate van relevantie. De essentiële conclusie van dit onderzoek is dat interactief beleid in de onderzochte casussen niet vanuit het juiste motief is ingestoken. Interactief beleid gaat immers niet om draagvlak creëren, inhoudelijke verrijking en tijdswinst op zich. De essentie van interactief beleid is het verhogen van de democratische legitimiteit. De andere motieven zouden het gevolg moeten zijn. Wat opvalt in de onderzochte casussen, is dat in geen enkel geval de overheid het proces heeft ingestoken vanuit het verhogen van democratische legitimiteit. Dit impliceert dat het gemeentebestuur, maar in de zijlijn daarvan ook de ambtelijke organisatie, zich bewust moet zijn van de consequenties van interactief beleid. Dit vraagt om een bepaalde houding van het bestuur. Die houding bestaat uit het geven van openheid en het delen van invloed, macht en kennis. Hieruit volgt dat "motief" en "houding en gedrag" als succesfactoren moeten worden gezien. Het niet voldoen aan die voorwaarden heeft gevolgen voor het uiteindelijke resultaat. Uit de analyse blijkt dat zowel over het primaire motief als over de houding en het gedrag van het bestuur onvoldoende is nagedacht en uiting is gegeven.

Hieronder wordt deze conclusie verder uitgewerkt, evenals de conclusies die verbonden worden aan de overige randvoorwaarden en indicatoren voor interactief beleid.

#### ***Motief voor interactief beleid***

Volgens Edelenbos is het verhogen van de legitimiteit van beleid (democratische beginselen) hét motief voor interactief beleid. Met andere woorden: het voeren van interactieve beleidsprocessen om zuiver draagvlak te creëren, zonder rekening te houden met de consequenties voor de besluitvorming is niet het juiste uitgangspunt. Als men kiest voor interactief beleid, dan moet men zich ervan vergewissen dat hieraan vanuit de grondbeginselen gevolgen verbonden zijn aan de besluitvorming. Interactief beleid kan worden toegepast vanuit de volgende motieven(keten): democratische beginselen, inhoudelijke verrijking, draagvlak en tijdswinst.

Nadenken over de doelstelling van het interactief beleid is in alle gevallen onderbelicht gebleven. Uit de analyse blijkt voornamelijk draagvlak te worden genoemd om interactief beleid in te zetten. Inhoudelijke verrijking is alleen als doel naar voren gekomen in het geval van integraal jeugdbeleid en de Visie wonen, zorg en welzijn.

Refererend aan de motievenketen van Edelenbos blijkt uit de onderzochte casussen dat verhoging van de democratische legitimiteit en dichten van de kloof tussen burger en bestuur nauwelijks als primair doel wordt genoemd. Evenzo geldt dit voor het motief tijdswinst. Kennelijk leeft de gedachte dat interactief beleid tijdsintensief is. Echter, achteraf erkennen verschillende betrokkenen juist dat er sprake is van tijdswinst, zowel tijdens het proces als in de uitvoering (bijvoorbeeld als gevolg van het uitblijven van bezwaren).

#### ***Houding en gedrag***

In relatie tot de theorie laat de praktijk zien dat interactief beleid nogal gehypet wordt door gemeenten vanuit de gedachte hiermee draagvlak te creëren. Het instrument lijkt meer als doel te worden gezien dan als hulpmiddel.

De gemeente(raad), maar ook de participanten moeten zich aan de voorkant goed bewust zijn van de consequenties van interactief beleid. Interactief beleid impliceert het samen optrekken in het maken van beleid. Dat biedt ook een basis om samen het beleid uit te voeren. Samen op en samen af. Er wordt in het interactieve beleidsproces een package deal gemaakt. Dat geeft verplichtingen over en weer. Zodra in de besluitvorming aspecten uit de package deal verdwijnen, verdwijnt hiermee eveneens het draagvlak voor het beleid.

Het is de vraag of de gemeenteraden in Oirschot en Oisterwijk in interactieve processen hun bevoegdheden willen delen met de burger. In de praktijk ligt dit immers nogal gevoelig. Interactief beleid vindt veelal plaats buiten de politieke arena. Het proces – waarin de raad al dan niet betrokken is – kan door de raad als een belemmering van het politieke proces worden gezien. Kijkend naar de politieke cultuur en de processen van de verschillende casussen binnen de beide gemeenten, lijkt dit een drempel te zijn voor interactief beleid. Deze gedachte wordt gesterkt aangezien in de onderzochte casussen de gemeenteraden nadrukkelijk hun kaderstellende, controlerende en besluitvormende bevoegdheden hebben aangewend.

Interactief beleid impliceert dat de gemeente(raad) de macht (gedeeltelijk) uit handen durft te geven. In de meeste van de onderzochte gevallen blijkt de gemeenteraad de macht stevig in handen te willen houden (kaderstellend, controlerend, besluitvormend). Dit werkt paradoxaal: men wil interactief beleid om draagvlak te creëren, maar weigert macht te delen met de participanten. Dit gaat goed zolang de besluitvorming in lijn is met de verwachtingen van de participanten. Echter, afwijkingen in het besluitvormingsproces ten opzichte van de keuzes in het proces zelf, leiden tot een afbreukrisico voor draagvlak en betrokkenheid bij het tot stand komen van nieuw beleid.

Kennelijk wordt aan de wederzijdse afhankelijkheid een belangrijke waarde toegekend. Echter, uit alle processen komt naar voren dat de gemeenten bij het toepassen van interactief beleid een belangrijke mate van sturing aan zichzelf toekennen. Het gemeentebestuur bepaalt veelal de kaders. Dat doet zij vanuit de idee dat het primaat van de politiek bij de gemeenteraad rust. De gemeente bepaalt het procesverloop. De gemeente bepaalt wie mee mag praten en wie niet. De gemeente bepaalt ook de interactiemomenten. Tot slot behoudt de gemeente zichzelf het recht van de besluitvorming. Hoewel er sprake is van interactie en totstandkoming van een gezamenlijke oplossing, heeft het proces duidelijke kenmerken van het rationeel-analytische beleidsfasemodel: centrale, sturende factor, top-down gestuurd en ordening van de participatie.

Alleen in het beleidsproces rondom de Visie Wonen, Zorg en Welzijn is er ruimte geweest voor de participanten om het procesontwerp op onderdelen aan te passen. In de overige situaties is dit niet (expliciet) aan de orde geweest. Wel hanteerde men een stappenplan, maar dit heeft vooral gefungeerd als tijdschema en instrument voor de verantwoording richting bestuur over het te doorlopen proces.

### **Participatieladder**

Volgens de literatuur is het van belang om vooraf na te denken over de mate van interactie gedurende het beleidsproces. De mate van interactie kan wijzigen gedurende het beleidsproces. Ook is het mogelijk om generiek een participatievorm te hanteren. De participatieladder van Edelenbos en Monnikhof (2001) en de tabel van De Graaf (2007) geven een handvat om te bepalen welke mate van interactie in een bepaald geval geëigend is en welke consequenties hieraan verbonden zijn. Er zijn verschillende vormen van participatie. De scheiding tussen interactieve en niet-interactieve participatie ligt volgens de literatuur ergens tussen adviseren en coproduceren.

De participatieladder is in geen van de gevallen concreet toegepast. Ook blijkt dat in geen van de onderzochte gevallen een bewuste keuze voor een bepaalde vorm van participatie is gemaakt en dat nagedacht is over de consequenties van deze keuze. Alleen vanwege het besef over de eigen kennis en het inzicht heeft in het beleidsproces rond Wonen Zorg en Welzijn een bewuste keuze voor coproductie plaatsgevonden.

In geen van de gevallen blijkt dat de interactieve vorm die het bestuur kiest, aansluit bij de verwachtingen die de actoren hadden of zoals ze het uiteindelijk ervoeren. De perceptie van het mogen meepraten of meedenken van de participant blijkt tussen overheid en participant te verschillen. Uit de casussen blijkt dat dit meedenken of –praten vooral beperkt is tot bepaalde momenten in het beleidsproces. Terwijl de verwachting bij de participanten vaak duidt op sterkere betrokkenheid gedurende het hele proces. Op basis van de bestudeerde casussen lijkt er in een bepaald opzicht sprake te zijn van overschatting van het instrument en de wijze waarop het instrument wordt ingezet. Dit komt omdat aan de voorzijde van het proces kennelijk onvoldoende expliciete keuzes worden gemaakt. De wijze waarop in de bovengenoemde casussen gebruik gemaakt is van het interactieve instrument, lijkt te hinken op twee gedachten. Aan de ene kant is de insteek top-down gericht, waarbij de overheid de sturende actor is. Aan de andere kant wil men draagvlak en inhoudelijke verrijking verkrijgen via een interactieve aanpak. Daardoor lijkt sprake van mismanagement van verwachtingen. Daar waar de interne betrokkenen overtuigd zijn van een interactief proces, blijkt dat dit niet zo wordt ervaren door de externe betrokkenen. Dit speelt op

twee niveaus: intern wordt raadplegen en adviseren als interactief beschouwd, terwijl de breuklijn ergens tussen raadplegen en coproduceren ligt. Adviseren of raadplegen komt daarnaast op externe actoren vaak over als informeren. De oorzaak hiervan is dat het instrument van interactief beleid in de onderzochte casussen pas vrij laat in het proces wordt ingezet, waardoor externe betrokkenen het idee krijgen dat het beleid of de uitgangspunten al vast liggen.

Er is telkens aangegeven op welke manier de participanten in het proces betrokken worden. Dat is echter niet voldoende. De literatuur zegt dat interactief beleid openheid en duidelijkheid vergt van alle partijen. Dat geldt voor het proces en voor de participatie. Een belangrijk aandachtspunt is daarbij dat het bestuur duidelijk maakt, wat het van de participanten verwacht en wat de participanten van het bestuur mogen verwachten (management van verwachtingen). Als de resultaten of verwachtingen te hoog zijn kan dit leiden tot afname van het draagvlak.

### **Proces**

In interactief beleid is het belangrijk dat bestuur en participanten zich kunnen vinden in het procesverloop. Het is daarom van belang om te beschikken over een goed procesontwerp. Het betrekken van anderen (en het managen van de verwachtingen) is niet eenvoudig. Van te voren moet worden nagedacht hoe je als initiatiefnemer betrokkenen betreft en ze ook daadwerkelijk betrokken laat zijn. Bovendien is het belangrijk om van tevoren met elkaar de spelregels te bepalen die gedurende het proces gelden! Een goed procesontwerp kan daarbij helpen.

Uit de analyse blijkt dat in geen van de onderzochte casussen sprake is van een duidelijk procesontwerp. Voor zover er wel sprake van een procesontwerp is, dan is deze in rudimentaire vorm aanwezig in het plan van aanpak, de startnotitie of het projectplan.

Opvallend is dat in geen van de casussen sprake is van een duidelijk onderscheid tussen startnotitie, procesontwerp en projectplan. Verder ontbreekt in drie van de vier een communicatieplan. In plaats van de genoemde procesdocumenten is er meer sprake van een geïntegreerd procesdocument, dat startnotitie, plan van aanpak of kadernotitie wordt genoemd.

Vanuit het oogpunt van interactief beleid is de verwachting dat in het projectplan uitvoerig wordt stilgestaan bij de keuze om het proces al dan niet interactief vorm te geven. Het gaat dan om de vorm (participatieladder), het doel en de gevolgen voor de besluitvorming. Uit de beschreven casussen blijkt dat het projectplan vooral ingaat op de projectdoelstellingen en de inhoud van het project. De procesdoelstellingen worden vaak wel genoemd (draagvlak), maar het ontbeert aan de uitwerking ervan. Dit geldt evenzo voor de gevolgen van het instrument interactief beleid voor de besluitvorming als ook voor de spelregels die gehanteerd moeten worden.

In hoofdstuk 3 en 5 staat dat interactief beleid een hortend en stotend proces is. Echter, uit de analyse van de casussen blijkt het tegendeel min of meer waar te zijn. Want de praktijk (de casussen) wijst uit dat de processen vrij lineair zijn verlopen. In de casussen is de bestuurlijke planning van de gemeenteraad leidend. Vanuit de raadsagenda worden de stappen teruggerekend. Daarmee wordt een strak tijdschema gepland, waarbinnen minder ruimte is om itererende stappen te maken. Het is al met al een strak gepland proces geworden. Volgens De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld (zie tabel 4.3.) is dit niet per definitie verkeerd; onvoldoende planning kan namelijk uitmonden in een Poolse landdag.

### **Communicatieplan**

In slechts één geval is sprake van een communicatieplan (StructuurvisiePlus). Maar dit plan bevat alleen een overzicht van de verschillende participatiemomenten en welke acties hieruit voortkomen. Hoewel communicatie wordt gezien als het hart van het proces, bestaat er kennelijk weinig aandacht om de communicatieprocessen vast te leggen in een communicatieplan.

### **Geschiktheid onderwerp voor interactieve aanpak**

In hoofdstuk 5 zijn de condities voor interactief beleid weergegeven. Voor wat betreft de geschiktheid van het onderwerp voor een interactieve aanpak bevat het hoofdstuk een opsomming van probleemkenmerken die van belang zijn om te bepalen of het beleidsprobleem geschikt is voor een interactieve aanpak. Vooral afhankelijkheid, beleidsruimte en herkenbaarheid zijn belangrijke kenmerken.

Uit de onderzoek naar de onderzochte casussen blijkt dat in alle gevallen het onderwerp in meer of mindere mate geschikt werd bevonden voor een interactieve aanpak. Bij de Visie Wonen, Zorg en Welzijn is voornamelijk de afhankelijkheid (in de zin van kennis en inhoudelijke verrijking, maar ook draagvlak) een belangrijke factor geweest. De kaders vanuit de WMO zijn vrij ruim en bieden de nodige beleidsruimte om in te opereren. Daarnaast herkenden de betrokken partijen zich in de materie.

Bij de StructuurvisiePlus blijkt dat het onderwerp weliswaar geschikt wordt geacht, maar dat de beleidsruimte beperkt is. Meer dan de helft van de uitgangspunten lag al vast. Bij de totstandkoming van de StructuurvisiePlus in Oisterwijk deden circa 50 van de 25.000 inwoners uit Oisterwijk mee aan het proces. Kennelijk leeft de StructuurvisiePlus niet bij de bevolking en is het onderwerp niet herkenbaar.

Het integraal jeugdbeleid is door alle betrokkenen als geschikt gekwalificeerd om via interactieve beleidsvorming tot stand te komen. Er was sprake van een voor de betrokkenen herkenbaar onderwerp. Over de afhankelijkheid van de gemeente van de externe inbreng bestond consensus. Echter, de rol van de ouders blijft discutabel.

De betrokkenen ervoeren het subsidiebeleid als geschikt onderwerp om interactief op te pakken. Toch is het de vraag of dit helemaal juist is. Er is sprake van beleidsruimte van de gemeente. Toch is de gemeente in theorie maar zeer beperkt afhankelijk van derden bij het tot stand komen van spelregels voor het verlenen van subsidie. Echter, gelet op de voorgeschiedenis van het subsidiebeleid kan worden vastgesteld dat het bespreekbaar maken en het betrekken van derden bij de besluitvorming een positieve invloed heeft gehad op het tot stand komen van het beleid.

Het blijkt dat de geschiktheid van het onderwerp niet of nauwelijks wordt beoordeeld aan de hand van selectiecriteria (vergelijk tabel 5.1.). Men nam eigenlijk vrij gemakkelijk aan dat de onderwerpen zich leenden voor een interactieve aanpak, vanuit de gedachte dat het onderwerp voldoende herkenbaar was en dat men afhankelijk van elkaar was.

### **Organisatorische aspecten**

In hoofdstuk 5 is aangegeven dat interactief beleid eisen stelt aan de organisatie. Zijn de ambtenaren zich bewust van hun rol? Is er voldoende tijd en capaciteit beschikbaar en is de kennis in huis?

Uit de voorliggende casussen blijkt dat er door de bank genomen voldoende inhoudelijke kennis aanwezig is. Op procesmatig gebied is er in een aantal gevallen gebruik gemaakt van externe expertise. Er is overwegend sprake van krap beschikbare tijd en capaciteit. In enkele gevallen wordt de projectleiding ingevuld door de inhoudelijke beleidsadviseur bij de gemeente. Deze heeft in de regel een dubbele pet op: die van inhoudelijk expert en die van project-/procesleider. De dubbele pet kan parten spelen in het proces: de aandacht en capaciteit moet worden verdeeld. De onafhankelijkheid van de projectleider is dan in het geding. Het begeleiden van processen doet een beroep op andere competenties dan inhoudelijke advisering of het projectmanagement.

Opvallend is dat onder de geïnterviewde gemeentelijke medewerkers het creëren van draagvlak wordt genoemd als doel van interactief beleid en niet de verhoging van de democratische legitimiteit. Kennelijk bestaat er bij de ambtelijke organisatie onvoldoende besef waarvoor interactief beleid werkelijk dient. Dat zou er toe kunnen bijdragen dat interactief beleid als doel wordt gezien en niet als middel. En dat heeft – zoals eerder al is aangeduid – consequenties voor de effectiviteit van het instrument (denk aan: management van verwachtingen).

## **8.2. Aanbevelingen**

“Bezint eer ge begint” is een toepasselijk adagium. In het verlengde van het voorgaande is het belangrijk dat aan de voorkant nagedacht wordt over de doelen die men heeft met interactief beleid en de consequenties die met een dergelijke aanpak samenhangen.

In paragraaf 8.1 is geconcludeerd dat interactief beleid in de onderzochte casussen niet vanuit het verhogen van de democratische legitimiteit van beleid is ingegeven, maar vanuit de vraag om draagvlak en inhoudelijke verrijking. Interactief beleid zou moeten zijn ingebed in de organisatie en het gemeentebestuur vanuit een grondhouding, die recht doet aan de netwerksamenleving en de nieuwe positie die de overheid daarin heeft.



Echter, er lijkt eerder sprake van gelegenheidshandelen. Het verhogen van democratische legitimiteit is iets wat de overheid primair moet nastreven.

Zeker in een pluralistische samenleving, waarin beleidsprocessen meer en meer gezien worden als een sociaal interactieproces tussen verschillende partijen binnen een bepaalde context. In die situatie zou de overheid veel minder vanuit de top-downbenadering moeten functioneren. Dit impliceert een hernieuwde bestuurscultuur, waarin interactief beleid als kerncomponent is ingebed. Van geval tot geval kan op basis van de participatieladder een bepaalde mate van interactie worden toegekend aan het proces. Interactief beleid is een 'way of life' en niet een vrijblijvend 'speeltje'.

### ***Motief voor interactief beleid; nadenken aan de voorkant***

Het verhogen van de democratische legitimiteit van beleid kan op vele manieren en interactief beleid is er één van. Het de aanbeveling om aan het begin van het proces te onderzoeken of interactief beleid daadwerkelijk de meest geëigende methode is om motivering om interactief om te gaan met beleidsprocessen. Dat is namelijk de verhoging van de democratische legitimiteit van het beleid. Verder is het van belang om het motief te operationaliseren. Wanneer is er sprake van verhoging van de legitimiteit, draagvlak, inhoudelijke verrijking en tijdsinstaat?

### ***Participatieladder***

Het verdient aanbeveling om de participatieladder en het keuzemodel van De Graaf te hanteren. Hierdoor is het mogelijk om te komen tot een weloverwogen keuze voor een bepaalde mate van interactie. Verder helpt het keuzemodel op voorhand inzicht te verkrijgen in de consequenties. Ook helpen de participatieladder en het keuzemodel om aan beide zijden van de overlegtafel de verwachtingen te stroomlijnen.

### ***Proces***

Het is noodzakelijk om vooraf na te denken over de inrichting van het interactieve beleidsproces. Het gaat erom dat voorafgaand aan het proces duidelijk is en vast staat welke spelregels er gelden in het proces en welke stappen er worden genomen. Naarmate een verdergaande vorm van participatie wordt gekozen, is het opstellen van een dergelijk procesontwerp belangrijker. Het wordt aanbevolen om een procesontwerp te maken. Vanuit het gezichtspunt dat communicatie het hart van het interactieve beleidsproces is, verdient het bovendien aanbeveling om naast het procesontwerp een communicatieplan op te stellen.

### ***Houding en gedrag; investeren in de rol van het gemeentebestuur***

Als het gemeentebestuur kiest voor interactief beleid, dan hoort daar een duidelijke en eenduidige overweging bij met betrekking tot de besluitvormende bevoegdheden van het bestuur. Bij elke vorm van interactie horen spelregels. En als het bestuur voor een bepaalde vorm kiest, dan is het van belang dat deze spelregels ook in acht worden genomen. Afwijken van de spelregels (zie participatieladder) heeft consequenties voor het proces, de verwachtingen en voor het vertrouwen in de politiek. Het is dus aan te bevelen om vooraf na te denken wat het bestuur precies wil.

Het is aan te bevelen om in het algemeen in openheid met de raad in een daarvoor geschikte setting goed na te denken over interactief beleid en de consequenties hiervan voor de werkwijze en de controlerende, de kaderstellende en de volksvertegenwoordigende rol van het bestuur.

Meer specifiek op projectniveau is het aan te bevelen om vooraf de bedoelingen van interactief beleid op voorhand goed over te brengen op de participanten (management van verwachtingen). Het betekent een bepaalde rolbezetting van de participanten en het bestuur. Interactief beleid kan – als het op de juiste manier wordt ingezet – draagvlak en betrokkenheid én mogelijk een minder brede kloof tussen overheid en maatschappij tot gevolg hebben; een verkeerde inzet heeft ontegenzeggelijk een averechts effect! Houding en gedrag vormen dus de basis van interactief beleid en het welslagen ervan.

### ***Geschiktheid onderwerp voor interactief beleid; terughoudendheid betrachten***

Niet alle beleidsproblemen zijn even geschikt voor een interactieve aanpak. In hoofdstuk 5 wordt dit besproken. Het verdient aanbeveling om vooraf goed stil te staan bij de vraag of een onderwerp geschikt is. Daarvoor zijn de factoren "herkenbaarheid", "beleidsruimte" en "afhankelijkheid" goede eerste indicatoren. Verder is het van belang om de doelgroep duidelijk in beeld te hebben. Een (noodzakelijk) hulpmiddel hiervoor is de actor-/netwerkanalyse.

#### *Actoren- / netwerkanalyse*

Een actoren-/netwerkanalyse bestaat uit het in beeld brengen van de actoren en hun omgeving. De rol van de actoren kan gedurende het proces ook veranderen. Het is daarom zaak om dit continu in beeld te houden. Niet alleen is een actoren-/netwerkanalyse van groot belang om zo uitputtend mogelijk te zijn, maar ook is het belangrijk om je er van te vergewissen dat de vertegenwoordiging aan tafel namens de achterban spreekt.

#### **Organisatorische aspecten; investeren in kennis en kunde**

Interactief beleid betekent inzet van voldoende middelen en capaciteit. Onvoldoende tijd/beschikbaarheid van menskracht of het ontbreken van voldoende middelen heeft effect op de kwaliteit van het proces en daarmee op de eindresultaten. Dat heeft vervolgens weer effect op het draagvlak voor het beleid.

Het verdient dan ook aanbeveling om het denkpatroon binnen de gemeenten van denken in procedures te veranderen in procesmatig denken en om te investeren in kennis en toepassing van procesmanagement. Dit past wat Oirschot betreft bij het proces "van beheren naar creëren", het proces waarin de burger / klant centraal staat en de overheid als vliegwiel fungeert om vragen van die burger op een vlotte, integrale en kordate manier te beantwoorden. Dit sluit ook aan bij de ideevorming van Oisterwijk over projectmatig en interactief werken.

### **8.3. Handreiking voor een procesbeschrijving interactief beleid**

Als slotstuk van deze rapportage is in de bijlage een handreiking voor interactief beleid opgenomen. Deze is tot stand gekomen met behulp van vooraanstaande literatuur over interactieve beleidsprocessen. Er wordt ingegaan op alle relevante onderdelen die komen kijken bij interactief beleid. Het verdient aanbeveling om bij het overwegen van interactief beleid deze handreiking te hanteren. Hiermee is niet gezegd dat dit dé aanpak is. De literatuur stelt immers dat er geen 'blauwdruk' voor dergelijke processen bestaat (Pröpper en Steenbeek; 2005). Deze handreiking kan echter wel steun bieden.

## Literatuurlijst

- Arend, S. van der, *Pleitbezorgers, procesmanagers en participanten. Interactief beleid en rolverdeling tussen overheid en burgers in de Nederlandse democratie*, Eburon, Delft, 2007;
- Baas, J.H. de, *Bestuurskunde in hoofdlijnen. Invloed op beleid*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1995;
- Bovens, M.A.P., P 't Hart, M.J.W. van Twist en U. Rosenthal, *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*, Kluwer, Alphen aan de Rijn, 2001;
- Bruijn J.A. de, E. ten Heuvelhof en R. in 't Veld, *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*, Academic Service, 's-Gravenhage, 2004;
- Bruijn J.A. de, E. ten Heuvelhof, *Management in Netwerken*. Uitgeverij Lemma bv, Utrecht, 2004;
- Edelenbos, J., *Proces in vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*, Uitgeverij Lemma bv, Utrecht, 2000;
- Edelenbos, J. en R. Monnikhof, *Spanning en interactie. Een analyse van interactief beleid in lokale democratie*, Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam, 1998;
- Edelenbos, J. en R. Monnikhof, *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*, Uitgeverij Lemma bv, Utrecht, 2001
- Graaf, H. van de en R. Hoppe, *Beleid en politiek. Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*, Uitgeverij Coutinho bv, Bussum, 2000;
- Graaf, L. de, *Gedragen beleid. Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht*, Eburon, Delft, 2007;
- Hartman, I., De andere kant van politieke participatie. Kanttekeningen bij de huidige democratisering van bovenaf, in: *Vorming*, nr. 1, 1998, pp. 7-18;
- Hendriks, F. en Th. A.J. Toonen, *Schikken en plooiën. De stroperige staat bij nader inzien*, Van Gorcum, Assen, 1998;
- Hendrikx, M. en R. Eijssermans, *Burgerparticipatie. Een praktische handleiding voor gemeenten*, Sdu Uitgevers, 's-Gravenhage, 2004;
- Hoogerwerf, A., *Het ontwerpen van beleid. Een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek*, Samson, Alphen aan de Rijn, 1998;
- Klijn, E.H. en J. Koppenjan, *Managing uncertainties in networks*, Routledge, London & New York, 2006;
- Klinkers, L., *Beleid begint bij de samenleving. Een zoektocht naar de menselijke maat over de essentie van interactief beleid maken*, Uitgeverij Lemma bv, Utrecht, 2002;
- Nelissen N., P. de Goede en M. van Twist, *Oog voor openbaar bestuur. Een beknopte geschiedenis van de bestuurskunde*, Reed Business Information bv, 's-Gravenhage, 2004;
- Ombudsman, De Nationale, *We gooien het de inspraak in. Een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie*, Bureau Nationale Ombudsman, 's-Gravenhage, 2009;
- Pröpper, I. en D. Steenbeek, *De aanpak van interactief beleid. Elke situatie is anders*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 2005;

Gemeente Oirschot, *De burger centraal. Communicatie in Oirschot: van de zijlijn naar het hart van het proces en de mensen*, Oirschot, 2008;

Gemeente Oirschot, *Kadernotitie Integraal Jeugdbeleid*, Oirschot, 2007;

Gemeente Oirschot, *Plan van aanpak Integraal Jeugdbeleid*, Oirschot, 2008;

Gemeente Oirschot, *Nota Integraal Jeugdbeleid, inclusief nota inspraak en overleg*, Oirschot, 2009;

Gemeente Oirschot, *College- en raadsvoorstellen Integraal Jeugdbeleid*, Oirschot, 2009;

Gemeente Oirschot, *Kadernotitie subsidiebeleid*, Oirschot, 2007;

Gemeente Oirschot, *College- en raadsvoorstellen Subsidiebeleid*, Oirschot, 2008;

Gemeente Oirschot, *Nota Subsidiebeleid*, Oirschot, 2009;

Gemeente Oisterwijk, *Coalitieakkoord*, Oisterwijk, 2002;

Gemeente Oisterwijk, *Communicatiebeleid 'de klant centraal'*, Oisterwijk, 2005;

Gemeente Oisterwijk, *Procesbeleid Oisterwijk*, Oisterwijk, 2005;

Gemeente Oisterwijk, *Startnotitie StructuurvisiePlus*, Oisterwijk, 2001;

Gemeente Oisterwijk, *Projectvoorstel StructuurvisiePlus*, Oisterwijk, 2002;

Gemeente Oisterwijk, *Projectplan StructuurvisiePlus*, Oisterwijk, 2002;

Gemeente Oisterwijk, *Communicatieplan StructuurvisiePlus*, Oisterwijk, 2002;

Gemeente Oisterwijk, *Startnotitie StructuurvisiePlus*, Oisterwijk, 2003;

Gemeente Oisterwijk, *De Opgave*, Oisterwijk, 2003;

Gemeente Oisterwijk, *Ontwerp-StructuurvisiePlus*, Oisterwijk, 2004;

Gemeente Oisterwijk, *Verslag Inspraak en overleg StructuurvisiePlus*, Oisterwijk, 2004;

Gemeente Oisterwijk, *StructuurvisiePlus*, Oisterwijk, 2005;

Gemeente Oisterwijk, *Bestuurlijke stukken college StructuurvisiePlus*, Oisterwijk, 2001-2005;

Gemeente Oisterwijk, *Projectplan Wonen Zorg Welzijn*, Oisterwijk, 2004;

Gemeente Oisterwijk, *Projectvoorstel Wonen Zorg Welzijn*, Oisterwijk, 2004;

Gemeente Oisterwijk, *Draaiboek Wonen Zorg Welzijn*, Oisterwijk, 2004;

Gemeente Oisterwijk, *Startnotitie Wonen Zorg Welzijn*, Oisterwijk, 2005;

Gemeente Oisterwijk, *Visie Wonen Zorg Welzijn*, Oisterwijk, 2005;

Gemeente Oisterwijk, *Eindrapport Wonen Zorg Welzijn*, Oisterwijk, 2005;

Gemeente Oisterwijk, *Bestuurlijke stukken college Wonen Zorg Welzijn*, Oisterwijk, 2002-2005.

# Bijlage 1: Handreiking interactief beleid

## **Agendavorming**

De opdrachtgever (ambtelijk/bestuurlijk) verstrekt de opdracht aan de opdrachtnemer (ambtelijk). Er kan sprake zijn van zowel opdrachten die voortkomen uit agendavorming als opdrachten die het gevolg zijn van bijvoorbeeld nieuwe wet- en regelgeving van hogere overheden of onverwachte gebeurtenissen. Het is belangrijk om te weten of het onderwerp al dan niet op de politieke agenda staat. Indien dit namelijk niet het geval is moet het eerst aan de raad worden voorgelegd of men het wel op de agenda wil hebben. Dit gebeurt via de startnotitie [S].

## *Opdrachtverkenning [O]*

Interactief beleid is projectmatig werken (Klinkers; 2002). Onder meer Hoogerwerf (1998), Klinkers (2002) en De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld (2004) geven aan dat een beleidsproces dient te starten met het verkennen van de opdracht.

De opdrachtverkenning vindt op drie niveaus plaats:

- a. met opdrachtgever;
- b. inhoudelijk;
- c. met omgeving, (stakeholders);

### Ad. a

Het geven van een opdracht is eenvoudig, maar de formulering ervan is veelal summier. Het is zaak om helder en inzichtelijk te krijgen wat de opdrachtgever met zijn opdracht bedoelt.

- Wie is de (ambtelijk) opdrachtgever?
- Wie is bestuurlijk verantwoordelijk?
- Wat is de aanleiding voor de opdracht (probleemvermoeden)?
- Wie wil de opdrachtgever betrekken in het proces, welke rol is er voor de omgeving weggelegd en in welke mate is de gemeente afhankelijk van de omgeving? Wat wil de opdrachtgever bereiken met de interactie (doel van interactie en daarmee ook doel van het proces)? Is de opdrachtgever zich ook bewust van de consequenties van de interactieve aanpak?
- Wat is de rol van de beleidsmedewerker: inhoudelijk en procesmatig of één van beiden? En wie is er nog meer betrokken binnen de organisatie? Wordt een deel uitbesteed? Wat zijn de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de beleidsmedewerker? Projectmatige aanpak ja-nee, en zo ja wat als er een dilemma/conflict ontstaat tussen projectgroep en lijnorganisatie, wie beslist er dan?
- Wanneer verwacht opdrachtgever dat het document gereed is?
- Worden er middelen beschikbaar gesteld?
- Welke communicatiemiddelen worden beschikbaar gesteld: capaciteit en middelen?

Belangrijk voor de verkenning zijn de in dit rapport gemaakte opmerkingen met betrekking tot het condities voor interactief beleid (hoofdstuk 5), de participatieladder (hoofdstuk 4) en de consequenties van een interactieve aanpak (hoofdstuk 3). Een interactieve aanpak nastreven, maar daarvoor niet de benodigde middelen krijgen (waardoor je de verwachtingen niet waar kunt maken), kan reden zijn om de opdracht niet te accepteren. Als je in de wetenschap verkeert dat het gemeentebestuur wel zegt invloed te willen delen, maar uiteindelijk toch haar eigen plan trekt, kan dit reden zijn om toch vooral geen interactieve aanpak na te streven.

### Ad. b

Verkenning door relevante stukken aangaande het onderwerp te lezen:

- Is er al beleid op dit terrein?
- Zijn andere gemeenten met hetzelfde onderwerp bezig?
- Is er literatuur beschikbaar (o.a. wetenschappelijk)?
- Zijn er data beschikbaar die het probleemvermoeden onderschrijven (of juist niet)?

Dit onderdeel is tevens onderdeel van het procesonderdeel Dataverzameling [DV]. Dataverzameling vindt gedurende het gehele proces plaats.

Ad. c

De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld (2004) geven aan dat in situaties waarin de overheid afhankelijk is van anderen, het van essentieel belang is om vooraf in beeld te hebben of zij het door de overheid geschetste probleemvermoeden onderschrijven, maar ook of zij de noodzaak zien om het probleem op te lossen ('sense of urgency'). Klinkers (2002) heeft het over stakeholders of sleutelfiguren. Dit sluit aan bij wat in hoofdstuk 4.1 (tabel van De Graaf, 2008) aan de orde komt met betrekking tot de rol als coproducent (vroeg betrekken). Indien de stakeholders het probleem niet erkennen en/of de noodzaak om te komen tot een oplossing niet onderschrijven, lijkt een interactieve aanpak niet voor de hand liggend. Vandaar dat als onderdeel van de opdrachtverkenning wordt gesproken met relevante actoren.

Dit onderdeel is tevens onderdeel van het procesonderdeel Actoranalyse / omgevingsanalyse [AA / OA]. Het analyseren van de actoren en de omgeving is een continu-activiteit. Het standpunt van actoren kan gedurende het proces veranderen en er kunnen andere actoren bijkomen (er kunnen er ook afvallen). Het is ook belangrijk om inzicht te krijgen in de kernwaarden van de actoren en de mate van afhankelijkheid (beslissingsmacht, hindermacht, financieel).

Indien er zich een situatie voordoet waarbij de actoren – van wie de gemeente afhankelijk is - geen behoefte hebben aan het oplossen van het probleemvermoeden, heeft dit gevolgen voor de strategie:

- Heeft het dan wel zin om het probleem op te pakken?
- Moet het dan wel interactief? Het gemeentebestuur heeft als democratisch gekozen orgaan de bevoegdheid om het beleid ook zonder deze partijen op te stellen. Wat zegt dit over legitimiteit en de reële kans dat de uitvoering ook plaatsvindt?
- Kan de gemeente op één of andere manier ervoor zorgen dat er wel een 'sense of urgency' wordt verkregen?

### **Beleidsvoorbereiding**

Na de opdrachtverkenning volgt de opdrachtverstrekking. De opdrachtnemer beslist of er voldaan wordt aan de door hem gestelde condities. Indien dit niet het geval is en er ook niet het vertrouwen is dat dit wel gaat gebeuren geeft hij (idealiter) de opdracht terug aan de opdrachtgever (Klinkers; 2002). Dit klinkt erg formeel en komt in de dagelijkse praktijk niet vaak voor; maar al te vaak ziet een beleidsmedewerker het als zijn taak om tot beleid te komen. Als de condities echter niet goed zijn, moet de beleidsmedewerker de ruimte hebben om vast te stellen dat onder deze omstandigheden geen (succesvol) beleidsproces gestart kan worden.

Indien de opdrachtnemer wel de opdracht wenst aan te nemen, maar duidelijk is dat er geen sense of urgency is, dan moet dit duidelijk worden gemaakt aan de politieke opdrachtgever en moet er een voorstel worden gedaan over wat de vervolgstappen zijn.

### *Projectplan opstellen [PP]*

Projectmatig werken impliceert het opstellen van een projectplan. De informatie die is verkregen uit de opdrachtverkenning, aangevuld met de inzet van mensen, uren, kosten en de risico's worden in een projectplan verzameld. De keuze voor een interactieve aanpak en de consequenties hiervan zijn terug te lezen in het projectplan. Het projectplan is een intern product voor de organisatie. In het projectplan staat duidelijk wat de rol van betrokkenen is. Het projectplan wordt vastgesteld door de opdrachtgever. Het is als het ware het contract tussen opdrachtnemer en opdrachtgever.

### *Kaderstelling [K]*

Het bestuurlijke besluitvormingsproces rondom de start van het beleidsproces heet kaderstelling. Deze stap valt uiteen in twee elementen: het opstellen van de startnotitie [S] en het procesontwerp [PO]. Het bestuur (meestal de gemeenteraad) dient beide documenten vast te stellen.

#### *Startnotitie opstellen [S]*

Een bekend document dat voortkomt uit het projectmatig werken is de startnotitie. Daar waar het projectplan met name is gericht op de interne organisatie, is de startnotitie het document waarmee de raad het startsein geeft voor het proces. Het is dan ook een meer politiek document en wordt gezien als de start van het interactieve beleidsproces.

De startnotitie begint met het door de raad geschetste probleemvermoeden. Vervolgens wordt aangegeven wat het doel van het interactieve beleidsproces is. Ook wordt de keuze voor de interactieve aanpak (en de consequenties ervan) toegelicht. Dit is met name belangrijk omdat de raad met het vaststellen van de startnotitie zich voegt in haar 'andere'

rol. Dit houdt verband met het aspect houding en gedrag (zie ook hoofdstuk 5). Via de kaderstelling geeft de raad aan binnen welke marges het beleid tot stand moet komen. Bij een interactief proces, waarbij participanten coproductant zijn, worden er vooraf geen inhoudelijke doelen geformuleerd, deze komen pas gedurende het proces tot stand (Klinkers; 2002). In de startnotitie komen wel de benodigde middelen aan de orde.

#### *Procesontwerp opstellen [PO]*

Inhoud komt voort uit processen (De Bruijn, Ten Heuvelhof, In 't Veld; 2004). Uit het denken in termen van proces- en netwerkmanagement en interactief beleid vloeit het product 'procesontwerp' als logisch onderdeel van een interactief beleidsproces voort. De keuze voor interactief beleid met de participanten als coproductant is te herleiden naar het procesontwerp. De verschillende onderdelen van het beleidsproces en de manier waarop hier invulling aan wordt gegeven, komen terug in het procesontwerp. Het procesontwerp is daarmee het belangrijkste document voor de interactieve aanpak. Het is van wezenlijk belang dat de raad instemt met het procesontwerp, omdat het invulling geeft aan de rol en bevoegdheden van de raad en de andere participanten. De inrichting van het proces is ook relevant voor de participanten die bij het proces betrokken worden.

Omdat het procesontwerp zowel in- als externe consequenties heeft, wordt het procesontwerp door zowel de (ambtelijke) opdrachtgever als door de raad vastgesteld.

Het procesontwerp [PO] en de startnotitie [S] vormen samen de kaderstelling [K] door de raad.

#### *Afstemmen procesontwerp met actoren [APO]*

De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld (2004) stellen als voorwaarde dat er overeenstemming moet zijn over de inrichting van het proces. Niet zozeer de inhoud, maar het proces staat centraal (zie ook hoofdstuk 4). Uit het model van De Graaf (2008) komt ook naar voren dat in het geval van coproductie het procesontwerp onderdeel is van de interactie. Om die reden dient er alvorens over de inhoud te gaan praten met betrokkenen te worden gesproken over de inrichting van het proces. In het geval van coproduceren kan het procesontwerp ook wijzigen onder invloed van de andere participanten. De vier elementen: openheid, core values, voortgang en inhoud zijn van essentieel belang (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld; 2004).

#### *Probleemanalyse [PA]*

In het procesontwerp is aangegeven hoe het proces aangaande de probleemanalyse en de bijbehorende interactie wordt georganiseerd (dus ook welke werkvormen gebruikt worden). Bij traditionele beleidsprocessen is het probleem een politiek gegeven (hoofdstuk 3), in een netwerkbenadering met de participant als coproductant wordt het probleem gezamenlijk onderzocht. Op deze manier wordt het probleem door verschillende 'brillen' bekeken en wordt een volledig beeld verkregen van het probleem en de oorzakelijke verbanden.

Zeker wanneer participanten de rol van coproductant aannemen, staat het probleem nog niet vast. Juist door met hen te praten wordt het probleem en de oorzaak ervan inzichtelijk. Hierbij wordt van de gemeenteraad wel verwacht dat zij die vrijheid geven (en de consequenties die daarbij horen ook accepteren! Wat als hun probleemvermoeden niet juist blijkt te zijn?).

Doel van deze stap is om het probleem en de oorzaken – naar inzicht van de verschillende actoren - inzichtelijk te maken, zodat een compleet beeld ontstaat van het probleem en de veelheid van oorzaken die dit probleem veroorzaken.

Vragen die aan de orde komen zijn:

- Welke ontwikkelingen gaan er binnen dit onderwerp nog op ons afkomen? Op wat voor een soort ontwikkelingen dienen we ons voor te bereiden?
- Wat zijn de meest belangrijke aspecten van het probleem? Wat is precies het knelpunt in het knelpunt, wat is er zo rottig aan deze rottigheid?
- Problemen, knelpunten, symptomen, die komen niet uit de lucht vallen. Wat zit daar achter? Waar komen die problemen vandaan? Wat zijn hun dieper liggende oorzaken?
- Wat moeten we per se willen bereiken? Wat zou onze ambitie moeten zijn?
- Er wat kan iedereen hieraan bijdragen?

Resultaat van deze stap moet een document zijn waarin het probleemvermoeden wordt omgebouwd tot een probleem of wellicht meerdere problemen met daarbij behorende oorzaken.

In hoofdstuk drie is gesteld dat problemen normatief zijn en vaak ook met gevoel te maken hebben. Het is daarom noodzakelijk een probleem met feiten en gegevens te onderbouwen: [DV] Dataverzameling.

### ***Beleidsbepaling***

#### *Bepalen van de beleidsagenda [BA]*

In het procesontwerp is aangegeven hoe het proces aangaande het bepalen van de beleidsagenda en de bijbehorende interactie wordt georganiseerd (dus ook welke werkvormen gebruikt worden).

Doel van deze fase is om uit de probleemanalyse die onderwerpen/thema's te extraheren die je wilt en kunt aanpakken. Dit is erg belangrijk omdat er veel problemen zijn die hun oorzaak hebben buiten de reikwijdte van het lokale niveau.

Bij een coproductie worden de thema's samen geformuleerd en niet door de raad zelf. Dit vraagt van de raad dat zij veel invloed afstaan. Resultaat van deze fase is een document met daarop de thema's die opgepakt gaan worden. Dit dient een gedragen document te zijn. Het is van belang dat de raad zijn akkoord geeft op de beleidsagenda.

#### *Visievorming [V]*

In het procesontwerp is aangegeven hoe het proces aangaande de visievorming en de bijbehorende interactie wordt georganiseerd (dus ook welke werkvormen gebruikt worden). Doel van deze fase is om samen te komen tot een wensbeeld, een visie over de thema's die op de beleidsagenda staan. Volgende stap is om te komen tot een lijst van individuele en gezamenlijke doelen, gebaseerd op de visie.

In tegenstelling tot wat traditioneel het geval is worden dus pas in deze fase de doelstellingen geformuleerd, in plaats van vooraf. De inhoudelijke doelstellingen worden – in geval van coproduceren – dus niet door de gemeenteraad, maar door de verschillende participanten gezamenlijk geformuleerd.

Resultaat van deze fase is een visiedocument en een lijst met doelen. Er zal ook een lijst zijn met daarin dilemma's en aspecten waarover geen overeenstemming is bereikt. Met name voor deze laatste categorie moeten in het procesontwerp afspraken worden gemaakt (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld; 2004)

#### *Maatregelen [M]*

In het procesontwerp is aangegeven hoe het proces aangaande het bepalen van de maatregelen en de bijbehorende interactie wordt georganiseerd (dus ook welke werkvormen gebruikt worden).

Wat gaan we ervoor doen om ons doel te bereiken? Wie doet wat, wanneer en wie financiert? In deze fase is het zaak om de maatregelen/activiteiten te benoemen die iedereen gaat doen om de gemeenschappelijke doelen te bereiken: het uitvoeringsprogramma. Doel is om te komen tot een (realistisch) uitvoeringsprogramma. Houdt er in deze fase in ieder geval rekening mee dat de beslissingsbevoegdheid over het beschikbaar stellen van gemeentelijke middelen veelal bij de gemeenteraad ligt.

Het resultaat zal een matrix zijn waarin staat wie wat wanneer gaat doen om een bepaald doel te verwezenlijken. Ook is zichtbaar wie verantwoordelijk is en wie de middelen beschikbaar stelt.

Met de participant als coproducent erkent de gemeente haar afhankelijkheid. Dit betekent echter ook dat de participanten (mede)verantwoordelijk worden geacht te zijn voor de oplossing en de realisatie hiervan. Het uitvoeringsprogramma is een 'package-deal' van de betrokken partijen. Juist daarin schuilt een gevaar. Het gewijzigd vaststellen van het beleid door de gemeenteraad – of het niet beschikbaar stellen van de benodigde middelen – legt een 'bom' onder de deal. Met name de bestuurlijk vertegenwoordiger in dergelijke processen (veelal de wethouder), zal zich hier tegen moeten indekken (core values).

#### *Vaststellen van beleid [VB]*

De visie [V] en het maatregelenpakket [M] vormen samen het feitelijke beleid. Dit beleid dient te worden vastgesteld door de raad.

#### *Procesevaluatie [PE]*

In de procesevaluatie wordt het doorlopen proces, de rol van procesmanager en de inbreng van de verschillende actoren geëvalueerd. Evaluatie van het proces dient los gezien te worden van de inhoudelijke resultaten.



Doel van deze fase is het evalueren van het proces, het procesontwerp en de inbreng van de procesmanager. Hoewel men inhoudelijk er niet altijd uit hoeft te komen, kan men van oordeel zijn dat het proces prima is verlopen. Los van de uitkomst kan het proces geslaagd zijn en de onderlinge relatie verbeterd zijn. Het respecteren van elkaars waarden en begrip krijgen voor elkaars standpunt zijn juist onderdeel van het procesontwerp (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld; 2004).

Resultaat is een document waaruit blijkt of het proces geslaagd of minder geslaagd is. Dit wordt ter kennis name gebracht aan de ambtelijk opdrachtgever. Het evaluatierapport, dat het resultaat is van de procesevaluatie, wordt vastgesteld door opdrachtgever. Evaluatierapporten zijn erg leerzaam voor toekomstige casussen.

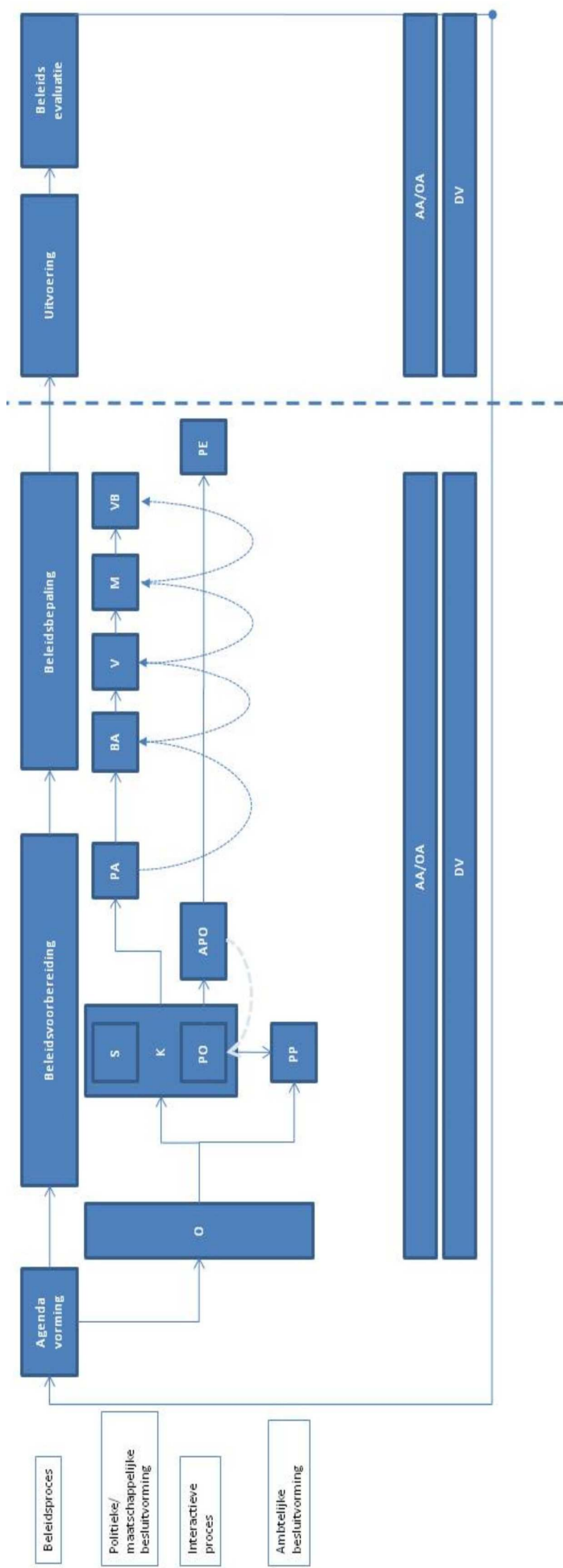
-----  
De hieronder genoemde elementen zijn twee bijzondere elementen uit het proces. Beiden zijn een continu-activiteit. Ook tijdens de uitvoering gaat deze activiteit door.

#### *Actoranalyse en omgevingsanalyse [AA/OA]*

Eén van de belangrijkste zaken die aan de orde komt bij een netwerkbenadering is het in beeld brengen van dat netwerk en wie in dat netwerk acteren. Juist door het netwerk in beeld te brengen kan er worden gestuurd. Vorm daarom een beeld van iedere afzonderlijke actor. Wie is de actor? Waar staat hij voor? Wat zijn de standpunten en belangen? Welke kansen en bedreigingen zijn er? In welke mate ben je afhankelijk van hem (hindermacht, beslismacht, realisatiemacht). De rol van de actoren kan gedurende het proces veranderen. Het is daarom zaak om dit continu in beeld te houden.

#### *Dataverzameling [DV]*

Problemen zijn altijd normatief (Van de Graaf en Hoppe; 2000). Het is daarom van belang om als procesmanager continu op zoek te zijn naar data die het probleem onderschrijven of ontkrachten. Onder meer Klinkers (2002) geeft aan dat het verzamelen van data relevant is omdat problemen normatief zijn. Probeer het probleem werkelijk in kaart te brengen. De zoektocht naar feiten en cijfers is een continu-activiteit.



Afk	Omschrijving	Afk	Omschrijving
O	Opdrachtverkenning	DV	Dataverzameling
K	Kaderstelling	PA	Probleemanalyse
S	Startnotitie	BA	Beleidsagenda
PO	Procesontwerp	V	Visievorming (doelen formuleren)
PP	Projectplan	M	Maatregelen
APO	Afstemmen Procesontwerp met actoren	VB	Vaststellen van beleid
AA / OA	Actor- en omgevingsanalyse	PE	Procesevaluatie

## Bijlage 2: Vragenlijst

Naam geïnterviewde:

### **Motief voor interactieve aanpak**

1. Welk motief ligt (volgens u) ten grondslag aan de interactieve aanpak voor dit onderwerp? Verklaar uw antwoord.

Democratische beginselen	
Inhoudelijke verrijking	
Draagvlak	
Tijdwinst	

2. Heeft het traject achteraf gezien, bijgedragen aan het hierboven ingevulde motief? Verklaar uw antwoord.
3. Heeft het beleidsproces behoudens het door u bij vraag 1 ingevulde motief, ook bijgedragen aan de andere motieven? Verklaar uw antwoord.

### **Participatieladder**

4. Welke mate van interactie en invloed – aan de hand van de participatieladder – had u verwacht (V) en was uw verwachting gelijk aan uw wens (W)? En welke interactie heeft er feitelijk/werkelijk (F) plaatsgevonden.

#### *Algemeen*

Informeren	
Raadplegen	
Adviseren	
Coproduceren	
Meebeslissen	

#### *Per processtap*

5. Bent u betrokken bij het opzetten van het proces? Leg hieronder uit wat uw rol en inbreng was.
6. Bent u betrokken bij de probleemanalyse? Leg hieronder uit wat uw rol en inbreng was.
7. Bent u betrokken bij de agendavorming? Leg hieronder uit wat uw rol en inbreng was.
8. Bent u betrokken bij het opzetten van het proces? Leg hieronder uit wat uw rol en inbreng was.
9. Bent u betrokken bij de visievorming? Leg hieronder uit wat uw rol en inbreng was.
10. Bent u betrokken bij het bedenken en het uitwerken van maatregelen? Leg hieronder uit wat uw rol en inbreng was.
11. Eén van de redenen voor interactief beleid is dat beleid sneller tot uitvoering wordt gebracht indien er draagvlak en betrokkenheid is, daarmee lost het bestuur het probleem eerder op. Worden de maatregelen uit het beleid momenteel uitgevoerd? In hoeverre is er sprake van een snellere beleidsuitvoering? Welke rol/inbreng heeft u daarin?

### **Expliciet maken van de keuze**

12. Is de keuze voor een interactieve aanpak expliciet gemaakt richting gemeenteraad en andere betrokkenen?  
Zo ja: hoe, wanneer en in welk document  
Zo nee: waarom niet?
13. De keuze voor een interactieve aanpak impliceert ook een keuze in de mate van interactie. Is de mate van interactie en de gevolgen hiervan expliciet gemaakt bij gemeenteraad?
14. Bovengenoemde vraag kan ook gesteld worden ten aanzien van de relatie met externen

### **Procesontwerp**

15. Eerder stelden wij u de vraag of u betrokken bent geweest bij het opzetten van het proces (procesontwerp).

Is er vooraf nagedacht over hoe het proces ingericht wordt. Met andere woorden is er vooraf bedacht welke stappen gezet worden om tot een bepaald resultaat te komen en welke spelregels gelden er gedurende het proces: hoe is volgens u de selectie van de betrokken partijen gebeurd? Mocht iedereen toetreden tot het proces en het proces verlaten wanneer hij/zij dat wil? Hoe is er gecommuniceerd (onderling, maar ook naar buiten toe)?

### **Geschiktheid onderwerp**

16. Vond u het onderwerp – achteraf gezien – geschikt voor een interactieve aanpak? Zo ja, waarom (idem bij nee)? Heeft daarover een afweging plaatsgevonden? Is de gekozen methode geschikt gebleken en waar liggen wat u betreft de verbeterpunten?
17. Hebt u het gevoel gehad dat de organisatie voldoende toegerust was om het interactief beleidsproces te begeleiden (menskracht, middelen en kennis)? Zo, ja/nee waar blijkt dat uit?
18. Hebt u het gevoel gehad dat de gemeenteraad voldoende ruimte bood voor een interactief beleidsproces? Zo, ja/nee waar blijkt dat uit?
19. Eerder is de vraag gesteld of de consequenties van de interactieve aanpak expliciet zijn voorgelegd aan de gemeenteraad. Is de raad betrokken gedurende het proces? Zo ja/nee, op welke wijze is dit gebeurd? En welke rol had u daarin?
20. Bent u tevreden met de besluitvorming over het beleid? Zo ja/nee, waarom? Wat heeft de raad gedaan met de uitkomsten van het interactieve proces?

