

ISBN 90-6473-423-2



789064 734236

## Burgers als beleidsadviseurs

Ervaringen met burgerparticipatie in het bestuur van gemeenten zijn al vaak beschreven, onderzocht en beoordeeld. Daarentegen is nog weinig bekend over de manier waarop beleidsmakers op ministeries, leden van de Tweede Kamer, ministers en staatssecretarissen de participatie van burgers op hun beleidsterreinen organiseren en wat de effecten daarvan zijn. In die lacune wil deze studie voorzien.

Vier bestuurskundigen analyseren hier acht cases van interactieve beleidsvorming op rijksniveau, die zijn uitgevoerd door drie ministeries in de periode 1994-2004. Aan de orde komen twee projecten over de

uitbreiding van Mainport Rotterdam (Ministerie van

Verkeer en Waterstaat), Natuurontwikkeling

Peelvenen (Ministerie van Landbouw, Na-

tuur en Voedselkwaliteit), InfraLab verkeersproblemen A28 (V&W), Ontwik-

keling van de Nieuwe Hollandse

Waterlinie (Ministerie van Volkshuis-

vesting, Ruimtelijke Ordening en

Milieubeheer), Biodiversiteit in de

Hoeksche Waard (VROM), het Burgerplatform (VROM) en het Consumentenplatform van LNV.

Leidende vraag voor de onderzoek-

ers is: Welke lessen kunnen we

trekken na ruim tien jaar experimen-

teren met interactieve beleidsvorming

door verschillende ministeries? Daaruit

vloeien vragen voort als: Welke specifieke

factoren belemmeren of bevorderen interactieve

beleidsvorming op rijksniveau? Onder welke voor-

waarden hebben de resultaten van dit soort projecten de

meeste kans om in beleid te worden omgezet? Wat voor adviezen vloeien

voort uit zo'n interactief traject van ontwikkeling van rijksbeleid?

De auteurs bespreken de acht cases vanuit verschillende perspectieven. Achtereenvolgens kijken ze naar de beleidsinhoud, naar het verloop van het proces in de verschillende projecten, naar de manieren waarop macht een rol speelt en naar de wijze waarop de projecten institutioneel en beleidsmatig zijn ingebed in het geheel van beleidsproductie van de ministeries. In het slothoofdstuk trekken ze algemene conclusies en geven zij tips aan beleidsmakers die burgerparticipatie willen toepassen bij nieuwe beleidsvorming.

Burgers als beleidsadviseurs

Edelenbos, Domingo, Klok, Van Tatenhove



# Burgers

# als beleidsadviseurs

Een vergelijkend onderzoek  
naar acht projecten van  
interactieve beleidsvorming  
bij drie departementen

Jurian Edelenbos

Anna Domingo

Pieter-Jan Klok

Jan van Tatenhove



## **Burgers als beleidsadviseurs**



# **Burgers als beleidsadviseurs**

Een vergelijkend onderzoek naar acht projecten  
van interactieve beleidsvorming bij drie departementen

Jurian Edelenbos  
Anna Domingo  
Pieter-Jan Klok  
Jan van Tatenhove



Instituut voor Publiek en Politiek  
Amsterdam 2006

Het Instituut voor Publiek en Politiek is een landelijke, niet-partijgebonden organisatie die zich ten doel stelt politieke en maatschappelijke participatie te bevorderen.

Instituut voor Publiek en Politiek  
Prinsengracht 911-915  
1017 KD Amsterdam  
T 020 521 76 00  
E [info@publiek-politiek.nl](mailto:info@publiek-politiek.nl)  
W [www.publiek-politiek.nl](http://www.publiek-politiek.nl)

Vormgeving: Addy de Meester  
Druk: Printpartners Ipskamp

© Jurian Edelenbos, Pieter-Jan Klok, Jan van Tatenhove  
en het Instituut voor Publiek en Politiek.

ISBN 90 6473 423 2

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, geluidsband, elektronisch of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteursrechthebbenden.

## INHOUD

<b>Voorwoord</b>	<b>7</b>
HOOFDSTUK 1	
<b>Inleiding en achtergronden</b>	<b>8</b>
HOOFDSTUK 2	
<b>Theoretisch kader: dimensies en aspecten van interactieve beleidsvorming</b>	<b>18</b>
HOOFDSTUK 3	
<b>Inhoudelijke dimensie in de interactieve praktijk</b>	<b>38</b>
HOOFDSTUK 4	
<b>Procesdimensie in de interactieve praktijk</b>	<b>64</b>
HOOFDSTUK 5	
<b>Machtsdimensie in de interactieve praktijk</b>	<b>91</b>
HOOFDSTUK 6	
<b>Institutionele inbedding in de interactieve praktijk</b>	<b>113</b>
HOOFDSTUK 7	
<b>Conclusies en handreikingen</b>	<b>137</b>
<b>Geraadpleegde literatuur</b>	<b>156</b>
<b>Bijlagen</b>	<b>160</b>



# VOORWOORD

Het uitvoeren van een vergelijkend onderzoek naar nationale interactieve beleidsprocessen is geen gemakkelijke opgave, zo is ons de afgelopen tijd (nog) duidelijk(er) geworden. De start van het onderzoek brengt ons enkele jaren terug in de tijd; in de zomer van 2004 is de zoektocht naar informatie over acht nationale interactieve beleidsprocessen begonnen. Een gezamenlijke zoektocht van een jaar, die werd opgevolgd door een periode van zwoegen, puzzelen, vergelijken, patronen herkennen, conclusies trekken, conclusies verwerpen enzovoort. Uiteindelijk is het ons gelukt om dit grote onderzoeksproject tot een eind te brengen en te vertalen in een boek. Het moment van fixeren is discutabel, interactieve beleidsvorming gaat in de praktijk gewoon verder. Niettemin is het nuttig, zo denken wij, om eens stil te staan bij de leerervaringen die we momenteel kunnen opdoen naar aanleiding van ruim tien jaar interactieve beleidsvorming op nationaal niveau. Dat is nog niet eerder in Nederland gedaan. We hopen dan ook dat dit onderzoek tot een moment van reflectie leidt van waaruit nieuwe impulsen voor nationale interactieve beleidsvorming kunnen worden gegeven.

We willen dit voorwoord tegelijkertijd gebruiken om enkele mensen te bedanken die in dit onderzoek en bij het schrijven van het boek een belangrijke rol hebben gespeeld. We willen Katinka Eikelenboom, Mathil Gelens, Vera Hakenberg, Maarten Horstink, Laura Huntjes, Elise Luycx en Emma van Zwol bedanken voor de belangrijke kennisbasis die zij hebben gelegd voor het empirische onderzoek naar de acht projecten die centraal staan in dit boek. Daarnaast danken we Pieter Sturm van het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP) voor het initiëren van dit onderzoek. Zonder hem was dit boek er waarschijnlijk nooit gekomen. Ten slotte zijn we Ivo Hartman van het IPP erkentelijk voor de 'finishing touch' die hij als 'editor' aan dit boek heeft gegeven. Ook danken we hem voor zijn actieve inbreng in het schrijven van hoofdstuk 6.

Rotterdam/Amsterdam/Enschede/Wageningen, mei 2006

Jurian Edelenbos  
Anna Domingo  
Pieter-Jan Klok  
Jan van Tatenhove



# INLEIDING EN ACHTERGRONDEN

## 1.1 Inleiding

Burgerparticipatie, interactieve beleidsvorming, coproductie en vraagsturing zijn begrippen die tegenwoordig niet meer zijn weg te denken uit het openbaar bestuur. Op alle overheidsniveaus, lokaal, regionaal/provinciaal en landelijk, worden burgers, maatschappelijke groepen en private organisaties vroegtijdig betrokken bij de formulering, uitvoering en evaluatie van beleid. Vooral lokale en regionale overheden maken veelvuldig gebruik van deze zogenoemde interactieve initiatieven (Edelenbos, 2000; Edelenbos & Monnikhof, 2001). Maar ook op het nationale overheidsniveau denken volksvertegenwoordigers, bestuurders en beleidsmakers na over het betrekken van burgers bij beleidsvorming en -uitvoering en ontplooiën zij activiteiten om die burgerparticipatie te realiseren. Er is opvallend weinig systematisch onderzoek verricht naar interactieve beleidsvorming bij nationale overheden. Natuurlijk zijn er met regelmaat evaluaties verschenen over landelijke projecten van interactieve beleidsvorming; maar nog nooit is een gestructureerd, systematisch en vergelijkend onderzoek uitgevoerd naar verschillende nationale projecten op het vlak van interactieve beleidsvorming. Als gevolg hiervan blijven leerervaringen gefragmenteerd en projectmatig van karakter. Er wordt weinig gezocht naar terugkerende patronen in uiteenlopende interactieve processen bij verschillende ministeries. Het doel van dit onderzoek en deze bundel is op systematische wijze zowel kennis te vergaren en te accumuleren over als lering te trekken uit nationale interactieve beleidsvorming. De volgende vraagstelling staat dan ook centraal in dit boek: Wat zijn de ervaringen met interactieve beleidsvorming op landelijk niveau en welke lessen kunnen worden geformuleerd op basis van deze ervaringen?

De centrale vraagstelling splitsen we op in de volgende deelvragen:

1. Architectuur: Hoe zijn landelijke interactieve processen vormgegeven?
2. Feitelijke handelingen: Hoe verloopt landelijke interactieve beleidsvorming in de praktijk?
3. Uitkomsten: Tot welke uitkomsten hebben landelijke interactieve processen geleid?

## 1.2 Beleidsvorming in interactie

De grenzen van sturing op basis van een topdownbenadering en éézijdige coördinatie vanuit de overheid zijn al decennia terug bereikt (Teisman, 1995; 2001). In de hedendaagse netwerksamenleving (Castells, 2000) is de overheid in sterke

mate afhankelijk van maatschappelijke, particuliere en private actoren om beleid effectief, efficiënt en gezaghebbend te formuleren en uit te voeren. Sturing van beleid op grond van eenrichtingsverkeer van de overheid naar de maatschappij verandert naar sturing van beleid uitgevoerd door een netwerk van private, maatschappelijke en publieke organisaties. Als gevolg hiervan zijn de grenzen tussen het publieke en het private domein aan het vervagen. Beleid wordt gevormd in een osmose, waarin tijdelijke samenwerkingsverbanden worden aangegaan om hardnekkige problemen het hoofd te kunnen bieden. De daarvoor benodigde middelen (kennis, geld) en bevoegdheden zijn verspreid over talrijke actoren die van elkaar afhankelijk zijn geworden voor een adequate probleemoplossing. Een beleidsveld neemt de structuur van een netwerk aan als de actoren in dat veld niet om elkaar heen kunnen en een actieve samenwerking tot stand brengen (Teisman, 1995, 43). Het koppelen van interacties en het gezamenlijk inzetten van middelen is nodig om interessante, innovatieve en door alle betrokken partijen gedragen oplossingen in de samenwerking te bereiken.

Overheden hebben nu eenmaal de kennis en de kracht nodig van burgers en maatschappelijke groepen om hardnekkige problemen het hoofd te kunnen bieden. Zij hebben niet de specifieke kennis paraat die geldt voor een speciaal probleem. De specifieke situatie kunnen alleen de mensen ter plekke kennen; hun kennis, ervaring en oplossend vermogen is nodig. Sommige burgers willen ook meer serieus genomen worden bij het aanpakken van maatschappelijke problemen; deels nemen zij hun eigen verantwoordelijkheid, deels zijn zij ontevreden over het probleemoplossend vermogen van de overheid. Veel burgers eisen meer zeggenschap in het bepalen van hun eigen leven, maar eisen tegelijkertijd dat de overheid in hun richting beter presteert. Onder het motto 'dat kunnen wij beter (en in ieder geval niet slechter)' vertonen zij steeds meer zelfredzaamheid. Dit wordt ook het zelfsturend vermogen van samenlevingen genoemd. Burgerparticipatie wordt dan niet alleen toegepast om te laten zien dat overheden modern zijn of uit ideologische principes om democratischer te willen overkomen; het is evenzo een teken van onmacht om zelf voldoende vermogen ten toon te spreiden om knellende en hardnekkige problemen het hoofd te kunnen bieden.

### **1.3 Burgerparticipatie bij drie ministeries nader bekeken**

In dit onderzoek staat interactieve beleidsvorming op nationaal niveau centraal. Voor het onderzoek is ingezoomd op interactieve beleidsvorming bij drie ministeries, namelijk de ministeries Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Verkeer en Waterstaat (V&W) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). De reden voor deze afbakening is dat uit een inventariserende studie (Edelenbos, 2004) naar voren is gekomen dat deze drie ministeries de af-

gelopen decennia actief ideeën ontwikkeld en ten uitvoer hebben gebracht om beleid meer in interactie met burgers en maatschappelijke groepen inhoud te geven. Dit wil niet zeggen dat andere ministeries helemaal niet aan interactieve beleidsvorming doen. Zo neemt het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) veel initiatieven op het gebied van burgerparticipatie of steunt ze financieel of anderszins, bijvoorbeeld ten aanzien van verbetering veiligheid en leefomgeving bij steden (G-30) of op het vlak van elektronische burgerparticipatie (via ICT). Zo zijn er meer ministeries die zich wel enigszins (faciliterend) bezighouden met interactieve beleidsvorming, maar daar zelf hun eigen beleidsvormingsproces niet direct mee verbinden. De drie hierboven genoemde ministeries (VROM, V&W en LNV) doen dat wel; het zijn bij uitstek op beleidsontwikkeling gerichte departementen die in samenwerking met burgers en maatschappelijke groepen trachten beleid te bepalen en uit te voeren.

### **Burgerparticipatie bij het ministerie van VROM**

Het ministerie van VROM kent al een rijke historie van burgerparticipatie. In 1988 introduceerde VROM een experiment voor tien gebieden in Nederland met complexe problemen op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu. Dit experiment is bekend geworden als de ROM-aanpak, waarbij ROM staat voor Ruimtelijke Ordening en Milieu. Het gaat om een gebiedsgerichte aanpak en integratie van ruimtelijke ordening en milieubeleid op regionale schaal. Typerend voor deze nieuwe benadering is het samenspel van verschillende partijen én de verbinding tussen diverse beleidsterreinen. Doel is de aanpak van complexe gebiedsgerichte vraagstukken om op die manier de kwaliteit van de inrichting en het gebruik van gebieden te verhogen. De ROM-benadering is geïntroduceerd in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra, waarin ROM-gebieden worden benoemd. Belangrijke kenmerken van de ROM-benadering zijn gebiedsgerichtheid, integraliteit, betrokkenheid van alle relevante partijen, streven naar draagvlak- en consensusvorming en uitvoeringsgerichtheid (Van Tatenhove, 1993). Burgers worden op verschillende manieren betrokken, van informerend tot consulterend, afhankelijk van het betreffende project.

Meer recent kent het ministerie van VROM sinds 2002 het *Stimuleringsprogramma Burger en Milieubeleid*, dat in 2004 werd omgedoopt tot *VROM-programma Beleid met Burgers*. Burgers worden op diverse manieren bij verschillende projecten betrokken, van informerend tot consulterend (zie Edelenbos e.a., 2003). De start van het *Stimuleringsprogramma Burger en Milieubeleid* was een direct uitvloeisel van een door de Tweede Kamer bij de VROM-begroting voor 2002 aangenomen amendement van de leden Feenstra, Klein Molekamp en Augusteijn-Esser (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 000 XI, nr. 21) waarin de indieners stelden dat het milieubeleid 'meer van, voor en door burgers' zou moeten worden. Met het amendement werd beoogd om de burgers veel meer in een co-

producerende rol bij de totstandkoming van het milieubeleid te betrekken. Milieubeleid moest niet langer enkel een product van beleidsambtenaren zijn.

### **Burgerparticipatie bij het ministerie van V&W**

Ook het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) heeft het nodige gedaan op het vlak van burgerparticipatie. In de periode van 1992 tot 1998 heeft het ministerie veel projecten op het terrein van weginfrastructuur uitgevoerd in interactie met burgers en maatschappelijke belangengroepen. Deze projectportefeuille stond bekend als InfraLab (afkorting van Infrastructuurlaboratorium), later ook wel InfraPlan genoemd. InfraLab is een interactieve methode die sinds 1993 werd gebruikt om nieuwe oplossingen met de samenleving te vinden voor verkeer- en vervoersproblemen. Elk project binnen InfraLab kende zijn eigen aanpak (De Rooij, 1997; 2001).

Daarnaast heeft het ministerie van V&W (samen met het ministerie van VROM) de ontwikkeling van de twee mainports van ons land, luchthaven Schiphol en zeehaven Rotterdam, interactief vormgegeven. In het project *Verkenningfase Ruimteprobleem Mainport Rotterdam* (VERM) wilde men omstreeks 1996 het nut en de noodzaak van de uitbreiding van de mainport Rotterdam onderzoeken. De aanleiding tot VERM was het advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in 1996 over verbetering van de besluitvorming rond grote infrastructurele projecten. Een van de adviezen luidde dat een fase van nut en noodzaak moest worden toegevoegd aan het besluitvormingsproces rond grote infrastructurele projecten. Zowel burgers, politici, belangengroepen als mensen uit het bedrijfsleven namen deel aan het proces over nut en noodzaak van de aanleg van een tweede Maasvlakte (Videler, 1997).

Ook heeft het ministerie van V&W burgers en maatschappelijke groepen betrokken bij de eventuele uitbreiding van Schiphol. Dit traject van burgerparticipatie speelde zich af in de periode 1995 tot 1998 onder de vlag van TNLI, wat staat voor Toekomst Nederlandse Luchthaven Infrastructuur. TNLI organiseerde drie sessies waarin regionale *stakeholders* (burgers, maatschappelijke groepen, regionale en lokale besturen) hun opinie en visie op bepaalde locatiestudies gaven. Die discussies spitsten zich toe op het spanningsveld tussen de uitbreiding van en de leefbaarheid rondom Schiphol (Van Eeten, 1999; Edelenbos & Van Eeten, 2001).

### **Burgerparticipatie bij het ministerie van LNV**

Het ministerie van LNV kent een minder lange historie dan de andere twee ministeries in het betrekken van burgers bij beleidsvorming. Burgerparticipatie speelt echter sinds 1994 een rol bij gebiedsgericht werken. Dit komt tot uitdrukking in het rapport *Sturing op maat* en de introductie van beleidsinitiatieven, zoals Waardevolle Cultuurlandschappen (WCL) en Strategische Groenprojecten (SGP) in

het Structuurschema Groene Ruimte. Meer recent staat in de *Stimuleringsregeling Gebiedsgericht Beleid* (1999) centraal het komen tot een effectieve uitvoering van beleid. De ervaring leert dat bepaalde regels, werkwijzen en structuren een probleem vormen. Het grote aantal elkaar vaak overlappende beleids- en gebiedscategorieën bijvoorbeeld en bijbehorende, veelal sectoraal ingestoken regelingen frustreren een effectieve gebiedsgerichte aanpak. De intentie om hierin orde op zaken te stellen ligt mede ten grondslag aan deze regeling. Kenmerken zijn: interdepartementaal werken (LNV, V&W en VROM!), sturen op hoofdlijnen, provincie als regisseur, outputsturing, ontstapelen en ontschotten en het sluiten van gebiedscontracten. De burgers worden bij gebiedsgericht werken op diverse manieren betrokken; de mate waarin verschilt per project. Enkele voorbeelden zijn het gebiedsplan Winterswijk en Teylingen Pact Bollenstreek.

Voor de uitvoering van het Gebiedsgericht Beleid is een belangrijke rol weggelegd voor de Dienst Landelijk Gebied (DLG), een agentschap van het ministerie van LNV. De dienst werkt voor bestuurlijke opdrachtgevers en voert ook wettelijke taken uit. De DLG zoekt altijd naar samenwerkingsvormen en oplossingen die passen bij de (bestuurlijke) wensen en de eigenschappen van het gebied. DLG werkt voornamelijk voor de provincies en het ministerie van LNV. Andere opdrachtgevers zijn de ministeries van VROM, Verkeer en Waterstaat en Defensie, natuurbeschermingsorganisaties, gemeenten, waterschappen en bedrijven zoals NS, Schiphol en waterwinbedrijven. Met de hulp van het uitgebreide netwerk van overheden en organisaties worden projecten gerealiseerd. De Nieuwe Hollandse Waterlinie en de Peelvenen zijn twee voorbeelden van projecten die in beheer van DLG tot uitvoering zijn gebracht. Verder houdt DLG zich bezig als manager van diverse reconstructieprojecten.

Het ministerie werkt daarnaast met de methode 'consumentenplatform'. Dit platform is inmiddels redelijk geïnstitutionaliseerd. Het kwam voor het eerst bijeen in 2002. Het doel is de wensen en zorgen van consumenten in kaart te brengen over de onderwerpen waarmee het ministerie van LNV zich bezighoudt, zoals de veiligheid en productie van ons voedsel, de natuur, het platteland en innovatief, groen ondernemen. Het ministerie gebruikt deze wensen en zorgen om bestaand beleid aan te passen en/of bij het opzetten van nieuw beleid.

#### **1.4 Acht landelijke interactieve projecten onderzocht**

In deze paragraaf schetsen we de acht projecten die we systematisch en vergelijkenderwijs hebben onderzocht. De cases komen in de hoofdstukken 3 tot en met 6 uitgebreid aan de orde. Deze schets is voor het algemeen begrip van de cases. In bijlage 1 is een uitgebreider samenvatting van alle projecten te vinden.

Tabel 1.1: overzicht van de acht onderzochte interactieve projecten

Projecten	Initiatiefnemer	Onderwerp
InfraLab A28	Ministerie van V&W	Verkeersproblematiek A28
Verkenningfase Ruimte- probleem Mainport Rotterdam (VERM)	Ministerie van V&W	Uitbreiding mainport Rotterdam
Overleg Niet Rijkspartijen Mainport Rotterdam (ONR)	Ministerie van V&W	Uitbreiding mainport Rotterdam
Dialogo Peelvenen	Ministerie van LNV	Natuurontwikkeling
Nieuwe Hollandse Waterlinie	Ministeries van VROM, LNV, V&W en OC&W	Ontwikkelingsschets Hollandse Waterlinie
Consumentenplatform	Ministerie van LNV	Diverse thema's als: genetische modificatie, voedselveiligheid, vlees, recreatie en platteland
Burgerplatform	Ministerie van VROM	Thema's: 'leefbaarheid en stedelijke vernieuwing' en 'prioriteiten in de handhaving'
Biodiversiteit in de Hoeksche Waard	Ministerie van VROM en provincie Zuid-Holland	Duurzame ontwikkeling Hoeksche Waard

We hebben het traject rondom de verkeersproblemen in de **snelweg A28** voor dit boek geselecteerd. Dit project is in 1994 bij V&W volgens de methode **InfraLab** uitgevoerd. Het is het oudste interactieve project dat we gaan analyseren. Het project A28 was een pilotproject. De InfraLab methode omvatte drie fasen: De 'Stemfase' waarin het probleem werd verkend en geformuleerd. De 'Agorafase' waarin gezamenlijk naar oplossingen werd gezocht en een uiteindelijke keuze werd gemaakt, en de 'Actiefase', waarin tot implementatie van de gekozen oplossing werd overgegaan. Bij alle fasen werden burgers actief betrokken middels verschillende methoden als brainstormsessies, prioritering, metafoorsessies enzovoort. In dit project zijn er veel creatieve ideeën en oplossingen verzameld voor het verkeersprobleem aan de A28.

De **Verkenningfase Ruimteprobleem Mainport Rotterdam (VERM)** werd in 1996 uitgevoerd. De initiatiefnemer is het ministerie van V&W. In het interactieve proces is nut en noodzaak om de mainport Rotterdam uit te breiden, besproken. Het probleem is via enquêtes en interviews in kaart gebracht. Er zijn consultatierondes en rondetafelgesprekken met allerlei actoren gehouden en de verschillende oplossingsrichtingen zijn geïnventariseerd. Het proces kende vier fasen: consultatie, probleemverkenning, ontwikkeling van oplossingsrichtingen en besluitvor-

ming. Evaluatie wees uit dat met name in de laatste twee fasen (uitwerking oplossingen en besluitvorming) de betrokkenheid van burgers afkalde en ambtenaren en bestuurders van het ministerie van V&W zich distantieerden van het interactieve traject (Klijn & Koppenjan, 1999). Er is uiteindelijk een advies opgesteld, maar veel deelnemers konden zich niet vinden in het resultaat van het project.

In 2000 is het project **ONR (Overleg Niet Rijkspartijen Mainport Rotterdam)** van start gegaan. In dit interactieve project is ook nut en noodzaak van de uitbreiding van de mainport Rotterdam in kaart gebracht, maar dit keer uitsluitend met maatschappelijke organisaties. Dit project kan als een vervolg op het project VERM worden gezien, maar is in de praktijk een eigenstandig project geweest. Het initiatief lag bij het ministerie van V&W. Landelijke partijen zijn betrokken bij het opstellen van het beleidsadvies. De maatschappelijke organisaties die niet aan tafel zaten zijn er via onderzoek bij betrokken geweest. Individuele burgers speelden geen rol in dit interactieve project. Diverse onderwerpen zijn behandeld door verschillende werkgroepen en is er uiteindelijk een advies voor het kabinet opgesteld, dat in zijn geheel is overgenomen.

Het project **Dialoog Peelvenen** is in 1997 gestart. De initiatiefnemer was het ministerie van LNV, maar de uitvoerders van het project waren de provincies Limburg en Noord-Brabant. Het uitgangpunt was dat in het gebied 1500 ha natuur moest worden ontwikkeld. De spanning tussen natuur en landbouw was altijd aanwezig in het interactieve project. Burgers en ook belanghebbenden hebben oplossingen gezocht voor de uitvoering van de doelstelling van het beleid. Er is een projectnota naar aanleiding van het interactieve proces opgesteld.

In 2002 is het project de **Nieuwe Hollandse Waterlinie** uitgevoerd. Het initiatief werd al in 1999 genomen door de ministeries van VROM, V&W, LNV en OC&W. Elementen van de Hollandse Waterlinie zijn in de loop der jaren steeds minder zichtbaar geworden in het landschap. Dit project zou de Nieuwe Hollandse Waterlinie een nieuwe functie geven. In 2002 is het debat uitgevoerd met maatschappelijke organisaties, burgers, ambtenaren, lokale bestuurders, politici en private actoren die geografisch te maken hebben met de Hollandse Waterlinie. Naast het maatschappelijke debat, zijn ook interviews, regionale bijeenkomsten en werkconferenties gehouden. De resultaten zijn verwerkt in het *Linieperspectief Panorama Krayenhoff* en een deel hiervan is overgenomen in de Nota Ruimte van 2004.

In 2002 is voor het eerst het **Consumentenplatform** bij LNV bij elkaar gekomen. Het consumentenplatform is opgericht door de Directie Voedselkwaliteit en Diergezondheid. Het consumentenplatform bestaat uit twintig deelnemers, voor-

namelijk uit maatschappelijk relevante organisaties die vanuit verschillende perspectieven kennis hebben over consumentengedrag en voedsel. Deelnemers spreken op persoonlijke titel en niet als vertegenwoordigers van de organisaties waarin ze actief zijn. Uit een inventarisatie van thema's (gedaan door het ministerie) kiezen de leden van het platform er één waarover ze willen discussiëren en beleidsadviezen willen formuleren. Het eerste thema dat het consumentenplatform heeft besproken en waarover het een advies heeft opgesteld was vlees. Daarna zijn de volgende thema's aan de orde geweest: voedselveiligheid, genetische modificatie en recreatie en platteland. Voorafgaand aan elke bijeenkomst wordt er een beleidsdossier en een deskresearch opgesteld en wordt er een onderzoek onder consumenten uitgevoerd.

Geïnspireerd door het consumentenplatform van LNV, heeft het ministerie van VROM sinds 2004 een **Burgerplatform**. Het burgerplatform werd in het kader van het *Stimuleringsprogramma Burger en Milieubeleid* opgericht. Het platform bestaat uit twintig burgers die VROM adviseren over specifieke thema's. De methodiek bestaat uit drie bijeenkomsten die gaan over een thema waarover VROM advies van burgers wil krijgen. De drie bijeenkomsten zijn de *Agenda-bijeenkomst*, de *Adviesbijeenkomst* en de *Terugkoppelbijeenkomst*. Tussentijds ontvangen burgers informatie van ambtenaren en worden excursies georganiseerd. De eerste bijeenkomst van het burgerplatform ging over Leefbaarheid en stedelijke vernieuwing, het tweede burgerplatform had Prioriteiten in de handhaving als onderwerp.

Het laatste interactieve project is **Biodiversiteit in de Hoeksche Waard** van VROM en de provincie Zuid-Holland, dat dateert uit 2003. Dit project is binnen het *Stimuleringsprogramma Burger en Milieubeleid* ontwikkeld en uitgevoerd. Burgers en ambtenaren hebben onderhandeld over de thema's die onder 'Biodiversiteit' vallen en over de wenselijke situatie voor de toekomst van Hoeksche Waard. Daarna zijn werkgroepen gemaakt die het beleid voor de toekomst hebben ontwikkeld. Deelnemers waren vooral burgers actief in maatschappelijke organisaties, maar ook individuele burgers hebben deelgenomen. In een slotconferentie is de voorbereiding van de besluitvorming geweest. Hier zijn de oplossingen en ideeën over biodiversiteit uit de werkgroepen gepresenteerd. Politici en bestuurders waren aanwezig. De thema's waarover werd gesproken in het interactieve traject over diversiteit in de Hoeksche Waard waren: landbouw, natuur, recreatie, water, werken en wonen.

## 1.5 Verantwoording onderzoek en leeswijzer

Dit vergelijkende onderzoek is in samenwerking tussen drie universiteiten



(Erasmus Universiteit Rotterdam, Universiteit van Amsterdam en Universiteit Twente) en het Instituut voor Publiek en Politiek tot stand gekomen. De projecten zijn aan de hand van eenzelfde onderzoeksprotocol geanalyseerd. In bijlage 2 is dit onderzoeksprotocol te vinden. Het protocol bevat een overzicht van de elementen, de thema's en de vragen die zijn gesteld in het beschrijven en in het analyseren van elk interactief project. De vragen zijn geconcentreerd rond vier thema's die in dit vergelijkende onderzoek centraal staan, te weten: (1) inhoud, (2) proces, (3) macht en invloed en (4) institutionele inbedding. Een dergelijk brede opzet maakt het mogelijk om landelijke interactieve beleidsprocessen uitgebreid en samenhangend te onderzoeken (vgl. Edelenbos, 2000; Edelenbos en Monnikhof, 2001; Koppenjan en Klijn, 2004). De vier thema's worden in hoofdstuk 2 theoretisch verder uitgewerkt en geoperationaliseerd.

Voor het vergaren van de informatie zijn verschillende onderzoeksmethoden gehanteerd, zoals documentanalyse, interviews en (participatieve) observatie. Gesprekken zijn gevoerd met sleutelfiguren: projectleiders, procesmanagers, beleidsambtenaren, bestuurders, individueel participerende burgers en woordvoerders van maatschappelijke groepen. Het vergelijkende onderzoek van de acht interactieve projecten heeft plaatsgevonden in de periode 2004-2005.

Bij de selectie van de acht projecten is rekening gehouden met een zo goed mogelijke verdeling over de drie geselecteerde ministeries VROM, V&W en LNV. Uit de voorstudie was naar voren gekomen dat deze drie ministeries het meest intensief met interactieve projecten aan de slag zijn (geweest) (Edelenbos, 2004). Bovendien moest sprake zijn van betrokkenheid van burgers en/of maatschappelijke groepen. De intensiteit van die betrokkenheid verschilt per project, maar dit is pas echt inzichtelijk geworden na uitvoering van het onderzoek en vormde dus geen selectiecriteria. Natuurlijk was een belangrijk selectiecriteria dat nationale overheden een rol speelden bij de interactieve projecten omdat deze studie zich concentreert op nationale interactieve projecten.

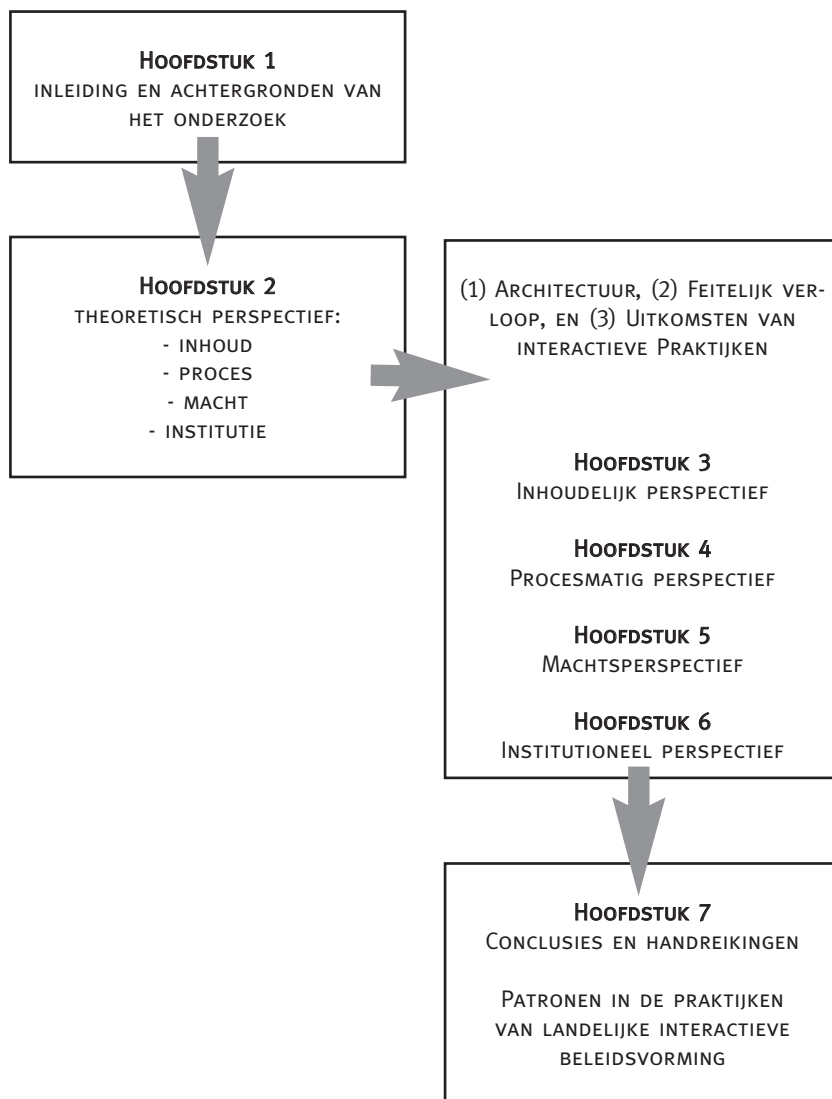
### **Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 schetsen we het theoretische perspectief waarmee de acht interactieve projecten op landelijk niveau kunnen worden beschreven en geanalyseerd. Daar zetten we de vier dimensies inhoud, proces, macht en institutionele inbedding uiteen. Met deze vier dimensies beschrijven en analyseren we de acht landelijke interactieve processen. Deze praktijkbeschrijvingen geven we in de hoofdstukken 3 tot en met 6. Hierbij beantwoorden we telkens per dimensie de drie vragen, die we in de eerste paragraaf van dit introducerende hoofdstuk hebben geformuleerd: (1) hoe zijn de landelijke interactieve processen vanuit de perspectieven inhoud, proces, macht en institutionele inbedding vormgegeven?, (2) hoe verlopen landelijke interactieve processen vanuit inhoudelijk, procesmatig, machts- en institutioneel perspectief?, en (3) tot welke uitkomsten hebben lan-

delijke interactieve processen geleid in termen van inhoud, proces, macht en institutionele inbedding?

We besluiten dit boek met hoofdstuk 7, waarin we algemene conclusies trekken en praktische handreikingen bieden voor toekomstige landelijke interactieve projecten.

Visueel kan de compositie van dit boek als volgt worden weergegeven:



# THEORETISCH KADER: DIMENSIES EN ASPECTEN VAN INTERACTIEVE BELEIDSVORMING

### 2.1 Inleiding

De opkomst van de netwerksamenleving (zie hoofdstuk 1) heeft geleid tot een verspreiding van politiek en beleid. Verspreiding verwijst naar het proces waarbij beleid niet langer alleen tot stand komt binnen de formele instituties van de representatieve democratie, maar ook binnen andere maatschappelijke instituties, zoals het bedrijfsleven, de wetenschap en de rechtelijke macht (Huysse, 1994), en in onderhandeling met tal van andere maatschappelijke spelers, zoals belangengroepen, NGO's, adviesbureaus enzovoort. De verspreiding van politiek en beleid gaat echter niet direct ten koste van de macht van de 'Haagse politiek', noch is het verplaatsingsproces geheel aan de greep van 'het Haagse' onttrokken (vgl. Duyvendak, 1997). Het zijn in veel gevallen de overheden zelf die experimenten met interactieve beleidsvorming initiëren.

Voorbeelden van de verspreiding van politiek en beleid zijn de vele experimenten met interactieve beleidsvorming en burgerparticipatie. *Interactieve beleidsvorming* is een (communicatieve) vorm van beleidsontwikkeling waarbij bijvoorbeeld de rijksoverheid in een zo vroeg mogelijk stadium andere overheden, burgers, bedrijven en georganiseerde belangengroepen betrekken om gezamenlijk beleid te ontwikkelen en uit te voeren (vgl. Pröpper & Steenbeek, 1998; Edelenbos, 2000; Edelenbos & Monninkhof, 2001; Van Tatenhove, 2004). *Burgerparticipatie* verwijst specifiek naar de deelname van burgers aan de politieke besluitvorming en aan de totstandkoming van beleid. Burgerparticipatie heeft de laatste dertig jaar een ontwikkeling doorgemaakt van alleen vormen van indirecte participatie naar een diversiteit aan vormen van indirecte en directe participatie. Tot de jaren zeventig was de participatie van burgers en maatschappelijke organisaties alleen geregeld volgens (re-actieve) regels van de representatieve democratie. Kenmerkend voor vormen van indirecte participatie, zoals stemrecht, petitierecht en inspraak is dat burgers achteraf kenbaar kunnen maken wat men van overheidsplannen vindt (1). Sinds de jaren zeventig is de roep om meer directe invloed op beleid toegenomen, wat resulteerde in andere vormen van burgerparticipatie. Naast inspraak deed de Brede Maatschappelijke Discussie (BMD) haar intrede (2). De BMD was een innovatieve figuur in de organisatie van politieke participatie op landelijk niveau. Voorafgaand aan de besluitvorming via de representatieve democratische organen werd een vorm van directe democratie inge-

schakeld. Door het hele land werden inspraakavonden, hoorzittingen en maatschappelijke discussies georganiseerd, voorafgegaan door uitgebreide informatievoorziening en voorlichting over kernenergie en uitmondend in een breed gedragen ‘besluit’.

Gedurende de jaren tachtig en negentig zet de radicalisering van participatie door. De participatie van burgers en maatschappelijke organisaties is niet langer alleen geregeld volgens formele participatiemechanismen, maar er worden tevens vormen van directe participatie ontwikkeld waarbij burgers en maatschappelijke organisaties in onderhandeling met overheden beleid ontwikkelen en uitvoeren. De opkomst van interactieve beleidsarrangementen en vormen van directe burgerparticipatie is het gevolg van zich wijzigende verhoudingen tussen staat, civil society en markt, waarin marktpartijen en maatschappelijke organisaties worden uitgenodigd medeverantwoordelijkheid te dragen voor het ontwikkelen en uitvoeren van beleid. Overheden spelen weliswaar een belangrijke rol, maar de centrale positie van de overheid is niet langer automatisch verzekerd. Meer en meer opereert het bestuur onder condities van onzekerheid en dynamiek, waarbij ambtenaren en politici onderhandelen met maatschappelijke actoren om al dan niet gezamenlijk beleid te formuleren en uit te voeren.

In dit hoofdstuk presenteren we een theoretisch perspectief waarmee we interactieve beleidsvorming op nationaal niveau beschrijven en verklaren. Interactieve beleidsvorming wordt daarbij opgevat als een beleidsarrangement. Een beleidsarrangement is een tijdelijke stabilisering van de inhoud en de organisatie van een beleidsdomein in termen van betrokken *actoren/coalities*, de *regels van het spel* waar actoren gebruik van maken of zich in onderhandelingen op beroepen, de *beleidsdiscoursen en -programma's* waar actoren zich op beroepen en de verdeling van *machtsmiddelen* over de actoren en hun daadwerkelijke invloed op de inhoudelijke en procesmatige loop der gebeurtenissen (vgl. Van Tatenhove *et.al.*, 2000). Dynamiek in beleidsprocessen ontstaat doordat er een verandering optreedt in één van de onderdelen (coalities, regels, hulpbronnen of discoursen) die vervolgens doorwerkt in de andere onderdelen. Zo heeft een inhoudelijke discourswijziging direct gevolgen voor de regels van het spel, het procesverloop, de mate waarin participanten van een interactief project machtsmiddelen kunnen mobiliseren, en in de samenstelling van betrokken actoren en coalities. Een verandering in de onderdelen van een beleidsarrangement kan het gevolg zijn van de interacties tussen de betrokkenen in een specifiek project, maar kan ook het gevolg zijn van maatschappelijke processen, zoals de opkomst van de netwerksamenleving.

## **2.2 Opkomst en betekenis van interactieve beleidsvorming**

De redenen voor overheden om interactieve processen op te zetten zijn divers.

Veel genoemd worden het dichten van de kloof tussen overheid en burgers en het creëren van draagvlak (Edelenbos, 2000). Een andere reden voor overheden om interactief te werken is het vinden van oplossingen voor problemen die via generiek beleid niet of moeilijk te vinden zijn. Inhoudelijk past interactieve beleidsvorming vooral bij onderwerpen die controversieel en dubbelzinnig zijn en waarbij oplossingen niet voor de hand liggen (Koppenjan & Klijn, 2004). Bij controversiële kwesties zijn verscheidene en gevarieerde partijen betrokken, die niet zonder elkaar (met andere woorden: afhankelijk zijn van elkaar) kunnen en waarvoor geen definitieve oplossingen voorhanden zijn vanwege grote ideologische verschillen (Noordegraaf, 2004: 216-26). We spreken ook wel over problemen die meer ‘ongetemd’ of ‘ongestructureerd’ zijn, naarmate er meer onzekerheid of gebrek aan kennis is en er minder sprake is van consensus tussen betrokkenen over de waarden die bij het probleem in het geding zijn (Van de Graaf en Hoppe, 1989: 48).

Het is weinig zinvol om alleen onderscheid te maken tussen interactieve en niet-interactieve beleidsarrangementen. Er is veeleer sprake van een glijdende schaal waarop arrangementen als ‘meer’ of ‘minder’ interactief kunnen worden aangeduid. Het initiatief tot interactieve beleidsvorming kan zowel bij overheden als bij burgers of andere private actoren liggen. Met andere woorden: zowel overheden als burgers hebben de mogelijkheid de inhoudelijke agenda te bepalen. Op welke manier dat gebeurt, bepaalt mede de mate van interactiviteit. De mate van interactiviteit kan worden geplaatst op een continuüm van indirecte tot reflexieve participatie. De diverse vormen van participatie en interactiviteit worden door verschillende auteurs uitgewerkt in zogenaamde ‘participatieladders’. Zo onderscheidt Edelenbos (2000) vijf gradaties van interactiviteit: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen. Om aan te geven wat wel en wat niet onder interactieve beleidsvorming moet worden verstaan, combineren Pröpper en Steenbeek (1998) de stadia van de participatieladder met verschillende bestuursstijlen. Met uitzondering van de gesloten autoritaire bestuursstijl is er bij alle andere bestuursstijlen in meer of mindere mate sprake van interactie tussen initiatiefnemer en de participanten. In onderstaande tabel 2.1 worden de participatieladders en bestuursstijlen van Edelenbos (2000) en Pröpper en Steenbeek (1999) naast elkaar gepresenteerd en gepositioneerd met aandacht voor de precieze rol voor burger (als een van de participanten) en bestuur in interactieve processen.

Tabel 2.1 Mate van participatie en stijlen van bestuur

<b>Participatieladder Edelenbos (2000)</b>	<b>bestuursstijlen Pröpper en Steenbeek (1999)</b>	<b>rol van burger</b>	<b>rol van bestuur</b>
Participant wordt niet betrokken	1. gesloten autoritaire stijl	geen	voert zelfstandig beleid en verschaft geen informatie
1. informeren	2. open autoritaire stijl	doelgroep van onderzoek/ voorlichting, levert geen input	voert zelfstandig beleid en verschaft hierover informatie
2. raadplegen	3. consultatieve stijl	geconsulteerde gesprekspartner	bepaalt beleid en geeft de mogelijkheid tot commentaar, maar hoeft daaraan geen consequenties te verbinden
3. adviseren	4. participatieve stijl	adviseur	bepaalt beleid, maar staat open voor andere ideeën en oplossingen
4. coproduceren	5. delegerende stijl	5. medebeslisser: binnen randvoorwaarden	5. bestuur besluit over het beleid met inachtneming van de voorafgestelde randvoorwaarden
	6. samenwerkende stijl	6. samenwerkingspartner op basis van gelijkwaardigheid	6. bestuur werkt en besluit op basis van gelijkwaardigheid met participant samen
5. meebeslissen	7. faciliterende stijl	initiatiefnemer	biedt ondersteuning en laat beleidsvorming aan participanten over

Het combineren van de participatieladder met bestuursstijlen levert een continuüm van vormen van interactieve beleidsvorming op, met als ene uiterste een vorm van interactieve beleidsvorming waarbij participanten slechts doelgroep van beleid zijn en worden geïnformeerd door de overheid en als andere uiterste vormen van reflexieve beleidsarrangementen waarbij participanten initiatiefnemer

zijn. Een reflexief arrangement is een vorm van beleidsvoering, waarbij de betrokken actoren de constellatie van relevante regels en hulpbronnen kunnen aanpassen, waardoor de grondslagen van bestaand beleid ter discussie worden gesteld (Pestman & Van Tatenhove, 1998). Hoewel in de praktijk verschillende processen als interactief worden aangemerkt, laat de mate van interactiviteit en reflexiviteit vaak te wensen over. Zo stellen Duyvendak en Krouwel (2001: 21) dat de recente trend naar interactieve beleidsvorming moet worden begrepen als een poging van de politieke bestuurders om het contact met ‘de samenleving’ te herstellen op basis van de traditionele pacificatieregels. Zij betogen dat interactieve beleidsvorming een voortzetting is van de consensusdemocratie en daarmee slechts sprake is van een beperkte vernieuwing. ‘De continuïteit schuilt in het handhaven van de belangrijkste principes: de politiek is gericht op *consultatie*, *coöperatie* en, uiteindelijk, *consensus* (...)’.

### 2.3 Inhoud, proces en macht

Kenmerkend voor interactieve beleidsarrangementen is de voortdurende wisselwerking tussen inhoud, proces en macht. De inhoudelijke dimensie verwijst naar de inhoudelijke onderwerpen waarover wordt onderhandeld, de variëteit aan ideeën en oplossingsrichtingen die worden ingebracht en de uiteindelijke inhoudelijke resultaten van interactieve processen. De procesdimensie verwijst naar de inrichting van het (interactieve) beleidsproces (procesontwerp), het feitelijke procesverloop, het ‘managen’ van het beleidsproces en de mate waarin betrokkenen al dan niet tot overeenstemming komen door middel van het doorlopen van het interactieve beleidsproces. De machtsdimensie ten slotte betreft de vraag wie er over de hulpbronnen beschikken om problemen te definiëren, het vermogen om probleemdefinities en oplossingsrichtingen aanvaard te krijgen en wie bepaalt wie er wel of niet mogen deelnemen aan het interactieve proces.

In iedere dimensie onderscheiden we drie aspecten: architectuur, feitelijke handelingen en uitkomsten. *Architectuur* verwijst naar de constructie van het interactieve proces: welke regels en afspraken zijn er aan het begin van het proces gemaakt over de inhoudelijke en procesmatige kaders en de toegang en machtsposities van actoren. Deze regels en afspraken bepalen de arena waarbinnen interacties van de betrokkenen zich afspelen. Vervolgens gaan de betrokkenen daadwerkelijk met elkaar aan de slag. Dit is het aspect van het *feitelijke handelen*: mensen brengen bepaalde inhoudelijke standpunten naar voren, ze interacteren op bepaalde wijzen met elkaar met behulp van activiteiten van het procesmanagement en komen tot overeenstemming (of blijven het juist oneens met elkaar) en ze gebruiken hierbij eventueel de machtsmiddelen die hen ter beschikking staan. Ten slotte ontstaan er na verloop van tijd bepaalde *uitkomsten*: inhoudelijke voorstellen van de betrokkenen worden al dan niet omgezet in

beleid, er ontstaat overeenstemming met degenen die over het uiteindelijke beleid beslissen (of niet) en hieruit resulteert een bepaalde mate van invloed voor verschillende betrokkenen. In tabel 2.2 hebben we dit kort samengevat en in de volgende paragrafen zullen we de inhoud van deze cellen nader uitwerken.

Tabel 2.2 Overzicht van de dimensies en aspecten van het onderzoek

<b>Dimensie/ aspect</b>	<b>Architectuur</b>	<b>Feitelijke handelingen</b>	<b>Uitkomsten</b>
Inhoud	Inhoudelijke kaders en randvoorwaarden	Inhoudelijke inbreng van betrokkenen	Inhoudelijke resultaten
Proces	Inrichting proces	Procesverloop en procesmanagement	Mate van overeenstemming en conflict
Macht	Toegang en besluitvormingsmechanismen	Gebruik machtsmiddelen (machtsuitoefening)	Mate van invloed

### **Inhoudelijke dimensie**

Zoals bij elk onderwerp zullen we hier aandacht besteden aan de architectuur, het feitelijk handelen en de uitkomsten. Belangrijke politiek-bestuurlijke assumpties die ten grondslag liggen aan interactief beleid zijn onder andere het creëren van draagvlak, het ‘dichten van de kloof’ tussen burgers en ambtenaren/politici en het bevorderen van creativiteit en inhoudelijke vernieuwing in beleid (Edelenbos, 2000; Van Tatenhove, 2004). Uiteraard kunnen deze zaken ook ten dienste van elkaar worden nagestreefd. Zo zou inhoudelijke vernieuwing door de inbreng van burgers de kloof met ambtenaren en politici kunnen dichten of verminderen. Dit neemt niet weg dat er variatie kan zijn in de mate waarin er bij de opzet van het interactieve proces (*architectuur*) wordt gestreefd naar inhoudelijke vernieuwing en verrijking. Inhoudelijke vernieuwing kan een belangrijke doelstelling zijn, maar er kan ook primair worden ingezet op het bereiken van meer draagvlak onder de betrokkenen. Hierbij doet het er ook toe of er in het project specifieke methoden zullen worden gebruikt die zijn gericht op het bereiken van inhoudelijke vernieuwing of creativiteit.

Van belang voor mogelijkheden tot inhoudelijke vernieuwing is de mate waarin vooraf inhoudelijke kaders zijn bepaald waarbinnen de actoren zich in het interactieve proces moeten bewegen. Aan de ene kant van het spectrum zijn de inhoudelijke beslissingen voorafgaand aan de interactie al helemaal vastgelegd en kan er eigenlijk alleen nog maar over de details van de uitvoering worden gesproken. Aan de andere kant van het spectrum ligt er niets bij voorbaat vast



en kunnen de betrokkenen volledig inbrengen wat ze zelf willen. We spreken in dit geval van de *inhoudelijke openheid* van het proces. Hoe meer openheid er wordt geboden, hoe ruimer de uitnodiging aan de deelnemers om hun mening naar voren te brengen. Inhoudelijke openheid verwijst naar de mate waarin nieuwe ideeën, probleemdefinities en oplossingsrichtingen legitiem zijn en een rol kunnen vervullen in het proces van beleidsvoering (Openheid in termen van informatie, transparantie en van toegang van actoren komen verderop aan de orde bij respectievelijk het proces en macht).

Van interactieve beleidsvorming is meer sprake naarmate deze vorm van inhoudelijke openheid groter is. Deze openheid kan een kenmerk zijn van de gehele arena waarin wordt bepaald welke onderwerpen in het interactieve proces wel of niet aan de orde kunnen komen. Maar daarnaast kunnen de mogelijkheden om inhoudelijke voorstellen te doen ook verschillen tussen de betrokkenen. Zo kan het voorkomen dat alleen bepaalde betrokkenen nieuwe onderwerpen voor een discussie mogen aandragen terwijl andere betrokkenen alleen mogen reageren op onderwerpen die al op de agenda staan. Vandaar dat het ook belangrijk is om vast te stellen hoe de mogelijkheden om inhoudelijke voorstellen te doen over de verschillende betrokkenen zijn verdeeld. De interactiviteit is hierbij groter naarmate meer betrokkenen de mogelijkheid hebben om nieuwe inhoudelijke voorstellen in te brengen.

Bij het aspect *feitelijk handelen* gaat het om de inhoudelijke voorstellen die door de betrokkenen daadwerkelijk naar voren worden gebracht. In welke mate is hier sprake van nieuwe en creatieve ideeën en opvattingen? Of verloopt de discussie over reeds lang gebaande paden? Is er een grote variëteit aan opvattingen in het proces, of staan van meet af aan alle 'neuzen in dezelfde richting'? Welke betrokkenen brengen nieuwe ideeën naar voren en worden de creatieve ideeën ook echt serieus besproken en meegenomen in het vervolg, of worden ze al snel tot 'luchtfietserij' bestempeld en daardoor gemakkelijk terzijde geschoven?

In de literatuur over procesmanagement zijn verschillende werkwijzen voor inhoudelijke verrijking ontwikkeld. Deze hebben betrekking op het vervlechten van doelen (Teisman, 1997), het samenvoegen van oplossingen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999) en verrijking als absorptievermogen (Edelenbos, 2000; Edelenbos & Monninkhof, 2001). Bij vervlechten van doelen ligt de nadruk op het achterhalen en afstemmen van de doelen van partijen in het begin van het beleidsproces. Bij het samenvoegen van oplossingen is sprake van verrijking wanneer door het combineren van oplossingen de belangen van verschillende actoren in de loop van het proces tegelijkertijd kunnen worden gerealiseerd. Verrijking als absorptievermogen is gebaseerd op de mechanismen variatie en selectie. Variatie verwijst naar het creëren van voldoende ideeën, selectie is de mate van opname van die ideeën in de uiteindelijke uitkomsten. De norm voor verrijking is dat er

in bijvoorbeeld beleidsmanagement voorzieningen moeten zijn voor de creatie van inhoudelijke variëteit én selectie (Noordegraaf, 2004). Het proces heeft een groot absorptievermogen als sprake is van een hoge mate van variatie en een aanzienlijk deel van die gecreëerde inhoud ook via selectie doorwerkt in het verdere verloop van het proces en de resultaten (Edelenbos, 2000; 2001).

In de beleidspraktijk komen interactieve processen in veel verschillende gedaanten voor. In het algemeen is het een vorm van beleidsvoering waarbij overheden in een zo vroeg mogelijk stadium andere publieke en private actoren betrekken om gezamenlijk beleid te ontwikkelen en uit te voeren. De meningen over de *resultaten* in termen van het innovatieve karakter lopen daarbij uiteen. ‘Voor de een is het een voortzetting van het regentendom in de Nederlandse bestuurscultuur: het zijn overheden die interactieve processen initiëren op basis van de regels van de pacificatiedemocratie. Interactieve beleidsvorming in deze zin is “Haarlemmerolie” om vastgelopen besluitvormingsprocessen vlot te trekken. Voor de ander is interactief beleid een vernieuwing, waarbij de participanten de mogelijkheid hebben de beleidsagenda te formuleren en waarbij private actoren mee mogen beslissen over probleemdefinities en oplossingsrichtingen’ (Van Tatenhove, 2006). Er is sprake van inhoudelijke vernieuwing indien verschillende ideeën op gelijkwaardige wijze worden behandeld en doorwerken in de uiteindelijke keuze van oplossingsrichtingen. Evaluaties van interactieve processen op lokaal en regionaal niveau laten verschillende gradaties van inhoudelijke vernieuwing zien (Klijn en Koppenjan, 2000; Edelenbos e.a., 2003). In dit onderzoek is een belangrijke vraag in hoeverre inhoudelijke vernieuwing en creativiteit daadwerkelijk wordt gerealiseerd in interactieve processen op nationaal niveau. Daarbij gaat het niet alleen om de uitkomsten van de interactieve processen als zodanig, maar juist ook om wat er aan inhoudelijke vernieuwing in het uiteindelijk vastgestelde (en uitgevoerde) beleid terecht komt. Het gaat dus ook om de doorwerking in formele processen van beleidsvorming en uitvoering, die na afloop van de interactieve processen soms nog jaren op zich kunnen laten wachten.

### **Procesdimensie**

Bij interactieve beleidsvorming is niet alleen de inhoud van belang maar zeker ook de wijze waarop die inhoud tot stand komt. Specifieke doelstellingen zoals het vergroten van draagvlak voor beleid en het verkleinen van de kloof tussen burgers en bestuurders moeten immers gerealiseerd worden juist doordat betrokkenen in onderlinge interactie het beleid tot stand brengen. De wijze waarop het interactieve proces is vormgegeven, de manier waarop het interactieve proces uiteindelijk gestalte krijgt in het handelen van de actoren en de resultaten die eruit voortvloeien, zijn dan ook cruciaal voor het succes van interactieve beleidsvorming.

Ook bij het proces maken wij onderscheid tussen de drie aspecten: architectuur, feitelijk handelen en uitkomsten. Bij het aspect *architectuur* kijken we naar de procesinrichting van interactieve projecten. Onderdelen van de procesinrichting zijn de procesbegeleiding en het procesontwerp met haar spelregels en procesafspraken die voor aanvang van het interactieve project zijn opgesteld (Edelenbos en Klijn, 2005). Is er een specifieke persoon of instantie met het procesmanagement belast? Gaat het daarbij om personen met een onafhankelijke positie en deskundigheid of heeft de procesmanager ook specifieke belangen bij bepaalde uitkomsten, dan wel een rol in het verdere beleidsproces? Van belang hierbij zijn ook de mogelijkheden en bevoegdheden die aan de procesmanager worden toegekend in relatie tot de overige betrokkenen. Op welke manier kan hij de gedragsmogelijkheden van de anderen beperken of juist verruimen? Voor aanvang van een interactief proces wordt vaak een procesontwerp met spelregels opgesteld (Edelenbos en Monnikhof, 2001).

Dé blauwdruk van een procesontwerp bestaat niet; ieder procesontwerp is weer anders en bevat andere aspecten en verschilt in zwaarte, dat wil zeggen de hoeveelheid aspecten die het procesontwerp benoemt (Edelenbos en Klijn, 2005). Zo kan in het procesontwerp melding worden gemaakt van verschillende stappen of fasen die het interactieve proces zou moeten doorlopen. Ook kunnen verschillende arena's worden benoemd waarin de betrokkenen elkaar ontmoeten en tot (tussen-)resultaten moeten komen, bijvoorbeeld een gezamenlijke probleemnotitie, een globaal voorstel voor een oplossing of een definitief voorstel voor een beleid.

Bij het aspect *feitelijk handelen* maken we onderscheid tussen (feitelijk) procesverloop en procesmanagement van het interactieve proces. Bij procesverloop gaat het uiteraard om de daadwerkelijke gang van zaken zoals die door de interacties van de betrokkenen gestalte krijgt. Welke activiteiten vinden er in de verschillende fasen daadwerkelijk plaats en zijn deze ook in overeenstemming met datgene wat in termen van het procesontwerp de bedoeling was? In de omvangrijke literatuur over interactieve beleidsvorming, beleidsnetwerken en procesmanagement wordt een onderscheid gemaakt tussen een procesontwerp en het feitelijke procesmanagement (Edelenbos en Klijn, 2005). Het procesmanagement bestaat uit het vormgeven, sturen of begeleiden van het feitelijke interactieverkeer tussen de betrokkenen naar de spelregels en procesafspraken die in het procesontwerp zijn opgenomen (Edelenbos, 2000; Verbart, 2004). In het kader van procesmanagement worden verschillende strategieën gehanteerd; sociale strategieën gericht op de interacties tussen de actoren, cognitieve strategieën gericht op de inhoudelijke denkbeelden van betrokken actoren en strategieën gericht op de institutionele omgeving (Koppenjan/Klijn, 2004). Bij procesmanagement wordt het verloop van het interactieproces beïnvloed (De Bruijn e.a., 1998;

Edelenbos, 2000; Teisman, 2001; Koppenjan/Klijn, 2004; Edelenbos/Klijn, 2005). Centraal bij procesmanagement staat het 'op gang brengen of houden' van beleidsprocessen aan de hand van de eerder opgestelde procesafspraken in het procesontwerp. Dit betekent ook het op een zodanige wijze faciliteren en inrichten van processen dat er een variëteit aan probleemdefinities en oplossingsrichtingen wordt gegeneerd. Hierbij is er dus een relatie tussen het procesmanagement en de inhoudelijke dimensie die we in de vorige subparagraaf hebben beschreven.

Het procesverloop en -management worden hier uitgewerkt naar de elementen informatieontsluiting, toegankelijkheid tot het interactieve proces en de relatie tussen interactieve processen en formele besluitvorming. De eerste twee elementen behoren beide tot de mate van openheid (of geslotenheid) van het interactieve proces (Edelenbos, 2000). Het element informatieontsluiting gaat over de mate van openbaarheid van informatie en kennis in het interactieve proces voor de deelnemers. Is alle relevante informatie voor hen toegankelijk en wordt deze bewust ontsloten door de procesmanager of andere betrokkenen? Dit punt is vooral van belang voor de mate van gelijkwaardigheid tussen deelnemers. Delen zij alle informatie met elkaar of is bepaalde informatie alleen voor bepaalde betrokkenen beschikbaar en kunnen zij onderling (eventueel via de procesmanager) een beroep op elkaar doen om beschikbare informatie ook werkelijk boven tafel te krijgen? Als één actor over meer en adequatere informatie beschikt, heeft die een kennisvoorsprong in het proces en dus meer mogelijkheden om zijn belang te behartigen en te waarborgen. De procesmanager kan gelijkheid in het kennisniveau van deelnemers bewaken.

Het element toegankelijkheid tot het interactieve proces gaat over de vraag in hoeverre bepaalde fasen van het interactieve proces transparant waren voor de deelnemers en of participatie in die fasen mogelijk was of bewust niet werd georganiseerd. Onderzoek naar lokale interactieve beleidsvorming leert dat vooral de besluitvormingsfasen nogal eens ondoorzichtig zijn en weinig toegankelijk voor participanten (Edelenbos, 2000; Edelenbos en Monnikhof, 2001). Hier bekijken we of dat bij landelijke interactieve processen ook het geval is.

Het laatste element van feitelijk handelen is de relatie tussen interactieve processen en formele besluitvorming. Hier kijken we naar de mate van afstemming tussen beide processen. Betrokkenen kunnen bijvoorbeeld tegelijkertijd (parallel) in verschillende arena's over verschillende onderwerpen praten - en daarbij gescheiden zijn of juist niet - dan wel achtereenvolgens (in serie) bepaalde onderwerpen behandelen. We gaan na of interactieve processen en formele besluitvormingsprocessen in de pas lopen of van elkaar zijn losgezongen. Uit sommige stu-

dies blijkt (zie bijvoorbeeld: Edelenbos e.a., 2001) dat experimenten met interactieve beleidsvorming vaak nog weinig bijdragen aan bestuurlijke, politieke en maatschappelijke vernieuwing. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat interactieve processen te ver af staan van de formele besluitvormingsprocessen binnen overheden. Met andere woorden: interactieve beleidsprocessen staan erg op zichzelf en zijn onvoldoende verbonden met de formele ambtelijke en bestuurlijke processen. Een belangrijk nadeel van de geringe verbinding tussen interactieve processen en formele besluitvormingsprocessen is dat de resultaten van de interactieve processen onvoldoende doorwerken in eindbeslissingen of vervolgpacten. Dit schept teleurstellingen bij degenen die met veel energie en belang participeren in het interactieve proces, zoals private partijen, maatschappelijke groepen en burgers. Deze problematiek roept nadrukkelijk de vraag op hoe interactieve processen met formele overheidsbesluitvorming verbonden zouden kunnen worden.

Bij het aspect *uitkomsten* gaat het bij het proces om de uitkomsten van de verschillende fasen of arena's van het interactieve proces, maar uiteraard ook om de totstandkoming en uitvoering van het uiteindelijke beleid. Daarbij staat niet zozeer de inhoud centraal, maar veeleer de vraag óf die uitkomsten tot stand worden gebracht, de termijnen waarop die uitkomsten worden gerealiseerd, maar vooral ook de mate van overeenstemming tussen verschillende actoren waarmee ze gepaard zijn gegaan. Immers, die overeenstemming is een belangrijk mechanisme in het realiseren van doelstellingen als 'draagvlakvergroting' en 'het dichten van de kloof'. Bovendien geeft de mate van overeenstemming een indicatie voor de effectiviteit van de gebruikte methoden van procesmanagement. Hier onderzoeken we vooral strategieën binnen interactieve beleidsprocessen die het bereiken van zo'n overeenstemming tot resultaat (zouden moeten) hebben.

### **Machtsdimensie**

Doordat veel interactieve processen gericht zijn op het oplossen van concrete beleidsproblemen in het 'hier-en-nu' worden de machtsstrijd of de bestaande relaties met andere netwerken en institutionele verbanden nauwelijks geproblematiseerd. Vragen als 'hoe past het interactieve project binnen de interdepartementale strijd van ministeries?', of meer algemeen 'hoe beïnvloedt de bestaande institutionele context beleidsvoering in interactieve processen?', worden vaak niet gesteld. Doordat politiek en beleid onlosmakelijk met macht en machtsprocessen zijn verbonden, dient voor een goed begrip van het verloop van interactieve beleidsprocessen, macht, invloed en het verloop van machtsprocessen een integraal onderdeel van analyse te zijn. Voor een goed begrip van macht is het van belang een gelaagd machtsbegrip te hanteren, waarbij verschillende vormen van macht op verschillende niveaus worden onderscheiden. We maken daarbij

onderscheid tussen *relationele macht* - het niveau van interacties in projecten - , *dispositionele macht* - het niveau van het interactieve proces of beleidsarrangement - en *structurele macht* - het niveau van structurele processen van maatschappelijke verandering (Arts & Van Tatenhove, 2004). De wisselwerking tussen deze vormen van macht bepaalt de uiteindelijke uitkomst van een interactief proces.

Macht is het vermogen van actoren om de loop der gebeurtenissen te veranderen (Dahl, 1957, 1961, 1971). Wanneer we macht opvatten als een 'vermogen', dan is daarmee onlosmakelijk verbonden dat actoren dat vermogen niet altijd zullen inzetten; men kan besluiten om geen macht uit te oefenen. Macht moet daarmee ook worden onderscheiden van invloed. Invloed verwijst naar het resultaat van machtsuitoefening: de mate waarin een actor in staat is geweest om hem welgevallige uitkomsten te realiseren (Parsons, 1999). Macht is geen 'ding' dat de een wel heeft en de ander niet, maar is het vermogen om in interacties machtsmiddelen in te zetten. We gebruiken dus een relationeel machtsbegrip. Het vermogen om ontwikkelingen te beïnvloeden is echter ongelijk verdeeld. Het kan daarbij gaan om ongelijke verbale en psychologische capaciteiten - de een durft wel in een grote groep het woord te doen, of is in staat zijn of haar standpunt beter te verwoorden dan de ander - of om een ongelijke beschikbaarheid van machtsmiddelen zoals kennis of bezit. De ongelijke verdeling van machtsmiddelen leidt tot een bepaalde positionering van actoren ten opzichte van elkaar in een interactief proces. Dit noemen we dispositionele macht. Dispositionele macht positioneert actoren ten opzichte van elkaar in een project of beleidsarrangement door de specifieke verdeling van hulpbronnen en bepaalt daarmee het vermogen van een actor tot handelen. De ongelijke verdeling van machtsmiddelen, de positionering van actoren ten opzichte van elkaar en de aard van de onderhandelingen zijn ten slotte het gevolg van structurele macht. Elke samenleving wordt gekenmerkt door specifieke structuren en sociale, culturele en politieke instituties die zich in de loop van de tijd hebben ontwikkeld. Structurele macht verwijst naar de specifieke, asymmetrische verdeling van regels en hulpbronnen als gevolg van deze gevormde structuren en instituties (Arts & Van Tatenhove, 2004).

Om de machtsdimensie van interactieve processen te kunnen beschrijven en verklaren, onderscheiden we, evenals bij de dimensies 'inhoud' en 'proces', de drie aspecten architectuur, feitelijk handelen en uitkomsten.

De *machtsarchitectuur* van een interactief proces betreft de inhoudelijke en organisatorische regels die de toegang, de onderhandelingen en besluitvormingsmechanismen binnen projecten structureren. Het gaat hierbij om de insluitings- en uitsluitingsregels die worden gebruikt om actoren te selecteren voor deelname aan interactieve processen. Hierbij zijn ook de criteria van belang op grond waarvan men al dan niet toegang verkrijgt. (Moeten actoren bijvoorbeeld een

speciale deskundigheid bezitten? Moeten ze een specifiek belang hebben? Worden ze geselecteerd op grond van het bezit van bepaalde hulpbronnen?). Ook gaat het om de vraag wie beschikt over de mogelijkheid om andere actoren uit te nodigen. Vervolgens gaat het om de machtsongelijkheden die betrokkenen in en buiten de betreffende arena's hebben. Hierbij gaat het om de ongelijke verdeling van hulpbronnen en capaciteiten over de actoren. Machtsongelijkheid tussen actoren kan het gevolg zijn van de besluitvormingsregels die worden gehanteerd, zoals het gebruik van consensusregels - die uiteraard voor betrokkenen een vetomogelijkheid met zich meebrengen - of met de verdeling van bevoegdheden over de betrokkenen op basis van de vastgestelde spelregels, zoals bijvoorbeeld de afspraak dat burgers zich over een bepaald voorstel mogen uitspreken, maar dat de besluitvorming gebeurt door de bevoegde instanties.

Bij het aspect van *feitelijk handelen* gaat het om de daadwerkelijke participatie in interactieve processen - de vraag dus welke actoren echt meedoen en gebruik maken van hun mogelijkheden om te participeren - en om het gebruik van de machtsmiddelen door deze participanten: de machtsuitoefening. Het gaat hierbij om een analyse van de deelnemers in termen van selectiviteit en representativiteit. Selectiviteit verwijst naar het proces waarbij deelnemers op basis van specifieke eigenschappen worden geselecteerd. Bij representativiteit zijn de deelnemers geselecteerd op basis van een representatieve afspiegeling van bij het probleem betrokken actoren. Beide processen gaan over de daadwerkelijke vertegenwoordiging in interactieve processen en de gevolgen die dit heeft voor de inzet van machtsmiddelen en de uiteindelijke invloed op de uitkomst.

Bij het aspect *uitkomsten* gaat het om de mate van invloed die de verschillende betrokkenen hebben op de uitkomsten van het proces. Welke actoren zijn in staat geweest om hun opvattingen in de uitkomsten van het proces opgenomen te krijgen en zijn daarmee succesvol geweest in hun machtsuitoefening? Er is ook sprake van macht en machtsuitoefening als er consensus is bereikt of het resultaat een door iedereen gedeeld compromis was. Het kan zijn dat deelnemers zich op basis van argumenten hebben laten overtuigen, het kan ook zijn dat sommige deelnemers zijn 'afgekocht', of onvoldoende machtsmiddelen hebben kunnen mobiliseren (zoals informatie of geld) en zich hebben 'geschikt' in een compromis van de meerderheid. Invloed is het daadwerkelijke resultaat van machtsuitoefening. Invloed is, met andere woorden, het zichtbare resultaat van feitelijke onderhandelingen. Tabel 2.3 geeft een samenvattend overzicht van de besproken dimensies en aspecten.

---

**Tabel 2.3 Overzicht van de dimensies en aspecten van onderzoek**

**Architectuur: afspraken en opzet**

**Inhoud**

- Is inhoudelijke verrijking een doelstelling van het project en welke methoden zullen worden ingezet om deze doelstelling te bereiken?
- Inhoudelijke beleidsruimte: welke inhoudelijke onderwerpen kunnen aan de orde komen (vastgestelde beleidsinhoudelijke kaders)?
- Inhoudelijke mogelijkheden actoren: wie mogen nieuwe inhoudelijke voorstellen naar voren brengen?

**Proces**

- Specifieke vormgeving procesmanagement: Wie is verantwoordelijk voor procesmanagement (onafhankelijke positie)?
- Procesontwerp: zwaarte van het ontwerp en de aspecten van structurering van het interactieve proces (bijv. fasen, arena's, etc.)?

**Macht**

- Afspraken over toegang van actoren: wie mogen op grond van welke criteria wel of niet meedoen, dan wel worden expliciet uitgenodigd of niet?
- Welke machtsmogelijkheden hebben welke actoren in de interactieve arena en de uiteindelijke besluitvorming (regels over besluitvorming in en buiten arena, specifieke hulpbronnen en vaardigheden)?

**Feitelijk handelen in de praktijk**

**Inhoud**

- Welke methoden worden daadwerkelijk gebruikt?
- Over welke onderwerpen wordt daadwerkelijk gesproken, hoe groot is de variëteit aan onderwerpen?
- Wie brengt nieuwe voorstellen naar voren? Worden die echt serieus besproken?

**Proces**

- Mate van openheid in het interactieve procesverloop: wat de is mate van openbaarheid (informatieontsluiting) en de mate van transparantie (toegankelijkheid en inzichtelijkheid) van het interactieve proces?
- Relatie tussen interactief beleid en formele besluitvorming: is er sprake van (bewuste) koppeling tussen beide processen of waar ontspreken de twee processen?

**Macht**

- Feitelijke participatie van actoren: wie doen er mee, hoe selectief/representatief zijn de deelnemers?
- Hoe worden de machtsmiddelen feitelijk in het interactieve proces aangewend?



## **Uitkomsten van het proces**

### **Inhoud**

- In hoeverre is er sprake van inhoudelijke verrijking?
- Komen nieuwe creatieve ideeën ook door de besluitvorming heen?

### **Proces**

- Mate van overeenstemming: bereikt men uiteindelijk overeenstemming over de resultaten of blijven er conflicten?

### **Macht**

- Welke actoren hebben in welke mate invloed gehad op de uitkomsten van het proces?
- 

## **2.4 Institutionele inbedding van interactieve processen**

Naast de drie dimensies inhoud, proces en macht introduceren we een apart onderwerp, namelijk institutionele inbedding, dat we in de acht interactieve processen nader willen bestuderen. We doen dit niet aan de hand van de drie aspecten architectuur, feitelijk handelen en uitkomsten, zoals we hebben gedaan bij de drie dimensies. De reden om speciaal aandacht te besteden aan institutionele inbedding is dat er in veel gevallen een spanning bestaat tussen interactieve processen (en hun uitkomsten) en de bestaande institutionele omgeving (Edelenbos e.a., 2003; Van Tatenhove, 2004; Van Hemert et.al., 2001). Interactieve processen passen vaak niet in de 'normale' besluitvormingsprocedures. Daarom worden vaak aparte organisatorische voorzieningen getroffen om interactieve processen in te passen in die besluitvormingsprocedures. Veel interactieve processen zijn gestart als experiment en worden uitgevoerd op een zekere afstand van het reguliere, formele proces van besluitvorming. Steeds vaker houden initiatiefnemers rekening met de afstemming tussen interactieve processen en formele besluitvormingsprocedures. De voorwaarde voor de aansluiting tussen het interactieve proces en de formele besluitvorming noemen we *institutionele inbedding*.

In een onderzoek naar een aantal gevallen van interactieve beleidsvorming op lokaal niveau constateerde Koppenjan het volgende (2001, p.171): '...het risico dat het interactieve beleidsvormingstraject losgekoppeld wordt van de "normale" besluitvormingsprocedures. Het gebrek aan *commitment* van bestuurders en ambtenaren in de normale beleidsarena's kan ertoe leiden dat zich parallelle beleidsvormingstrajecten ontwikkelen: het interactieve proces en het traditionele. Uiteindelijk belanden de uitkomsten van het interactieve proces in de concurrerende "normale" arena die gedomineerd wordt door partijen die het interactieve proces geen warm hart toedroegen. Het is dan niet verwonderlijk dat van de ideeën die in het interactieve proces ontwikkeld werden, niet veel terecht kwam'.

Reden temeer dus om bij nationale interactieve beleidsvormingsprocessen te bekijken hoe het gesteld is met de institutionele inbedding van interactieve beleidsvorming.

Dit roept dan de vraag op hoe interactieve processen zich verhouden tot de bestaande institutionele omgeving. De institutionele omgeving zien we in dit hoofdstuk als een of meerdere ministeries of de ambtelijke diensten die inhoudelijk betrokken zijn bij het onderwerp van het interactieve proces. Daarnaast vormen de instituties van de representatieve democratie, op landelijk niveau de Tweede Kamer, een belangrijk onderdeel van de institutionele omgeving.

In bestaande literatuur over interactieve beleidsvorming is nog niet veel aandacht besteed aan institutionele inbedding van interactieve processen in bestaande institutionele context. Wel wordt vaak aandacht besteed aan de rol van politici in interactieve processen (Klijn en Koppenjan, 1999; Edelenbos, 2000; Pröpper en Steenbeek, 1999; Koppenjan en Klijn, 2004; Edelenbos en Klijn, 2005).

De rollen voor politici kunnen worden gedifferentieerd naar drie fasen in het interactieve beleidsproces: bij aanvang, tijdens en aan het eind (Klijn en Koppenjan, 1999; Edelenbos, 2004).

Een eerste vorm van interactieve politiek is een 'maatgevende of kaderstellende politiek' (Teisman, 1997; Edelenbos en Monnikhof, 1998). De maatgevende rol komt tot uitdrukking in het meegeven van kaders en randvoorwaarden aan interactieve processen. Deze kaders kunnen zich tijdens het proces verder ontwikkelen. Naast inhoudelijke randvoorwaarden kunnen politici ook procesmatige kaders stellen aan het interactieve proces, die zich meer richten op de kwaliteit van het te voeren interactieve samenwerkingsproces. Hierbij moet worden gedacht aan het toezien op voldoende openheid in het interactieve proces, het waarborgen van de representatie van de belangen, het stimuleren van de variëteit en spreiding in de gehanteerde perspectieven op de problematiek enzovoort. In hun maatgevende rol treden politici verder op als gangmaker van het interactieve proces en laten aan potentiële deelnemers zien dat de overheid iets van plan is. Ze trachten organisaties en personen te mobiliseren om deel te nemen aan het interactieve proces. Deelname van politici aan het interactieve beleidsproces kan bijdragen aan het vergroten van de motivatie van deelnemers om actief deel te nemen.

Een tweede vorm van interactieve politiek is een 'monitorende politiek'. Bij een monitorende politiek stellen politici zich tussentijds op de hoogte van de resultaten en uitkomsten van het interactieve beleidsproces. Tijdens het beleidsproces worden bijvoorbeeld openbare bijeenkomsten belegd waarin deelnemers aan het interactieve beleidsproces - bijvoorbeeld burgers, milieugroepen, woningcor-

poraties - verslag doen van debatten en onderhandelingen in het interactieve proces. Politici stellen zich bij deze bijeenkomsten actief op, ze stellen vragen, geven commentaar, denken en debatteren actief mee. Ook kunnen tijdens het interactieve beleidsproces formele beslismomenten worden geprikt waarop politici richtinggevende keuzes maken, waarvan ze de deelnemers op de hoogte stellen. Doordat politici van dichtbij het inhoudelijke debat meemaken, krijgen ze gevoel voor de motieven, belangen en perspectieven achter bepaalde plannen en ideeën.

Een derde vorm van interactieve politiek is een 'debatterende politiek'. Voor sommigen is een debatterende politiek de kern van een (deliberatieve) democratie. In de politieke arena moeten voor de burgers aantrekkelijke discussies worden gevoerd; het politieke forum moet weer het middelpunt vormen van de publieke belangstelling. Politici gaan de dialoog aan met burgers en vertegenwoordigers van maatschappelijke groepen en bedrijven. Politici treden uit hun isolement, zoeken de burgers op en nemen een responsieve houding aan. Het voordeel van de debatterende rol is dat politici van heel dichtbij op de hoogte blijven van de inhoudelijke ontwikkeling van problemen en oplossingen in het interactieve beleidsproces, waarbij ze ook de achterliggende gedachtewisseling (argumenten, waarden enzovoort) kunnen blijven volgen.

Een vierde gedaante van politiek in een interactieve context is die van het faciliteren van maatschappelijke processen waarin de politiek zelf geen dominante positie heeft. Actuele maatschappelijke ontwikkelingen hebben geleid tot een samenleving die in sterke mate is gedifferentieerd, een complex karakter heeft en die zeer uiteenlopende patronen van waarden, normen en leefstijlen kent. In deze samenleving hebben patronen van besluitvorming en onderhandeling in uiteenlopende sectoren een netwerkarakter. Vanuit politiek-bestuurlijk perspectief betekent dit een aanmerkelijke relativering van de mythe van bestuurbaarheid waarbij zelfsturende capaciteiten van maatschappelijke verbanden prevaleren. Een faciliterende overheid laat meer over aan het maatschappelijk initiatief en de markt; zij legt meer verantwoordelijkheid bij hen terug. Een van de manieren om dit te doen is met behulp van interactieve beleidsvorming. Politici stellen bijvoorbeeld een budget beschikbaar aan maatschappelijke groepen en burgers om zelf zorg te dragen voor hun buurt. Overheden richten zich ook minder op de uitkomsten dan op de vormgeving van de arrangementen. Sturing wordt inhoudelijk abstracter en meer procedureel van aard.

Institutionele benaderingen van interactieve beleidsvorming kunnen niet heen om de (spanningsvolle) relatie tussen interactieve beleidsvorming en instituties van de representatieve democratie (Edelenbos en Monnikhof, 1998; Mayer, e.a., 2005; Edelenbos, 2005; Klijn en Skelcher, 2006). Er bestaan verschillende visies

op die relatie, afhankelijk van de normatieve visies op democratie. Zo wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds substantiële versus instrumentele democratie en anderzijds tussen representatieve versus directe democratie (Mayer, e.a., 2005).

In een *instrumentele opvatting* is democratie vooral een procedure van besluitvorming. Het democratische politieke systeem wordt gezien als een machine voor het verwerken van kwesties, een zogenaamde 'issue machine' (Braybrooke, 1974). Democratie is een efficiënte methode van besluitvorming die op lange termijn zowel goede resultaten boekt als de individuele vrijheid van burgers beschermt. Er ligt een sterke nadruk op de formele procedures waarlangs vertegenwoordigers worden gekozen die de preferenties van burgers in beleid omzetten.

In een *substantiële opvatting* wordt democratie beschouwd als een nastrevenswaardig doel op zichzelf. Democratie wordt meer als samenlevingsideaal gezien dan als geformaliseerde besluitvormingsprocedure. In dat samenlevingsideaal worden staatsburgers bij overheidsbeleid betrokken en gestimuleerd tot activiteit en mondigheid (Klijn, 1996).

*Directe democratie* betekent dat in de regel één project of wet ter keuze aan de kiezers wordt voorgelegd, terwijl in een *representatieve democratie* het electoraat stemt op partijen of personen op basis van beleidspakketten en programma's. Met andere woorden, in een directe democratie beslissen burgers zelf over concrete beleidsvoorstellen, terwijl die beslissingsmacht in een indirecte democratie wordt gedelegeerd aan door die burgers gekozen vertegenwoordigers.

Sommigen bejubelen interactieve beleidsontwikkeling als een vernieuwing van de democratie: een injectie van directe democratie in een vermolmd representatief stelsel. Anderen zien het als een bijdrage aan het (verdere) verval van de formele representatieve democratie: een verdere aantasting van het primaat van de politiek en versplintering van de politieke besluitvorming. De volgende vier relaties tussen interactieve beleidsvorming en representatieve democratie kunnen worden onderscheiden (Klijn en Skelcher, 2006; Mayer, e.a., 2005):

1. onverenigbaar: interactieve beleidsvorming ondermijnt legitimiteit en besluitvorming van representatieve organen;
2. aanvullend: interactieve beleidsvorming verschaft democratische instituties aanvullende verbindingen met de samenleving die recht doen aan de complexiteit van besluitvorming;
3. transitioneel: interactieve beleidsvorming zal aan belang toenemen als middel van besluitvorming ten koste van de klassieke representatieve democratische organen;
4. instrumenteel: interactieve beleidsvorming wordt aangewend om overheden binnen het perspectief van representatieve democratie meer autoriteit en sturingskracht te geven.

In hoofdstuk 4 komt institutionele inbedding al aan de orde vanuit het procesperspectief: procesverloop en procesmanagement. Daar kijken we naar de mate van afstemming tussen het interactieve proces - zowel wat betreft de inrichting als het feitelijke verloop - en de formele besluitvorming en specifiek naar de rol van procesmanagement daarin.

In hoofdstuk 6 verbreden we het begrip institutionele inbedding op enkele punten. We willen bekijken of er een relatie is tussen vormen van institutionele inbedding enerzijds en doorwerking van inhoudelijke uitkomsten van interactieve processen in beleid en besluitvorming anderzijds. Daarbij worden ook elementen van hoofdstuk 3 (over *inhoud*) en 5 (over *macht*) meegenomen in de analyse.

We onderscheiden in eerste instantie drie vormen van institutionele inbedding, namelijk: ambtelijke, bestuurlijke en politieke inbedding. Daarbij zijn respectievelijk de rollen van beleidsmakende ambtenaren, bewindspersonen (ministers en staatssecretarissen) en volksvertegenwoordigers aan de orde. Een interactief proces kan dus ambtelijk, bestuurlijk en/of politiek institutioneel al dan niet 'goed' zijn ingebed. In hoofdstuk 6 omschrijven we nader wat we verstaan onder een 'goede institutionele inbedding'. Het is aannemelijk dat de kwaliteit van elk van die drie vormen van institutionele inbedding invloed heeft op de feitelijke doorwerking in beleid van de resultaten van het proces van interactieve beleidsvorming. Moeten vooral ambtenaren betrokken zijn? Is het cruciaal dat de betreffende bewindspersoon zich actief opstelt? Of is juist de rol van de Tweede Kamer onmisbaar?

Onderzoek naar (vormen van) institutionele inbedding en de uitkomsten van beleid is naar ons weten nog niet eerder uitgevoerd. Er bestaat wel kennis over de (veronderstelde en feitelijke) relaties tussen interactieve beleidsvorming en representatieve democratie. Zo hebben bijvoorbeeld Mayer e.a. (2005) en Klijn en Skelcher (2006) de relaties tussen indirecte en directe democratieën (lees: interactieve beleidsvorming) behandeld. Onze aanvulling op deze bestaande literatuur is dus dat we in hoofdstuk 6 nader ingaan op verschillende vormen van inbedding in relatie tot de inhoudelijke uitkomsten van interactieve beleidsvormingsprocessen. We zullen daartoe de acht cases beschrijven vanuit drie vormen van institutionele inbedding (ambtelijk, bestuurlijk en politiek), hetgeen ons inzicht verschaft in hoe ambtenaren, bewindspersonen en politici betrokken zijn geweest bij deze interactieve beleidsvormingsprocessen.

Het onderscheid tussen ambtelijke, bestuurlijke en politieke inbedding geeft ons de mogelijkheid om te onderzoeken welke van deze inbeddingen van belang is bij het omzetten van de uitkomst van interactieve beleidsvorming - de beleids-suggesties, ideeën en adviezen van deelnemende burgers en organisaties - in feitelijk beleid.

Daarnaast gaan we in hoofdstuk 6 na of de manier waarop de inhoudelijke resultaten uit interactieve processen worden geformuleerd, de mate van exactheid,

meetbaarheid, uitvoerbaarheid en tijdgebondenheid, de inbedding bepalen. Hiermee introduceren we een vierde vorm van institutionele inbedding, namelijk beleidsmatige inbedding. Worden globale of juist concreet geformuleerde inhoudelijke resultaten uit interactieve processen eerder overgenomen in beleid? Is uitvoerbaarheid een belangrijk aspect in de formulering van uitkomsten uit interactief beleid?

Ten slotte toetsen we het belang van de mate van ‘georganiseerd zijn’ in relatie tot de doorwerking van inhoudelijke uitkomsten van interactieve processen in beleid. We gaan daarbij bijvoorbeeld na of burgers die op individuele basis meedoen aan interactieve beleidsprocessen minder of meer gewicht kunnen geven aan hun inbreng dan participanten die als vertegenwoordiger van een organisatie (maatschappelijke organisatie of andere collectiviteit) deelnemen.

## 2.5 Tot slot

In dit hoofdstuk hebben we ons theoretische kader geschetst waarmee we de acht nationale interactieve processen gaan bestuderen. In hoofdstuk 3 hanteren we het inhoudelijke perspectief, in hoofdstuk 4 de procesmatige focus, in hoofdstuk 5 schetsen we de machtsdimensies van interactieve beleidsvorming en in hoofdstuk 6 ten slotte hanteren we de benadering van institutionele inbedding. Dit meervoudige theoretische kader biedt de mogelijkheid om conclusies te kunnen trekken in hoofdstuk 7.

## Noten

1. ‘Het gebrek aan participatie in de Nederlandse politiek werd overigens mede toegeschreven aan het verzuilde pacificatiekarakter daarvan. Vooral Lijphart (1976) legde een verband tussen beide: politieke pacificatie vergde de voortdurende productie van politieke compromissen tussen de elites van de grote politieke, levensbeschouwelijke en sociaal-economische stromingen. Die politieke voormannen konden die compromissen echter slechts sluiten door een verregaande depolitisering en verzakelijking van de politiek enerzijds, en door het op afstand houden van de eigen achterbannen anderzijds. Met andere woorden: verzuiling en pacificatie vergden een verregaande mate van ‘op afstand houden’ van de burger, of non-participatie’ (Leroy en Van Tatenhove, 2000: 262).
2. In die jaren dreigde het kernenergie debat tot een legitimiteitscrisis, wat het toenmalige kabinet-Van Agt in 1978 deed besluiten de procedure voor een Planologische Kernbeslissing over kernenergie stop te zetten en koos zij in plaats daarvan voor de BMD.

# INHOUDELIJKE DIMENSIE IN DE INTERACTIEVE PRAKTIJK

### 3.1 Inleiding en overzicht

In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan de inhoudelijke dimensie van interactieve processen in de praktijk. We vergelijken acht nationale interactieve projecten op hun inhoudelijke karakteristieken. We volgen daarbij de driedeling, architectuur, feitelijk handelen en uitkomsten, die we in het vorige hoofdstuk hebben gepresenteerd. Eerst besteden we aandacht aan de inhoudelijke aspecten van de projectarchitectuur, vervolgens aan het handelen van de betrokkenen, zoals zich dat binnen de interactieve processen heeft afgespeeld, en ten slotte aan de inhoudelijke aspecten van de uitkomsten en resultaten van de acht interactieve projecten.

Een overzicht van de waarden van alle onderzochte projecten op de centrale variabelen die in dit hoofdstuk aan de orde komen geven we weer in tabel 3.1. Aangezien in de tekst slechts gebruik wordt gemaakt van een aantal voorbeelden om de lijn van het betoog te illustreren, kan het overzicht in deze tabel worden gebruikt om inzicht te krijgen in de complete resultaten van het onderzoek.

---

Tabel 3.1: De inhoudelijke dimensie van de acht projecten

---

#### **Architectuur (afspraken en regels over inhoud)**

##### **Tweede Maasvlakte (VERM)**

Geen duidelijke afspraken en communicatie over inhoudelijke beleidsruimte. Wel was duidelijk dat het in ieder geval om een nut en noodzaak discussie zou gaan. Inhoudelijke verrijking geen doel proces (wel draagvlak). Actoren konden soms alleen antwoord geven op voorgestructureerde vragen (interviews), maar in andere arena's naar voren brengen wat ze wilden. Thema's voor werkgroepen zijn interactief vastgesteld. Geen duidelijke afspraken over hoe tot één of meer duidelijke inhoudelijke uitkomsten te komen.

##### **ONR**

Duidelijke afspraken over inhoudelijke beleidsruimte (drie punten: deels bestaand Rotterdams gebied, deels landaanwinning, 750 ha. natuur en recreatie). Inhoudelijke verrijking wel een doel van proces (binnen de gegeven mogelijkheden). Actoren zijn vrij in naar voren brengen van opvattingen, maar weten dat er een duidelijke afspraak is om tot één gezamenlijk standpunt te komen.

### **Nieuwe Hollandse Waterlinie**

Inhoudelijke beleidsruimte vastgelegd in nationaal beleid (nota Belvedere, Architectuurnota, Ruimtelijke Ordening). Globale uitgangspunten geven ruimte voor verschillende specifieke invulling.

Algemene (brede) uitgangspunten wel duidelijk voor burgers, meer specifieke punten niet. Deel maatschappelijke actoren kan in vroeg stadium zijn opvattingen presenteren en wordt rond voorontwerp geconsulteerd. Burgers kunnen in beperkt tijdsbestek hun mening geven. Wel open in termen van onderwerpen. Grote beleidsvrijheid bij procesmanagement over spelregels (en dus ook over hoe om te gaan met inhoudelijke inbreng van betrokkenen). Geen duidelijke afspraken om tot één of enkele uitkomsten te komen. Proces wel gericht op inhoudelijke invulling (van abstracte doelstellingen), maar ook op draagvlak.

### **InfraLab A28**

Inhoudelijke verrijking en creativiteit centraal doel en ook vastgelegd in specifieke methoden (groepssamenstelling, procesbegeleiding, inhoudelijke toetsing door publiek en experts).

Bewust geen inhoudelijke kaders vooraf geformuleerd (creativiteit). Deelnemers zijn vrij om alle problemen te noemen die ze relevant vinden en in later stadium om oplossingen aan te dragen die ze zelf wenselijk achten. Verificatie door onderzoek en interviews (gesloten vragen over geselecteerde problemen). Duidelijke afspraken over werkwijzen (methoden).

### **Biodiversiteit Hoeksche Waard**

Doelstelling proces is inhoudelijke operationalisering van globale doelstelling (bevorderen biodiversiteit). Globale doelstelling is vastgelegd en ideeën moeten passen binnen de Europese richtlijnen op dit gebied. Verder is in de ambtelijke opstartfase gekozen voor een brede invulling van het begrip en een aantal globale thema's als inhoudelijke kaderstelling (is naar deelnemers gecommuniceerd). Betrokkenen zijn vrij in formuleren van onderwerpen (problemen, oplossingen) binnen de thema's waar ze aan werken (mogen zelf thema kiezen waaraan ze willen werken). Werkgroepen formuleren zelf concrete projecten. Geen specifieke methoden (vrijheid burgers om opvattingen in te brengen), wel informatieverschaffing vooraf, juist om te komen tot een brede invulling. Geen afspraken over inhoudelijke keuzes die moeten worden gemaakt (projecten kunnen onafhankelijk van elkaar worden geformuleerd). Themagroepen bepalen zelf welke ideeën ze gaan uitwerken.

### **Peelvenen**

Streekcommissie: Inhoudelijke doelstelling ligt al vast, gaat om verwerven draagvlak voor uitvoering beleid in context van duidelijke belangentegenstellingen (landbouw versus natuur).

Kader is duidelijk voor betrokkenen. Alleen oplossingen die doelstellingen kunnen realiseren staan ter discussie. Deelnemers zijn vrij in doen van voorstellen op dit gebied. Projecten kunnen alleen bij consensus worden gekozen. Dialoog(fase): Inhoudelijke doelstelling en projectaanpak ligt vast, maar dit wordt niet helder naar deelnemers gecommuniceerd.



niceerd. Deelnemers mogen creatieve oplossingen bedenken die tot realiseren doelstellingen leiden. Deelnemers kunnen wel met verschillende suggesties komen, maar alleen invulling doelstellingen zullen serieus worden genomen, zonder dat dit helder is voor deelnemers.

#### **Burgerplatform VROM**

Inhoudelijk beleidskader wordt niet bepaald, wel een inhoudelijk thema waarover het forum gaat praten (thema bepaald door ambtelijke voorbereiders). Forum bepaalt zelf agenda (onderwerpen) binnen thema en welke ideeën verder worden uitgewerkt. Leden kunnen per thema naar voren brengen wat ze willen. Inhoudelijke verrijking en creativiteit zijn nadrukkelijk doel proces.

#### **LNV-Consumentenplatform**

Inhoudelijke verrijking en creativiteit zijn expliciet doel van het proces, maar geen specifieke methoden (moet komen van de selectie van betrokkenen). Geen expliciete inhoudelijke randvoorwaarden geformuleerd (platform bepaalt zelf specifieke onderwerpen). Per bijeenkomst wel één specifiek onderwerp. Consumentenplatform vergadert zelfstandig en leden zijn vrij om naar voren te brengen wat ze willen en bijeenkomsten te structureren. Geen expliciete afspraken om tot inhoudelijke keuzes te komen. Afspraken over inhoudelijke toetsing bij stakeholders en ambtelijke betrokkenen.

### **Feitelijk handelen (inhoudelijke inbreng)**

#### **Tweede Maasvlakte (VERM)**

Actoren kregen veel ruimte om inhoudelijke inbreng te leveren en veel verschillende opvattingen zijn naar voren gebracht. Discussie concentreerde zich wel snel op drie bekende alternatieven (niets doen, Tweede Maasvlakte, uitbreiding in bestaand gebied). Inhoudelijke inbreng van burgers, maatschappelijke organisaties en experts werd in interactieve deel proces serieus genomen. Ambtenaren in interactieve deel nemen een redelijk terughoudende houding aan.

#### **ONR**

Betrokkenen zijn in staat om meningen naar voren te brengen die gericht zijn op bereiken van een win-win situatie (package deal). Inhoudelijke inbreng moet dus wel rekening houden met belangen van betrokkenen. Actoren hebben specifieke inhoudelijke expertise die ze in kunnen brengen. Er worden procedurele afspraken over het eerbiedigen van de inhoudelijke uitkomst in het vervolgetraject besproken. Nauwelijks inbreng ambtenaren.

#### **Nieuwe Hollandse Waterlinie**

Inhoudelijke voorstellen concentreren zich rond aantal thema's: ontwikkeling en recreatie (overheden), cultuurhistorisch behoud en ontwikkeling (professionals, ruimtelijke orde-

ning), behoud en conservatie gebied (veel burgers). Echter over de hele linie wel heterogeen. Iedereen kan opvattingen naar voren brengen, groot aantal mensen heeft deelgenomen, ook veel maatschappelijke organisaties met specifieke deelbelangen. Streven is serieus meenemen opvattingen in verschillende onderdelen van het plan. Ambtelijke betrokkenen spelen grote rol in selectie voorstellen. Echte onderhandelingen over inbreng vinden plaats tussen overheden (ook lokaal) en maatschappelijke actoren (niet met burgers).

### **InfraLab A28**

Deelnemers dragen veel zeer verschillende problemen aan en zijn creatief in bedenken van oplossingen. Per thema worden tussen de 100 en 150 ideeën gegenereerd. In proces wel aandacht voor zeer globale randvoorwaarden in termen van kosten en uitvoerbaarheid (geen tunnel van Amersfoort tot Utrecht). In open proces is niet altijd duidelijk of iets een probleem of oplossing is en hoeveel overlap er is tussen verschillende probleemformuleringen. Keuzes omtrent waarmee verder wordt gegaan worden 'min of meer democratisch' door globale meerderheden bepaald. Ambtenaren spelen geringe inhoudelijke rol, wel bij selectie inhoudelijke probleemgebieden en besluitvorming over wat er vervolgens echt gaat gebeuren.

### **Biodiversiteit Hoeksche Waard**

Themagroepen komen met een groot aantal ideeën (rond de 40), waarvan er 28 ook door hen worden uitgewerkt. Keuze van ideeën door overleg (consensus), maar geen strikte selectie, als iemand van mening is dat iets toch moest worden uitgewerkt dan gebeurde dat. Tegengestelde visies zijn in documenten opgenomen. Burgers en maatschappelijke organisaties worden inhoudelijk ondersteund en geïnspireerd door professionals via informatie en advies. Burgers brengen eigen expertise in, maar zijn in de praktijk veelal lid van maatschappelijke organisaties. Ambtelijke selectie van wat er uiteindelijk echt zal worden uitgevoerd.

### **Peelvenen**

Streekcommissie: Deelnemers doen verschillende suggesties voor oplossingen. Vastgestelde doelen worden met hand en tand bewaakt. Niet creativiteit, maar haalbaarheid staat voorop. Concrete projecten worden wel gevonden, maar echt draagvlak ontbreekt veelal, zeker bij gewone burgers (zie dialoog). Dialoog(fase): Deelnemers praten vooral over het niet acceptabel zijn van de algemene doelstellingen (natuur) en de projectaanpak. Aanvullende doelstellingen op gebied van cultuurbehoud/leefbaarheid worden naar voren gebracht met beroep op nota Belvedere. Verder wel een aantal concrete voorstellen naar voren gebracht. Ambtelijk betrokkenen en stakeholders niet aanwezig in proces, maar wel bij selectie uitkomsten waar wat mee zal worden gedaan.

### **Burgerplatform VROM**

Deelnemers krijgen veel informatie vooraf en beslissen zelf over nog te verzamelen informatie.

Veel nieuwe ideeën worden geopperd en verwerkt in groot aantal adviezen. Selectie en formulering agenda en adviezen door overleg en consensus (advies is groepsresultaat). Inhoudelijke inbreng ambtenaren beperkt, maar wel informatievoorziening vooraf en verwerking van adviezen in beleid.

Werkwijze kost veel tijd voor burgers en ambtenaren, burgers leren veel bij, maar 'professionaliseren' ook (creativiteit?).

#### **LNV-Consumentenplatform**

Leden worden inhoudelijk ondersteund door ambtelijke notities over onderzoek en representatief onderzoek naar opvattingen van consumenten, alsmede consumentenpanels (10 personen). Leden komen met veel verschillende ideeën die worden samengevoegd in beleidsadvies. Inhoudelijke toetsing met stakeholders en ambtelijke top komt onvoldoende van de grond. Ambtenaren faciliteren met dossiers en zouden beleidsideeën moeten uitwerken (lukt weinig), maar participeren niet binnen platform.

### **Inhoudelijke verrijking in uitkomsten**

#### **Tweede Maasvlakte (VERM)**

Meningen van betrokkenen zijn geïnventariseerd en vastgelegd, zonder dat er een duidelijke uitkomst was (verschillende opvattingen). Wel duidelijke meerderheid voor uitbreiding in bestaand gebied. In uiteindelijk besluit wordt niets met de opvattingen uit het proces gedaan (geen verrijking of creativiteit).

#### **ONR**

Inhoudelijke overeenkomst wordt bereikt die is te zien als een inhoudelijke verbinding van belangen (verrijking). Deze wordt ook verbonden met procedureafspraken voor vervolgstappen. Uitkomsten in eerste instantie overgenomen in besluitvorming.

#### **Nieuwe Hollandse Waterlinie**

Veel opvattingen worden in het plan opgenomen (vaak door in verschillende gebieden voor verschillende opties te kiezen). Velen krijgen ergens in de uitkomsten wel iets (niet iedereen). Burgeradvies geeft opvattingen burgers weer, geen duidelijke selectie van voorstellen. Algemene plan wordt overgenomen in besluitvorming en ligt in lijn met de bedoeling van de nationale initiatiefnemers, maar uitvoering vergt concrete plannen op lokaal niveau en is afhankelijk van lokale bereidheid om er iets mee te doen. Plan heeft nog een redelijk hoog abstractieniveau.

#### **InfraLab A28**

Van de honderden ideeën worden er slechts enkele echt uitgewerkt en nog minder echt uitgevoerd (wel: spitsstrook). Burgers zijn van mening dat het proces tot veel nieuwe creatieve oplossingen heeft geleid, experts zijn pessimistischer (kijken meer naar wat er echt van

terecht komt). Gebrek aan inhoudelijke randvoorwaarden leidt tot veel creativiteit, maar niet tot draagvlak bij ambtenaren en politieke besluitvormers: besluitvorming achteraf verzandt en uiteindelijk komt er nauwelijks iets van de ideeën terecht.

### **Biodiversiteit Hoeksche Waard**

Veel ideeën gepresenteerd in slotbijeenkomst en document, positief ontvangen door bestuur.

Eén project al in uitvoering, over rest moet nog besloten worden (besluitvorming volgt). Operationalisering biodiversiteit geslaagd, duidelijke inhoudelijke verrijking en creativiteit. Inhoudelijke afstemming tussen projecten (versterken ze elkaar of zijn ze wellicht conflicterend) is niet aanwezig.

### **Peelvenen**

Streekcommissie: Plan als uitkomst heeft grotendeels politiek karakter (onhelder compromisvoorstel). Bevat wel de centrale doelstellingen. Weinig inhoudelijke verrijking. Dialoog(fase): Cultuurbehoud/leefbaarheid wordt als doelstelling opgenomen (moest wel). Overige suggesties worden niet opgepikt. Geen inhoudelijke verrijking. Afwijzing centrale natuurdoelstelling wordt van tafel geveegd.

### **Burgerplatform VROM**

Platform levert groot aantal adviezen (12 en 10) op, met groot aantal ideeën. Veel adviezen worden door VROM gezien als ondersteuning huidige beleid (dus weinig nieuws), aantal (6) levert wel concrete nieuwe beleidsvoornemens op, enkele worden gemotiveerd niet overgenomen. Sommige actoren vinden uitkomsten niet erg vernieuwend, anderen vinden juist wel nieuwe elementen. Wellicht leidt consensus besluitvorming tot achterwege blijven van radicaal creatieve ideeën. Teruggekoppelde adviezen niet altijd herkenbaar voor burgers.

### **LNV-Consumentenplatform**

Beleidsadviezen wel inhoudelijk vernieuwend, maar volgens ambtelijk betrokkenen te weinig toepasbaar in de praktijk, waardoor er nog weinig mee wordt gedaan. Juist vertaalslag van nieuwe ideeën is moeilijk. Verandering in de richting van meer inhoudelijk overleg in vroeg stadium tussen ambtenaren en leden om betere aansluiting tussen inhoudelijke randvoorwaarden en adviezen te komen. Nog maar enkele voorbeelden van zaken die echt worden opgepikt.

---

## 3.2 Architectuur van het project en inhoud van het beleid

### Inhoudelijke verrijking als doelstelling

De vormgeving van het interactieve project wordt voor een belangrijk deel bepaald door de doelstellingen die de initiatiefnemers met het project hopen te realiseren. In enkele projecten worden zaken als ‘inhoudelijke verrijking’, ‘zoeken naar creatieve oplossingen voor beleid’ en een ‘inhoudelijke kwaliteitsverbetering’ expliciet als doelstellingen geformuleerd. Voorbeelden hiervan zijn het project InfraLab A28, het consumentenplatform van LNV en het Burgerplatform van VROM. De beide platforms zijn er op gericht om voor het ministerie nieuwe kennis en inzichten vanuit het perspectief van de burger in het beleidsproces in te brengen, om zo het beleid beter te laten aansluiten bij de leefwereld van de burger. Er zijn echter ook projecten waarin niet inhoudelijke vernieuwing, maar het verkrijgen van draagvlak voor reeds gemaakte keuzes centraal staat. Voorbeelden hiervan zijn de projecten rond de Tweede Maasvlakte en de Peelvenen. Deze projecten zijn gericht op problemen met grote belangentegenstellingen tussen de betrokken actoren en een hiermee gepaard gaande lage consensus over de in het geding zijnde waarden. Zo is er in de Peelvenen sprake van een conflict tussen natuurontwikkeling (centraal uitgangspunt van het nationale beleid ten aanzien van dit gebied) en de lokale landbouwbelangen die door natuurontwikkeling in de knel komen. Er is kortom sprake van een moeilijk tembaar probleem. In dit hoofdstuk richten we ons op de inhoudelijke dimensie van interactief bestuur en dan nog voornamelijk op de mate waarin inhoudelijke vernieuwing wordt gerealiseerd.

De realisatie van doelstellingen als inhoudelijke vernieuwing en bevordering van creatieve oplossingen stelt een aantal duidelijke eisen aan de inrichting van het project. Een aantal van deze eisen zal in de volgende paragrafen worden besproken. Zo zal er bijvoorbeeld *voldoende beleidsruimte* moeten zijn voor de betrokken actoren (Pröpper en Steenbeek, 1999). Als immers de belangrijkste inhoudelijke keuzes al zijn gemaakt en vooraf zijn vastgelegd, dan zullen nieuwe en vernieuwende oplossingen doorgaans buiten de vastgestelde kaders vallen en niet worden opgemerkt of in ieder geval niet worden gekozen. In projecten waarin binnen duidelijke randvoorwaarden wordt gezocht naar vergroting van het draagvlak is het daarentegen zaak om de gemaakte inhoudelijke keuzes duidelijk te formaliseren en te communiceren, zodat deelnemers weten waar ze aan toe zijn en hun inbreng hier op af kunnen stemmen (Klijn en Koppenjan, 1998). In de volgende subparagraaf zullen we dieper ingaan op de wijze waarop de inhoudelijke openheid in verschillende projecten is vormgegeven.

Verder stelt het nastreven van inhoudelijke verrijking eisen aan de *selectie van de deelnemers* in het proces. Inhoudelijke verrijking en creativiteit veronderstellen deelname van burgers met geprofileerde en verschillende opvattingen over het beleid (Berveling, 1998). Immers, juist door de confrontatie van verschillende, minder alledaagse, opvattingen kunnen vernieuwende inzichten worden ontwikkeld en geformuleerd. Selectie van een homogene groep 'grijze muizen' zal wellicht snel tot overeenstemming tussen de deelnemers leiden, maar veel creativiteit valt hierbij niet te verwachten. Het is bij projecten met een vernieuwende doelstelling dan ook minder van belang of de deelnemers ook een representatieve 'dwarsdoorsnede' van de bevolking vertegenwoordigen. We zullen aandacht besteden aan de wijze waarop er bij de selectie van deelnemers rekening is gehouden met de mogelijkheden tot inhoudelijke vernieuwing.

Selectie van de juiste personen mag van belang zijn voor het realiseren van inhoudelijke vernieuwing, maar dan nog is het zeer de vraag of die vernieuwing ook spontaan tot stand zal komen. Belangrijk is, met andere woorden, of er in het interactieve proces *bepaalde methoden* worden gekozen die speciaal gericht zijn op het boven tafel krijgen van vernieuwende ideeën. Het tot stand brengen van vernieuwing kost in het algemeen meer moeite dan het bewandelen van 'gebaande paden' en vereist in veel gevallen dus extra aandacht en energie. Belangrijk hierbij is ook de mate waarin de betrokkenen met (voor hen) nieuwe informatie worden geconfronteerd, die een ander licht op de beleidsproblemen en hun mogelijke oplossingen kan werpen. We zullen de wijze waarop bij de vormgeving van de projecten is gekozen voor methoden van creativiteitsbevordering en het gebruik van nieuwe informatie beschrijven.

Ten slotte is het van belang hoe *de spelregels* zijn geformuleerd ten aanzien van het bepalen van de uitkomsten van het interactieve project. Het is niet alleen voldoende dat vernieuwende ideeën naar voren worden gebracht, ze moeten uiteindelijk ook in de resultaten van het proces worden opgenomen. Indien er bijvoorbeeld is vastgelegd dat alleen oplossingen waarover consensus tussen alle betrokkenen bestaat als voorstel in het eindverslag worden opgenomen, dan zullen de vernieuwende en wellicht wat meer controversiële ideeën als eerste sneuvelen (Berveling, 1998). Wanneer er ook ruimte is voor minderheidsstandpunten of zelfs alle naar voren gebrachte opvattingen in de uitkomsten worden opgenomen, dan zijn de condities voor vernieuwing aanzienlijk beter. We zullen de verschillende afspraken over de wijze waarop de uitkomsten binnen het interactieve project tot stand komen, aan de orde stellen. We beperken ons daarbij tot de totstandkoming van de inhoudelijke resultaten van de interactieve arena's. Ten slotte kijken we of deze uitkomsten ook daadwerkelijk worden omgezet in beleid.

### **Inhoudelijke beleidsruimte**

De inhoudelijke beleidsruimte bepaalt in grote lijnen waarover deelnemers aan interactieve bijeenkomsten zinvol kunnen spreken, zonder dat bijdragen en opvattingen 'buiten de orde' zijn. Op zijn minst wordt een bijeenkomst afgebakend door een bepaald thema of onderwerp. Zo had het eerste Burgerplatform van VROM betrekking op 'leefbaarheid en stedelijke vernieuwing' en het tweede platform op 'prioriteiten in de handhavingactiviteiten van de VROM-Inspectie'. In beide gevallen was de discussie niet op voorhand gekoppeld aan bepaalde beleidsvoornemens: die zouden juist ontwikkeld worden naar aanleiding van de ideeën en suggesties van het burgerplatform. Aan de ene kant schept dit condities waarin burgers met veel verschillende, wellicht ook vernieuwende, ideeën kunnen komen. Aan de andere kant dreigt het gevaar van een onderwerp dat te breed is om te overzien, zeker voor betrokkenen die geen specifieke deskundigheid op het betreffende terrein bezitten. Gezien de beperkte tijd die doorgaans beschikbaar is voor bijeenkomsten is er een spanningsveld tussen 'breedte en diepte': het is zonder moeite mogelijk om veel relevante (sub)onderwerpen aan te roeren (die ook allemaal erg belangrijk zijn), maar naarmate men hieraan meer toegeeft is het minder mogelijk om er ook echt inhoudelijk over na te denken, over te praten en er geschikte beleidssuggesties voor te ontwikkelen. En juist voor het ontwikkelen van vernieuwende ideeën is echte inhoudelijke interactie en confrontatie van opvattingen van groot belang. Vernieuwing kan aan de ene kant ontstaan door een nieuwe invalshoek, een nieuw perspectief, van waaruit nog niet eerder naar een probleem is gekeken. Het lijkt soms vooral dit vernieuwingsmechanisme te zijn waarom burgers bij beleid worden betrokken, in de hoop dat nieuwe ideeën dan 'spontaan' boven komen drijven. Echter vernieuwing ontstaat juist ook vaak uit de worsteling met problemen waarvoor geen gemakkelijke oplossingen beschikbaar zijn. Juist de confrontatie met verschillende opvattingen en de initiële onmogelijkheid om het met elkaar eens te worden, 'dwingen' mensen vaak om op zoek te gaan naar nieuwe mogelijkheden om tegen het probleem aan te kijken. In dit licht bezien kan het juist ook zinvol zijn om wel bepaalde inhoudelijke randvoorwaarden te formuleren, juist omdat dit de discussie meer op scherp zet en te voorkomen dat zonder veel discussie allerlei losse ideeën worden geopperd. 'De spanning tussen randvoorwaarden en een leerproces kan heel functioneel zijn, mits niet te groot' (Klijn en Koppenjan, 1998: 304).

Een voorbeeld van een project waarin de spanning tussen randvoorwaarden en leerproces veel groter was (wellicht te groot) is het project Peelvenen. Hier was een aantal inhoudelijke randvoorwaarden duidelijk geformuleerd en ook strikt geformaliseerd. Zo was in de opdracht aan de streekcommissie onder anderen vastgelegd dat er 1500 ha nieuwe natuur moest komen binnen de vast te stellen ecologische hoofdstructuur, in de komende 15 jaar op basis van vastgestel-

de begrenzingsplannen. Met name de concrete formulering van een dergelijke randvoorwaarde - hoeveelheid van 1500 ha, locatie in ecologische hoofdstructuur, formulering van een tijdstip - maakt deze relatief hard ten opzichte van andere randvoorwaarden die ook werden geformuleerd, zoals 'Uitwerken van perspectieven voor de landbouw en actief realiseren van ontwikkelingsmogelijkheden'. In een confrontatie tussen 'natuurontwikkelaars' en landbouwvertegenwoordigers konden de eerst genoemden voorstellen die duidelijk niet aan de natuurrandvoorwaarde voldeden met gemak van tafel vegen, terwijl de landbouwvertegenwoordigers een dergelijk 'hulpmiddel' ontbeerden. Door de situatie op deze manier op scherp te zetten werden landbouwvertegenwoordigers gedwongen om nieuwe ideeën te ontwikkelen, die er zonder deze randvoorwaarde niet zouden zijn geweest, hetgeen gezien kan worden als een illustratie van de bijdrage die randvoorwaarden kunnen leveren aan inhoudelijke vernieuwing. Echter, doordat de randvoorwaarde zo strikt was geformuleerd, konden ook vernieuwende voorstellen die wél zouden bijdragen aan verschillende doelstellingen, maar niet geheel voldeden aan de harde natuurrandvoorwaarde, door de natuurontwikkelaars worden geblokkeerd. Dit is een voorbeeld van de wijze waarop een strikte randvoorwaarde de ontwikkeling van vernieuwende oplossingen tegen kan houden.

### **Selectie van deelnemers**

Het aantal betrokkenen bij interactief bestuur is doorgaans zo groot dat het noodzakelijk is om op één of andere manier tot een selectie van deelnemers te komen. Dat kan nog steeds tot heel erg open processen leiden in termen van de toegang van deelnemers. Zo wordt niet zelden een geografisch criterium gehanteerd bij het uitnodigen van participanten, hoewel dit bij beleidsonderwerpen op werkelijk nationaal niveau natuurlijk wat minder praktisch is. Zo konden burgers bijvoorbeeld deelnemen aan regionale debatten over de Nieuwe Hollandse Waterlinie op grond van algemene uitnodigingen in regionale dagbladen en huis aan huis verspreide folders. De selectie van deelnemers bestaat dan eigenlijk door 'zelfselectie': diegenen die de moeite willen nemen om mee te doen kiezen daar immers zelf voor. Uit veel onderzoek is gebleken dat er bij dergelijke methoden van uitnodiging en selectie doorgaans een niet erg representatieve groep van deelnemers ontstaat, met een oververtegenwoordiging van blanke mannen rond de 50 jaar met bovengemiddelde scholing en dito inkomen. Zij zijn ook wel aangeduid als 'inspraak- of vergadertijgers' (Pröpfer en Ter Braak, 1996). Uiteraard biedt dat niet de beste condities om tot vernieuwende en creatieve ideeën te komen: het zou juist interessant zijn om nu eens te weten te komen wat de opvattingen zijn van de mensen die normaliter niet op dit soort bijeenkomsten hun gezicht laten zien.



Het is dan ook verstandig om bij het uitnodigen van deelnemers niet uitsluitend gebruik te maken van een open uitnodiging, maar bewust na te denken over een wijze van selecteren en mobiliseren van deelnemers die de beste condities schept om de specifieke doelstellingen van het project te realiseren. Zo is het voor het realiseren van inhoudelijke vernieuwing enerzijds belangrijk dat deelnemers niet geheel zijn ingebed in reeds bestaande beleidsprocessen, maar dat zij toch over voldoende inzicht in de materie beschikken om een zinvolle bijdrage te kunnen leveren. Zo zijn bijvoorbeeld de deelnemers aan het InfraLab A28 gedeeltelijk benaderd op grond van de kentekens van auto's die regelmatig van het traject gebruik bleken te maken. Hiermee was verzekerd was men beschikte over een zekere 'praktijkkennis'. In het project Biodiversiteit Hoeksche Waard zijn maatschappelijke organisaties ingeschakeld om leden van hun achterban te mobiliseren om deel te nemen in de projecten voor burgerparticipatie. Hierdoor werd beoogd om mensen met enig inzicht in en betrokkenheid bij het onderwerp te rekruteren. Daarnaast zijn burgers via een open aankondiging in dagbladen en folders uitgenodigd.

Een zekere deskundigheid van betrokkenen garandeert niet dat er mensen met verschillende opvattingen en belangen deelnemen. Een evenwichtige verdeling van verschillende belangen is doorgaans vooral belangrijk bij projecten waarin de ontwikkeling van draagvlak voorop staat. Er zijn in de onderzochte projecten geen voorbeelden van specifieke selectie van burgers op grond van verschillende belangen in de voor hen bedoelde bijeenkomsten. Er is echter wel veelvuldig sprake van expliciete en weldoordachte belangenrepresentatie in de organiserende en begeleidende 'commissies', 'klankbordgroepen' en 'projectteams'. In een aantal gevallen is wel geprobeerd om diversiteit in de opvattingen van deelnemers door selectie te realiseren. Juist voor inhoudelijke vernieuwing en creatieve discussies is een dergelijke diversiteit een belangrijke conditie. Zo kan de indirecte mobilisatie van de achterban van verschillende maatschappelijke organisaties in de Hoeksche Waard als een poging hiertoe worden gezien (hierdoor zullen immers mensen met verschillende opvattingen deelnemen). In het Burgerplatform van VROM zijn mensen mede geselecteerd op grond van verschillende scores op een 'lifestyle' index. Ook hierdoor wordt in ieder geval enige diversiteit in opvattingen nagestreefd. In het LNV-Consumentenplatform zijn de deskundigen op het gebied van consumentengedrag eveneens geselecteerd op diversiteit.

Een ander punt bij de selectie van deelnemers is de vraag of het aantal deelnemers moet worden beperkt en zo ja, hoeveel het er dan moeten zijn. Bij uitsluitend zelfselectie op grond van open uitnodigingen kan hiervan natuurlijk geen sprake zijn, maar in alle andere gevallen moet hierover worden nagedacht. Hierbij speelt een vergelijkbaar dilemma tussen 'breed en diep' als in de vorige para-

graaf bij de inhoudelijke beleidsruimte aan de orde is geweest. Zo is inhoudelijke verrijking enerzijds gebaat bij een grote groep participanten, zodat de kans groter is dat meer verschillende ideeën ‘aan tafel zitten’ (Berveling, 1998). Echter, hoe groter het aantal participanten, hoe kleiner de kans dat de opvattingen van iedereen ook werkelijk ‘op tafel komen’. Er is domweg minder tijd voor iedereen beschikbaar en er is ook minder tijd voor een intensieve interactie waaraan ook iedereen deelneemt. Bovendien zullen doorgaans de wat minder assertieve deelnemers (wiens opvattingen wellicht juist gezocht worden) als eerste hun mond houden. In het onderzoek vinden we enerzijds voorbeelden van projecten waarin een beperkt aantal burgers participeert, zoals het Burgerplatform van VROM, waaraan slechts twintig personen deelnemen. De kans dat er bij deze betrokkenen nu net diegenen aanwezig zijn die met vernieuwende en creatieve ideeën komen is natuurlijk niet zo erg groot (al heeft men zoals hierboven is aangegeven wel enige diversiteit proberen aan te brengen). Aan de andere kant van het spectrum vinden we de (gedeeltelijk) open bijeenkomsten in het project Peelvenen en de Nieuwe Hollandse Waterlinie, waar grote groepen deelnemers aanwezig zijn en waar de inhoudelijke interactie tussen betrokkenen noodzakelijk beperkt is.

Bij projecten waarin het realiseren van draagvlak centraal staat wordt het aantal betrokkenen primair bepaald door het aantal verschillende belangen dat in het geding is en het aantal directe belanghebbenden. Hier geldt vooral de gouden regel dat alle belanghebbenden vertegenwoordigd moeten zijn (omdat anders draagvlak noodzakelijk incompleet zal zijn), maar dat binnen die randvoorwaarde naar een zo klein mogelijk gezelschap wordt gezocht, teneinde zo goed mogelijk zaken te kunnen doen (Berveling, 1998). De samenstelling van het team betrokkenen bij het Overleg Niet Rijkspartijen (ONR) bij de Tweede Maasvlakte is hier een goed voorbeeld van. Het project Peelvenen laat zien dat er daarbij zorgvuldig moet worden gekeken naar de mate waarin vertegenwoordigers daadwerkelijk de belangen en inzichten van de betrokkenen vertegenwoordigen. De boeren die hier ‘aan tafel zaten’ hadden in termen van de spanning tussen ‘landbouw en ecologie’ veel progressievere ideeën dan de meeste boeren in het gebied, waardoor tijdens de bijeenkomsten voor algemene burgerparticipatie bleek dat het draagvlak voor de voorstellen niet voldoende was.

### **Methoden voor inhoudelijke vernieuwing**

In hoeverre valt het te verwachten dat inhoudelijke vernieuwing ‘spontaan’ tot stand komt wanneer een aantal mensen met verschillende ideeën bij elkaar wordt gebracht? De rasse uitbreiding van de ‘toolkit’ van de gemiddelde procesbegeleider op het gebied van creativiteitsbevorderende werkvormen doet vermoeden dat het antwoord op deze vraag ontkennend zou moeten luiden. Ook in

de onderzochte projecten zijn hiervan voorbeelden aan te treffen. Zo is er bij het InfraLab A28 in het begin van het proces sprake van een 'creatieve dialoog', waarin probleemdefinities werden geformuleerd en geselecteerd, en is er in de fase van het bedenken van concrete oplossingen een 'Agorafase', waarin met behulp van een aantal creativiteitsbevorderende technieken en op basis van inhoudelijke deskundigheid getracht werd om specifieke oplossingsrichtingen te ontwikkelen. In de Hoeksche Waard zijn deelnemers verdeeld over een groot aantal themagroepen met een beperkt aantal deelnemers om zo variatie in de voorstellen te bevorderen.

Een belangrijke vraag bij het tot stand brengen van inhoudelijke vernieuwing is hoe wordt omgegaan met het vooraf verstrekken van informatie aan de deelnemers en het tijdens het proces verzamelen van nieuwe informatie. Aan de ene kant is het voor een succesvolle communicatie en interactie noodzakelijk dat de deelnemers beschikken over een gezamenlijk reservoir aan 'basiskennis', waardoor ze weten waar ze over praten. In veel gevallen wordt er dan ook een 'dossier' met relevante achtergrondinformatie aangelegd en aan de deelnemers ter beschikking gesteld. Bij het project Biodiversiteit Hoeksche Waard is die informatie ook specifiek gericht geweest op het benadrukken van de diversiteit van het begrip Biodiversiteit. Hiermee werd beoogd om burgers juist te inspireren tot verschillende opvattingen en ideeën, om zo hun denkproces en creativiteit te stimuleren. De andere kant van de medaille is dat beleidsdossiers niet alleen zinvolle informatie leveren, maar ook problemen en perspectieven 'voorstructureren', doordat ze als het ware met de bril op van de gangbare deskundigen en beleidsbetrokkenen worden samengesteld. Al te nadrukkelijke voorstructurering heeft daarmee het risico in zich dat echt nieuwe perspectieven op het probleem en zijn oplossingen niet aan de orde komen, omdat ze buiten het gezichtsveld blijven, of omdat het moeilijk is om hierover relevante informatie boven tafel te krijgen. Dit staat nog los van de situatie waarin bepaalde betrokkenen met behulp van hun welgevallige informatie proberen om bewust het verloop en de uitkomst van het proces proberen te beïnvloeden. Dergelijk strategisch informatiegebruik zien we echter vaker in processen waarin draagvlakbevordering en conflictoplossing een grote rol spelen. Zo is er in de discussie over de aanleg van de Tweede Maasvlakte veel gebruik gemaakt van verschillende rapporten over de noodzaak en omvang van de landuitbreidingsbehoefte.

Belangrijk is ook hoe er tijdens de bijeenkomsten wordt omgegaan met het gezamenlijk verzamelen van informatie en de inbreng van deskundigheid. Zo zijn er in het kader van het Burgerplatform VROM activiteiten georganiseerd om gezamenlijk informatie te verzamelen en ervaring op te doen door bijvoorbeeld een probleemwijk te bezoeken. In het eerste platform is er daarbij voor gekozen om

ambtelijke deelnemers redelijk op de achtergrond te houden en in het platform weinig gebruik te maken van hun deskundigheid, juist om te voorkomen dat ambtenaren een te groot stempel op de discussie zouden drukken. Wanneer burgers zelf het initiatief tot de informatieverzameling nemen, wordt de kans kleiner dat er sprake zal zijn van inhoudelijke sturing door ambtenaren. Enerzijds bevordert dit de zelfstandige inbreng van de burgerleden van het platform, maar het kan er ook toe leiden dat er relatief veel tijd wordt besteed aan ideeën waarvan op voorhand kan worden vastgesteld dat ze weinig levensvatbaar zullen zijn. In het tweede platform is met de betrokkenheid en inbreng van ambtenaren dan ook wat minder terughoudend omgesprongen. Ook hier tekent zich dus weer een spanningsveld af tussen voldoende ruimte en inbreng van de ‘burgerleden’ en een nuttig gebruik van aanwezige kennis en ervaring bij de professionals die bij het beleid zijn betrokken (maar die juist beperkend zou kunnen zijn voor de creativiteit van de ontwikkelde ideeën).

### **Wijze van totstandkoming van de inhoudelijke uitkomsten**

Tijdens interactieve bijeenkomsten worden grote hoeveelheden ideeën en opvattingen naar voren gebracht en bediscussieerd. Dit maakt het onvermijdelijk dat er ergens een selectie plaatsvindt van de opvattingen die als de ‘uitkomsten’ of ‘resultaten’ van het proces worden neergelegd in verslagen, notities, aanbevelingen of beleidsvoorstellen. De afspraken die hierover worden gemaakt, zijn van groot belang voor de condities voor inhoudelijke vernieuwing (Berveling, 1998). In het algemeen geldt de regel dat ‘hoe selectiever de besluitvormingsregel des te kleiner de kans dat vernieuwende en creatieve ideeën in de uitkomsten worden opgenomen’. Het minst selectief is de ‘besluitvormingsregel’ die zonder meer uitgaat van een inventarisatie van alle ideeën en aanbevelingen. Zo was er bijvoorbeeld bij het LNV-Consumentenplatform de afspraak dat alle ideeën van de leden van het platform in de uitkomsten werden opgenomen. Enigszins vergelijkbaar is de situatie in het project Biodiversiteit Hoeksche Waard, waar in eerste instantie wel werd gestreefd naar consensus over de aanbevelingen, maar mocht die niet worden bereikt, dan zou er de mogelijkheid zijn om een ‘minderheidsstandpunt’ in de uitkomsten te laten opnemen. Uiteraard is er dan wel een zekere drempel: een deelnemer moet een minderheidsstandpunt innemen. Het valt eveneens te verwachten dat dergelijke standpunten bij de verdere beleidsontwikkeling minder serieus zullen worden genomen. Weer wat selectiever is de reguliere meerderheidsregel, waarmee de meerderheid doorgaans bepaalt welke ideeën worden geselecteerd en welke van tafel verdwijnen. Zo waren er in de InfraLabprocedures op een aantal momenten stemrondes (bijvoorbeeld bij het selecteren van de probleemgebieden). Vernieuwende ideeën krijgen hierbij pas een kans als ze ook door een groot aantal betrokkenen worden gedeeld. Het meest selectief is de expliciete consensusregel (iedereen moet het er mee eens zijn),

die aan alle betrokkenen in feite een vetomogelijkheid geeft. In een dergelijke situatie kan elke deelnemer een vernieuwend idee blokkeren. Dergelijke regels zijn niet erg geschikt om creativiteit en vernieuwing te realiseren en we zien ze doorgaans dan ook bij projecten waarbij draagvlakvorming en het oplossen van belangentegenstellingen een belangrijke doelstelling vormen (bijvoorbeeld in de ONR-fase van de discussie over de Tweede Maasvlakte en in de projectgroep van de Peelvenen).

### **3.3 De inhoudelijke dimensie van het handelen in interactieve processen**

In paragraaf 3.2 is de vormgeving (architectuur) van de interactieve projecten aan de orde geweest. Nu staat de inhoudelijke dimensie van het feitelijke procesverloop centraal: welke handelingen en interacties hebben daadwerkelijk plaatsgevonden en op welke wijze hebben zij invloed gehad op de inhoudelijke vernieuwing van de voorstellen die worden ingebracht in het verdere beleidsproces?

#### **Inhoudelijke vernieuwing en bruikbare beleidsadviezen**

Inhoudelijke vernieuwing was in een aantal gevallen een specifieke doelstelling van het interactieve project. In hoeverre waren de inhoudelijke bijdragen in de praktijk nu vernieuwend? Een dergelijke vraag is in de praktijk lastig eenduidig te beantwoorden, want hiervoor zou een uitgebreide inhoudsanalyse van zowel de voorstellen uit de interactieve processen als de voorstellen en ideeën die daarvóór al in de beleidsorganisaties circuleerden noodzakelijk zijn. We moeten ons in dit geval dan ook behelpen met de opvattingen die de betrokkenen hierover hebben. De onderzoeken laten wat dit betreft een gevarieerd beeld zien en in een aantal gevallen wordt er door betrokkenen ook verschillend over gedacht. Vast staat dat in de processen waarin inhoudelijke vernieuwing werd nagestreefd zonder uitzondering een groot aantal ideeën en suggesties naar voren zijn gebracht. In InfraLab zijn op tien probleemgebieden vele honderden ideeën geopperd, het VROM-Burgerplatform heeft tientallen ideeën verwerkt in meer dan twintig adviezen, het LNV-Consumentenplatform heeft over acht thema's een stortvloed aan suggesties het licht doen zien, het project Biodiversiteit Hoeksche Waard heeft rond de veertig ideeën opgeleverd, waarvan er 28 verder zijn uitgewerkt en in de bijeenkomsten rond de Nieuwe Hollandse Waterlinie zijn tientallen voorstellen de revue gepasseerd. De betrokken burgers zijn in de meeste gevallen zeer enthousiast, hebben het gevoel dat ze een duidelijke inhoudelijke inbreng leveren, waar de beleidsmakers hun voordeel mee kunnen doen. Die beleidsmakers op hun beurt geven meestal te kennen dat er weinig nieuws onder de zon is, dan wel dat veel 'vernieuwende' ideeën onuitvoerbaar zijn of niet passen binnen het takenpakket van de organisaties die het beleid moeten voeren.

Uiteraard zijn er meestal ook wel enkele ideeën die wat zouden kunnen opleveren. Bij het project Biodiversiteit Hoeksche Waard is men eigenlijk nog het meest positief over de inhoudelijke vernieuwing die uit de bijeenkomsten is gekomen.

De wijze waarop een aantal aspecten van het feitelijke verloop van de interactieve processen van invloed is op het totstandkomen van de uitkomsten en het al dan niet vernieuwende karakter hiervan, komt in de rest van deze paragraaf aan de orde.

### **Rol van inhoudelijke kaderstelling**

Inhoudelijke kaders vervullen in interactieve processen twee functies. Enerzijds zorgen ze er voor dat inhoudelijke probleemdefinities en oplossingen die buiten de kaders vallen (en die in het verdere beleidsproces dus ten dode zijn opgeschreven) niet aan de orde komen, of althans niet serieus en langdurig worden besproken. Anderzijds geven ze focus aan de discussie, waardoor het mogelijk is om dieper op bepaalde onderwerpen in te gaan en meer intensief over problemen en hun oplossingen na te denken en te spreken. Uiteraard kunnen deze functies alleen goed worden vervuld indien alle deelnemers goed op de hoogte worden gebracht van de kaders en, indien er bij de deelnemers hierover weinig consensus bestaat, ook afdoende worden gemotiveerd.

Bij het project Peelvenen zien we een voorbeeld van een duidelijk inhoudelijk kader, waarvan de deelnemers in de Streekcommissie en de Projectgroep goed op de hoogte waren. Dit kader heeft ook duidelijk als een inhoudelijke randvoorwaarde gefunctioneerd. Indien er tussen de betrokkenen geen overeenstemming kon worden bereikt, dan formuleerde de ambtelijke projectgroep een compromisvoorstel, dat ‘altijd neigde naar de natuurdoelstelling’ (Horstink, 2005). In de daarop volgende publieke dialoofase (met inbreng van burgers uit het gebied) werden de kaders veel minder helder geformuleerd. ‘Het startdocument was een politiek stuk, geschreven om zoveel mogelijk partijen binnen de boot te houden, niet om de randvoorwaarden keihard te maken’ (Horstink, 2005). Aan de deelnemers in de interactieve dialooggroepen moest dan ook regelmatig de inhoud van de kaders worden verduidelijkt, hetgeen een grote bron van frustratie was. Hier zien we dat onduidelijkheid over (ook nog eens omstreden) inhoudelijke kaders uiteindelijk contraproductief heeft gewerkt.

Bij het project Nieuwe Hollandse Waterlinie stond de uit enkele Rijksnota’s geformuleerde doelstelling ‘behoud door ontwikkeling’ centraal. Hoewel hierover wel enige informatie is verstrekt, bleken deelnemers aan de publieksbijeenkomsten niet erg doordrongen van de dubbele betekenis van deze doelstelling: het accent lag bij de voorstellen en suggesties vooral op het behoud van verschillende ele-

menten in het gebied en veel minder op de ontwikkeling van nieuwe zaken die dat in de praktijk ook mogelijk moesten maken. Hierdoor zijn wellicht vernieuwende ideeën gemist, die juist de combinatie tussen beide delen van de doelstelling zouden kunnen realiseren. Het project Biodiversiteit Hoeksche Waard laat zien dat een goede communicatie van de inhoudelijke kaders kan leiden tot veel inhoudelijk interessante bijdragen van de deelnemers. Belangrijk is daarbij ook dat er werd gekozen voor deelgroepen die zich op een bepaald thema konden concentreren. Hierdoor was er voldoende focus om ook echt inhoudelijk de diepte in te gaan. De noodzaak van inhoudelijke focus komt ook naar voren in het Burgerplatform VROM en het Consumentenpanel LNV. In beide gevallen was de ervaring dat een te breed geformuleerd inhoudelijk onderwerp ten koste gaat van de diepgang van de discussie en de ontwikkelde suggesties. In beide gevallen is men er na deze ervaringen toe overgegaan om bij volgende gelegenheden meer specifieke inhoudelijke thema's te kiezen.

Bij het project Hoeksche Waard is het inhoudelijke kader bewust geformuleerd in termen van variatie en mondiale biodiversiteit, terwijl een inhoudelijke focus doorgaans gericht is op het beperken van variëteit. Enerzijds heeft dit geleid tot veel verschillende concrete projecten en aanbevelingen. Anderzijds is te constateren dat met name het mondiale aspect van biodiversiteit in de voorstellen niet erg goed uit de verf is gekomen (Hakenberg, 2005). De meeste projecten bieden toch vooral oplossingen 'dicht bij huis'. De inhoudelijke kaders waren niet zodanig sterk dat ze deze mondiale invalshoek hebben kunnen afdwingen.

Inhoudelijke kaders hebben veelal te maken met wat we 'organisatorische kaders' zouden kunnen noemen: organisaties die interactieve processen initiëren hebben een bepaald inhoudelijk takenpakket en daarmee verbonden bevoegdheden (en missen bevoegdheden op andere terreinen of gebieden). Dit brengt met zich mee dat naast inhoudelijke kaders ook de organisatorische kaders van de betrokken instanties duidelijk moeten worden gemaakt. Zo kwamen tijdens het project InfraLab A28 vele suggesties van probleemdefinities en oplossingen naar voren die volstrekt buiten het competentiegebied van het organiserende Rijkswaterstaat Utrecht lagen. Dit bracht enerzijds met zich mee dat deelnemers hier meer tijd aan besteedden dan zinvol was en anderzijds dat deelnemers gefrustreerd raakten door de motivering van het niet oppakken van bepaalde suggesties ('dat past niet in ons takenpakket'). In lijn met de ervaringen met de te geringe inhoudelijke focus van de eerste bijeenkomsten van de platforms van VROM en LNV is men er ook toe overgegaan om de organisatorische kaders veel specifieker te formuleren en te expliciteren. Zo ging het eerste VROM platform over 'leefbaarheid' (een thema waarbij vele organisaties betrokken zijn) en het tweede over de handhavingstrategie van 'de VROM-inspectie'.

### **Diversiteit en selectiviteit van deelname in de praktijk**

Interactieve projecten zijn vaak bedoeld om mensen aan het woord te laten die in meer traditionele processen niet of nauwelijks worden gehoord. In hoeverre hebben deze mensen nu ook werkelijk deelgenomen aan de verschillende projecten en wat was hierbij de rol van de methode van selectie van deelnemers? Eerder hebben we geconstateerd dat open werving en toegang van deelnemers gevoelig kan zijn voor selectieve zelfselectie. Bijvoorbeeld bij het project Nieuwe Hollandse Waterlinie bleken de deelnemers dan ook geen goede afspiegeling te vormen van de lokale bevolking. Bij een aantal projecten is bovendien geconstateerd dat juist bij een open uitnodiging (bedoeld om 'ongeorganiseerde burgers' bij het project te betrekken), het vaak de in verschillende maatschappelijke organisaties participerende burgers zijn die komen opdagen. In een projectopzet waarin dergelijke organisaties veelal vertegenwoordigd zijn in projectgroepen en klankbordcommissies, en het juist de bedoeling van burgerparticipatie is om ook de 'gewone burgers' aan het woord te laten, vormt dat een probleem. Enerzijds loopt men het risico dat de 'georganiseerde discussie' in de burgerfora nog een keer dunnetjes wordt overgedaan, waardoor er van inhoudelijke vernieuwing weinig sprake zal zijn. Anderzijds is in de publieksfora veelal niet duidelijk wie nu 'namens wie' spreekt, juist omdat het de bedoeling is dat de burgers alleen 'namens zichzelf' spreken. In de projecten Nieuwe Hollandse Waterlinie, Peelvenen, Tweede Maasvlakte (VERM-fase), en Biodiversiteit Hoeksche Waard was enerzijds duidelijk dat veel betrokken 'burgers' ook lid waren van maatschappelijke organisaties, terwijl tevens niet geheel duidelijk was om welke organisaties dat bij individuele personen ging. Bij de Hoeksche Waard was dit deels het directe gevolg van de gekozen methode, om een aantal mensen via maatschappelijke organisaties te rekruteren. Het is (door gebrek aan inzicht hierin) in zijn algemeenheid dan ook niet te zeggen hoe 'selectief' de participatie van burgers in deze projecten is geweest.

Bij de platforms van VROM en LNV en bij InfraLab zijn selectiemethoden toegepast die in ieder geval duidelijkheid verschaffen over de situatie en achtergrond van de deelnemers. Hier werd gebruik gemaakt van uitnodiging en selectie van deelnemers op grond van kennis over relevante kenmerken die expliciet werd verzameld. Daarbinnen heeft men uiteraard nog de keuze of men 'ongeorganiseerde burgers' selecteert (zoals bij het Burgerplatform VROM) of mensen met een specifieke deskundigheid of positie die toch het perspectief van 'de consument' kunnen inbrengen, zonder een specifieke organisatie te vertegenwoordigen (LNV-Consumentenplatform). In beide gevallen heeft de bewuste selectie van deelnemers in ieder geval geresulteerd in een ruime variatie aan opvattingen en achtergrondkenmerken van de deelnemers aan het project. De bij InfraLab toegepaste methode van uitnodiging van weggebruikers op grond van kenteken heeft



er in ieder geval voor gezorgd dat ook ongeorganiseerde burgers aan het project deelnamen.

Bij de selectie van deelnemers als ‘vertegenwoordigers’ van bepaalde groepen kan ook rekening worden gehouden met hun mogelijk vernieuwende inbreng. Zo waren in de streekcommissie Peelvenen vooral jonge, ‘vernieuwende’, meer progressieve boeren aanwezig. Dit bevorderde weliswaar de ontwikkeling van vernieuwende ideeën, maar zorgde er tevens voor dat de grote meerderheid van meer behoudende boeren zich niet voldoende vertegenwoordigd voelde (gebrek aan draagvlak).

De conclusie van de casestudies kan zijn dat de ‘ongeorganiseerde’ burger in interactieve projecten slechts zelden wordt gehoord en dat (indien zulks tot de doelstellingen behoort) er bij de selectie van deelnemers in ieder geval over moet worden nagedacht hoe deze mensen te mobiliseren. Een open uitnodiging aan grote groepen ongespecificeerde personen zal doorgaans niet voldoende zijn.

#### **Inhoudelijke vernieuwing en informatieverwerking in de praktijk**

Eerder is geconstateerd dat de mate van inhoudelijke vernieuwing niet eenvoudig is vast te stellen, maar dat er (zeker in de ogen van de betrokken deskundigen) geen sprake kan zijn van grote juichverhalen. Dit heeft wellicht te maken met het feit dat de methoden die gekozen zijn om inhoudelijke vernieuwing te realiseren niet als erg ‘intensief’ kunnen worden bestempeld. Er is wel aandacht voor selectie en diversiteit van deelnemers en voor het organiseren van bijeenkomsten waarin de diversiteit van opvattingen aan de orde kan komen, maar er zijn geen voorbeelden waarin het vernieuwende karakter van probleemdefinitie en oplossingen als ‘randvoorwaarde’ voor de bijdragen of uitkomsten werd meegegeven. Nu laat creativiteit zich moeilijk echt afdwingen, maar meer expliciete aandacht voor dit aspect zou wellicht hebben kunnen helpen.

In een aantal projecten is wel bewust van informatieverzameling en -verstrekking gebruik gemaakt om inhoudelijke vernieuwing te stimuleren. Zo werd er in het eerste Burgerplatform VROM niet alleen een informatiepakket verstrekt, maar werden ook excursies en bezoeken georganiseerd. Enerzijds geeft dit deelnemers de mogelijkheid om hun blik te verruimen, maar velen van hen gaven te kennen bij het opstellen van de adviezen toch vooral op hun eigen, reeds eerder verworven, inzichten te zijn teruggevallen. Anderzijds hadden enkelen het gevoel dat ze door al die informatie tot ‘halve ambtenaren’ waren geworden (zeker ook gezien het taalgebruik in de verstrekte informatie). Hierdoor kan juist de spontaniteit en creativiteit van de inhoudelijke reacties en voorstellen van burgers verminderen. De mate waarin dit daadwerkelijk is gebeurd valt overigens niet vast te stellen.

Informatieverstrekking geeft deelnemers in veel gevallen extra inzicht in de complexiteit van de materie. Bij het Burgerplatform van VROM realiseerden de deelnemers zich hierdoor enerzijds dat de problemen (en oplossingen) doorgaans ingewikkelder bleken te zijn dan zij oorspronkelijk dachten, maar daarbij becroop velen het gevoel ‘door de bomen het bos niet meer te zien’. Een overvloed aan informatie ligt dan ook snel als gevaar op de loer. Juist door nieuwe en extra informatie kunnen betrokkenen als het ware ‘overweldigd’ worden door de breedte van het onderwerp, waardoor nadenken over de diepte van oplossingen wordt bemoeilijkt. Dit is wellicht ook één van de redenen waarom burgers bij hun uiteindelijke adviezen vooral zeggen terug te vallen op hun reeds op voorhand aanwezige informatie. Problemen zijn er doorgaans dan ook niet met de erkenning van de breedte van de problematiek, maar veelmeer met de diepte waarmee over de problemen en oplossingen kan worden gesproken. Dit wordt nog eens versterkt door de spanning die in dit project door de deelnemers wordt gevoeld ten aanzien van het tijdsbeslag van de verschillende activiteiten. Het verzamelen van extra informatie en het lezen en verwerken daarvan neemt dusdanig veel tijd in beslag dat veel betrokkenen hun tijdsbesteding aan het project als problematisch ervaren. Voor een enkeling was dit zelf een belangrijke reden om af te haken. Tegelijkertijd constateert men dat er voor het uitbrengen en opstellen van de adviezen juist veel te weinig tijd beschikbaar was. Men heeft hiervoor een volledige dag gereserveerd, maar juist gezien de complexiteit van de inhoudelijke problematiek acht men dit ontoereikend om goed doordachte adviezen op te stellen.

### **Selectie van ideeën**

Hiervoor hebben we al geconstateerd dat er in de projecten zeer veel ideeën en suggesties in de adviezen en aanbevelingen terecht zijn gekomen. Daarbij was het echter lastig om vast te stellen hoe inhoudelijk vernieuwend ze zijn. Belangrijke vraag daarbij is hoe selectief de besluitvormingsprocessen in de interactieve processen zijn geweest. Immers, het absorptievermogen van een interactief project wordt niet alleen bepaald door de inhoudelijke variatie die is ingebracht, maar juist door de inhoudelijk nieuwe ideeën die in de uiteindelijke uitkomsten terecht komen (zie ook hoofdstuk 2).

In de projecten waarin nadrukkelijk werd gekozen voor een beperkt aantal door alle betrokkenen gesteunde adviezen of uitkomsten lijkt de inhoudelijke vernieuwing beperkt (Tweede Maasvlakte fase ONR, Peelvenen). In deze projecten stond het realiseren van draagvlak ook meer centraal. In projecten die meer gericht waren op het op tafel krijgen van verschillende beleidssuggesties door burgers (de platforms, Hoeksche Waard, InfraLab) is de inhoudelijke diversiteit van de uitkomsten groter en was de besluitvorming ook minder gericht op selectie van slechts een beperkt aantal voorstellen. Dit neemt niet weg dat ook hier soms stevig is geselecteerd in wat uiteindelijk in de adviezen terecht is gekomen (denk

aan de honderden voorstellen die in enige fase in InfraLab aan de orde zijn geweest). Sommige betrokkenen geven aan dat hierbij juist de ‘wilde’ en ‘onbruikelijke’ ideeën het onderspit moesten delven, ten koste van de suggesties die een hoog ‘consensusniveau’ hadden (en daarmee wellicht dichter tegen het karakter van ‘opendeuroplossingen’ aanliggen). Een netelig punt is wat dit betreft de vraag of (ambtelijke) deskundigen een stem moeten hebben in de selectie van voorstellen of op zijn minst adviezen mogen geven met betrekking tot de haalbaarheid van voorgestelde oplossingen. Er is hierbij sprake van een spanning tussen de wens om te voorkómen dat al dan niet ambtelijke deskundigen ook al in deze fase van het proces als verstikkende ‘vierde macht’ optreden en het op zich zinvolle streven om vooral met adviezen te komen waarmee verder in het beleid ook nog echt wat kan worden gedaan. Op zich is het opmerkelijk om te constateren dat de beide platforms (die inmiddels verschillende ‘ronden hebben gedraaid’) de nodige aanpassingen hebben doorlopen, van een situatie waarin de ambtenaren zich nogal afzijdig hielden, naar een opzet waarin er meer onderlinge interactie en overleg is, juist ook vanuit de ervaring dat er zonder interactie veel suggesties werden gedaan die uiteindelijk in goede bedoelingen bleven steken. Ook door betrokken leden van de platforms is hierbij geconstateerd dat de mogelijkheden van sturing door deskundigen hierdoor weliswaar toenemen, maar dat het desondanks zinvol is, omdat de kansen voor werkelijk toegevoegde waarde van de adviezen duidelijk toeneemt. Het is in dergelijke situaties zaak om na te denken over methoden van procesmanagement die er voor zorgen dat de focus op inhoudelijke vernieuwing blijft liggen.

Projecten die zijn gericht op het realiseren van diversiteit (Hoeksche Waard, Nieuwe Hollandse Waterlinie) hebben van zichzelf al het karakter dat selectie van inhoudelijke oplossingen minder noodzakelijk is dan bij projecten die enkele specifieke oplossingen beogen te realiseren (bijvoorbeeld Peelvenen en Tweede Maasvlakte). Zo was het voor het project Hoeksche Waard juist de uitdaging om zoveel mogelijk verschillende operationalisering van het begrip biodiversiteit te genereren en uiteindelijk te realiseren, waarbij ook nog eens een beroep kon worden gedaan op beschikbare budgetten en financiële regelingen. In een dergelijke context is de noodzaak om selectief te zijn vanzelfsprekend minder aanwezig. Het Waterlinieproject betrof een dusdanig groot geografisch gebied, dat het mogelijk was om heel veel verschillende suggesties op verschillende plaatsen in het planvoorstel op te nemen. Zo was het gemakkelijk om bijna voor iedere groep iets interessants in het plan op te nemen. Hierdoor had het project van nature een hoog absorptievermogen. Bovendien betrof het planvorming op een nog redelijk hoog abstractieniveau en de ervaring leert dat het relatief gemakkelijker is om dan verschillende inhoudelijke ‘vergezichten’ op te nemen dan in de fase waarin de echt concrete voorstellen moeten worden uitgewerkt (Klok en Denters, 2005).

Hierboven is al geconstateerd dat er vaak beperkte tijd beschikbaar is voor het opstellen van adviezen en het nemen van besluiten over de suggesties die in het advies moeten komen. Beperkte tijd kan er toe leiden dat consensusvoorstellen juist wel worden opgenomen ('daar hoeven we dan tenminste niet meer over te praten'), terwijl voorstellen die meer discussie vergen de eindstreep niet halen ('voordat we het daar over eens worden zijn we wel een paar dagen verder'). Voorstellen die als 'moeilijk' en 'lastig' worden gezien zullen dus minder gemakkelijk de eindstreep halen, terwijl daar nu juist de kans op de inhoudelijke vernieuwing het grootst lijkt te zijn.

### **3.4 Inhoudelijke vernieuwing in het uiteindelijke beleid**

In deze paragraaf komen de uiteindelijke resultaten van de interactieve projecten aan de orde: in hoeverre komen de ideeën en adviezen ook echt in het beleid terecht en is er daarbij ook nog sprake van inhoudelijke vernieuwing?

Indien we het overzicht met de resultaten van de inhoudelijke vernieuwing in termen van het uiteindelijke beleid bekijken (zie tabel 3.1), dan zijn er geen voorbeelden van echte succesverhalen te melden. Bij sommige projecten was inhoudelijke vernieuwing nooit een belangrijke doelstelling en is daarvan ook weinig sprake (Peelvenen, Tweede Maasvlakte). Bij de Tweede Maasvlakte zijn de resultaten uit de VERM-fase in de verdere besluitvorming domweg genegeerd. Bij andere projecten is de inhoudelijke aansluiting bij het vervoltraject in het beleidsproces niet optimaal. Zo verzandden vrijwel alle ideeën uit InfraLab in een 'bureaucratisch moeras' op het moment dat er echte plannen moeten worden ontwikkeld. Alleen het idee van de 'Spitsstrook' is gerealiseerd. Bij het Burgerplatform VROM wordt bij veel ideeën geconstateerd dat ze reeds onderdeel zijn van het bestaande beleid, terwijl enkele andere adviezen om expliciete redenen niet worden overgenomen. Enkele ideeën zullen wel worden uitgewerkt in beleid. Ook bij het Consumentenplatform wordt vastgesteld dat de aansluiting bij de echte beleidsontwikkeling moeizaam verloopt, wel probeert men om per thema in ieder geval één suggestie in beleid om te zetten. Bij beide platforms is het overigens voor een deel ook nog te vroeg om echte conclusies over de doorwerking in beleid te trekken. De uiteindelijke verwerking van een idee in beleid kost toch de nodige tijd (één tot enkele jaren) en die is voor een aantal platforms nog niet verstreken. Bij het project Nieuwe Hollandse Waterlinie hebben veel suggesties van burgers het wel gehaald tot in het algemene plan, maar de concretisering van de projecten dient nog geheel op deels lokaal niveau gestalte te krijgen en is daarmee nog tamelijk onzeker. Op het moment van schrijven van dit boek zijn de vooruitzichten van het project Biodiversiteit Hoeksche Waard vrij gunstig, maar met uitzondering van één project dat al in uitvoering is genomen, moet ook hier de uiteindelijke beleidsvorming en -uitvoering nog gestalte krijgen.

Knelpunten in de inhoudelijke aansluiting tussen interactieve en reguliere beleidsprocessen komen in twee gedaanten: enerzijds worden de aanbevelingen uit interactieve processen door betrokkenen in reguliere processen vaak gezien als onderdelen van het bestaande beleid ('dat doen we al'), anderzijds worden aanbevelingen vaak gezien als onhaalbaar, niet uitvoerbaar of als niet tot de bevoegdheden behorend ('dat kunnen we niet doen'). Voorbeelden hiervan zien we bij het Burgerplatform VROM. Even afgezien van de vraag of we hier te maken hebben met een tweetal 'reguliere bureaucratische reflexen' waarmee ideeën van buiten de organisatie vaak bejegend worden, is er hier wel degelijk sprake van een spanningsrelatie waarmee rekening moet worden gehouden. Beide knelpunten lijken gebaat bij een duidelijke informatievoorziening naar deelnemers van interactieve processen, bij een duidelijke inhoudelijke kaderstelling en bij een inhoudelijke interactie van beleidsambtenaren en of andere deskundigen in het interactieve proces. Zaken die ieder voor zich de afstemming kunnen verbeteren, maar ook het risico met zich meebrengen van een inhoudelijke sturing van het proces door de deskundigen en een vermindering van de spontaniteit, creativiteit en inhoudelijke vernieuwing van de inbreng van de burgers.

De problematiek van de inhoudelijke afstemming speelt overigens niet alleen in de fase van de interactieve bijeenkomsten (deelname van ambtenaren aan interactieve processen). Daar waar de echte beleidsontwikkeling vaak plaatsvindt in de traditioneel voor burgers gesloten circuits van de reguliere ambtelijke afdelingen zou het ook aanbeveling verdienen om ook hier in ieder geval op één of andere manier een inbreng van enkele deelnemers van de interactieve processen te realiseren. Niet zelden herkennen deelnemers uit interactieve processen weinig van hun voorstellen en aanbevelingen wanneer ze eenmaal door de malle molen van de beleidsontwikkeling zijn gegaan.

Interactieve processen zijn qua organisatie doorgaans tamelijk zelfstandig en losgekoppeld van reguliere beleidsprocessen (Edelenbos e.a., 2004; zie ook hoofdstukken 4 en 6). Naarmate de interactieve processen meer op zichzelf staan zullen beleidsontwikkelaars uit de reguliere beleidsafdelingen minder op de hoogte zijn van en betrokken zijn bij (de resultaten van) het interactieve proces. Wanneer resultaten van interactieve processen plompverloren in reguliere afdelingen worden ingebracht, dan is de kans klein dat die afdelingen er vervolgens ook daadkrachtig en succesvol mee aan de slag gaan. Bijvoorbeeld bij InfraLab heeft dit onmiskenbaar een rol gespeeld. Het op een goede wijze organiseren van een koppeling tussen interactieve en reguliere processen is een algemeen onderdeel van een goede procesarchitectuur en institutionele inbedding van interactieve processen (zie de respectievelijke hoofdstukken 4 en 6 van dit boek). Er is hierbij echter ook sprake van een duidelijke verbinding met de inhoudelijke structu-

rering en kaderstelling van het project. Naarmate interactieve processen inhoudelijk meer open zijn opgezet (en er dus maar weinig inhoudelijke kaders zijn geformuleerd), is het op voorhand minder duidelijk welke inhoudelijke onderwerpen en suggesties in het interactieve project aan de orde zullen komen en tot mogelijke aanbevelingen zullen leiden. Daarmee wordt het ook onduidelijk welke beleidsafdelingen bij het interactieve traject betrokken moeten worden om de afstemming met de echte beleidsontwikkeling vorm en inhoud te geven. Ook hier is dus een spanning voelbaar tussen de wens om inhoudelijke vernieuwing tot stand te brengen (die wijst in de richting van een inhoudelijk open proces) en de wens om een goede vertaling in beleid te realiseren (die vereist dat er sprake is van een tijdige betrokkenheid van de beleidsafdelingen die met de beleidsontwikkeling zullen worden belast).

### **3.5 Conclusie en discussie**

Als uit het voorafgaande één ding duidelijk is geworden, dan is het wel dat het vormgeven van de inhoudelijke dimensie van interactief bestuur geen sinecure is, zeker niet indien ook nog eens wordt gestreefd naar een behoorlijke mate van inhoudelijke vernieuwing. Er zijn dan ook geen eenvoudige en al te eenduidige ‘recepten’ te bedenken waarmee de inhoudelijke dimensie altijd succesvol is vorm te geven. Daarvoor is er bij de vormgeving te veel sprake van dilemma’s en ‘spanningsvelden’. Desalniettemin zullen we proberen hier een aantal bondige aanbevelingen te doen, teneinde in ieder geval expliciete reflectie op een aantal punten te bevorderen, waardoor wellicht een aantal valkuilen kan worden vermeden.

#### **Formuleer duidelijke, maar niet te dwingende inhoudelijke kaders**

Zonder inhoudelijke kaders weten deelnemers niet waar ze het over moeten hebben, waar ze daarentegen juist geen aandacht aan hoeven te besteden en is er onvoldoende focus op een specifiek onderwerp, waardoor breedte ten koste van diepgang dreigt te gaan. Bovendien wordt het bij een inhoudelijk al te open proces bijna onmogelijk om tot een goede afstemming met reguliere beleidsmakers te komen. Daar staat tegenover dat de kaders weer voldoende ruim moeten zijn om deelnemers de mogelijkheid te bieden om met hun eigen ideeën en suggesties te komen. Zonder voldoende inhoudelijke openheid zal er geen inhoudelijke vernieuwing zijn.

#### **Selecteer deelnemers met het oog op de doelstelling van het project**

Een open uitnodiging aan ‘iedereen die dat wil’ om mee te doen leidt in de praktijk tot zelfselectie van deelnemers en doorgaans niet tot een ideale samenstelling van de deelnemersgroep. Inhoudelijke vernieuwing vergt diversiteit van deelnemers en enige kennis van zaken. Zonder expliciete aandacht bij de uitnodiging

en selectie van deelnemers zijn die zeker niet gegarandeerd. Er moeten voldoende deelnemers aanwezig zijn om verschillende ideeën ‘aan tafel’ te krijgen, maar ook niet te veel, om de ideeën ook echt ‘op tafel’ te krijgen en intensief te kunnen bediscussiëren. De bevordering van draagvlak vergt dat alle relevante belanghebbenden aan tafel zitten (of in ieder geval vertegenwoordigd zijn), maar vergt ook dat de groep niet te groot wordt om ook zaken te kunnen doen.

### **Focus op inhoudelijke vernieuwing (indien gewenst)**

Inhoudelijke vernieuwing treedt meestal niet ‘spontaan’ op, want nieuwe paden laten zich lastiger bewandelen dan gebaande paden. Inhoudelijke vernieuwing komt vaak pas tot stand als hiervoor in het proces specifieke aandacht is, bijvoorbeeld door het gebruik van creativiteitsbevorderende werkwijzen en methoden. Vernieuwing kost moeite, discussie en energie.

### **Neem de tijd voor inhoudelijke vernieuwing**

Het bedenken van nieuwe probleemdefinities en verfrissende oplossingen (en het vervolgens ook nog eens realiseren van die oplossingen) vergt zoals gezegd moeite, discussie, energie en dus tijd. Goed uitgevoerde interactieve processen vergen een behoorlijke investering van alle deelnemers (burgers en professioneel betrokken actoren). Het is belangrijk dit vooraf te realiseren en te communiceren. Tegelijkertijd kan niet van ‘vrijwilligers’ worden verwacht dat zij als ‘onbetaalde krachten’ een belangrijk deel van de activiteiten in het kader van de beleidsontwikkeling voor hun rekening nemen. Hun betrokkenheid moet dus ook in termen van tijdsbesteding beperkt blijven.

### **Zorg voor inhoudelijke en organisatorische afstemming met reguliere beleidsprocessen, maar waak voor ambtelijke dominantie**

Zonder voldoende inhoudelijke en organisatorische afstemming met reguliere beleidsprocessen is de kans klein dat er ook werkelijk iets met de uitkomsten van interactieve processen gebeurt. Participatie van ambtenaren of in ieder geval voldoende afstemming om te komen tot nieuwe en tegelijkertijd haalbare en uitvoerbare maatregelen is dan ook noodzakelijk. Wel dient de rol van ‘burgerparticipanten’ uiteindelijk doorslaggevend te zijn in het interactieve proces. Niemand zit te wachten op een nieuwe arena waarin beleidsambtenaren hun eigen ideeën kunnen voorzien van een vernis van publieke legitimatie door burgerparticipatie.

### **Zorg voor een sterk en onafhankelijk procesmanagement**

Alle bovenstaande aanbevelingen zijn alleen zinvol als er in de praktijk van het interactieve handelen van de betrokkenen aan wordt vastgehouden. Met het maken van goede afspraken voor een gedegen inhoudelijke projectarchitectuur zijn we er dan ook nog niet. Juist gezien de precaire balans van zaken als ‘inhou-

delijke kaderstelling met voldoende openheid', 'wel selectie van deelnemers, maar ook te selectief laten participeren', 'inhoudelijke afstemming, maar geen ambtelijke dominantie', is het noodzakelijk om in het feitelijke verloop van het proces deze balans scherp in de gaten te houden. Tijdens het proces dient er iemand te zijn die tot taak heeft om de uitwerking van al deze mooie voornemens in de praktijk in de gaten te houden en waar nodig corrigerend op te treden. Een sterk en onafhankelijk procesmanagement is hiervoor de aangewezen oplossing (zie ook hoofdstuk 4).



## Hoofdstuk 4

# PROCESDIMENSIE IN DE INTER- ACTIEVE PRAKTIJK

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschouwen we de procesmatige aspecten van nationale interactieve beleidsvorming. In paragraaf 2 zal de inrichting van het interactieve proces aan bod komen. Daarin behandelen we de vraag wie de rol van procesmanager vervult. Bovendien gaan we in op het procesontwerp dat voorafgaand aan de start van het interactieve proces is opgesteld en welke spelregels en procesafspraken daarin worden gemaakt.

Vervolgens komt in paragraaf 3 de uitvoering van het interactieve proces, het zogenoemde procesmanagement, aan de orde. Elementen die we behandelen zijn de mate van openheid van het interactieve proces en de afstemming tussen interactief proces en formele besluitvorming. Bij het eerste aspect gaan we in op de wijze waarop informatie wordt ontsloten; ook bekijken we welke fasen van het interactieve proces (minder) toegankelijk waren voor participanten. Bij de relatie tussen interactief proces en formele besluitvorming analyseren we in hoeverre beide processen op elkaar zijn afgestemd of dat er wellicht ontkoppelingen optreden.

Ten slotte bekijken we in paragraaf 4 de mate van overeenstemming over de uitkomsten onder de deelnemers van de acht nationale interactieve beleidsprocessen. We bekijken dan of de deelnemers tevreden zijn over de resultaten of dat er sprake is van dissensus en conflicterende waarderingen van die uitkomsten.

In onderstaande tabel geven we het overzicht van de procesmatige aspecten van de acht interactieve projecten die we hebben onderzocht. In de navolgende paragrafen lichten we de aspecten toe.

---

Tabel 4.1: Procesdimensie in de acht interactieve projecten

---

#### **Architectuur: Procesinrichting**

##### **VERM**

Extern bureau (IPP) stelt samen met ambtelijke projectorganisatie procesplan op. Rudimentair procesontwerp (inrichting fasen en organisatie-onderdelen).

## **ONR**

CvdK Groningen Alders is procesbegeleider, ondersteund door onafhankelijk secretariaat. Lichtgewicht procesontwerp (op papier), wel enkele spelregels.

## **Nieuwe Hollandse Waterlinie**

Externe projectleider geeft proces vorm, onder strikte aansturing van stuurgroep. Rudimentair procesontwerp (inrichting fasen en organisatie-onderdelen).

## **InfraLab A28**

Ambtelijk projectteam (V&W) geeft proces vorm. Zwaar procesontwerp (met aandacht voor terugkoppeling bestuur, deskundigenverificatie, etc.)

## **Biodiversiteit Hoeksche Waard**

Ambtelijke begeleidingscommissie (VROM en provincie Zuid-Holland) geeft proces vorm. Rudimentair procesontwerp (inrichting fasen en organisatie-onderdelen).

## **Dialogo Peelvenen**

Dienst Landelijk Gebied (DLG) geeft proces vorm, onder strikte aansturing van Streekcommissie. Rudimentair procesontwerp (inrichting fasen en organisatie-onderdelen).

## **Burgerplatform VROM**

Ambtelijk projectleider geeft proces vorm ondersteund door extern bureau. Zwaar procesontwerp (stappenplan, methoden informatie zoeken, etc.)

## **LNV-Consumentenplatform**

Ambtelijk projectleider geeft proces vorm ondersteund door extern bureau. Rudimentair procesontwerp (inrichting fasen en organisatie-onderdelen).

## **Feitelijk handelen: Procesverloop en -management**

### **VERM**

Toegankelijkheid tot het proces wordt geringer naarmate het proces vordert. Slechte 'informatiehuishouding' (teveel, te laat ontsloten en intransparant). Ontkoppeling tussen interactief proces en formele besluitvorming, doordat ambtenaren en bestuurders na het eind van het interactieve proces hun eigen inhoudelijke koers gaan varen.

## **ONR**

Het hele interactieve proces is toegankelijk voor participanten, ook de fase van politieke besluitvorming. Informatieontsluiting georganiseerd via vele informele overleggen. Koppeling tussen interactief proces en bestuurlijke processen door vele koppelingsarrangementen.

### **Nieuwe Hollandse Waterlinie**

Gefragmenteerde toegankelijkheid tot het proces voor burgers en maatschappelijke organisaties; ritmes van openheid en geslotenheid in het proces. Informatie wordt pas aangeboden om maatschappelijk draagvlak te toetsen. Geen directe relatie tussen stuurgroep en interactief proces; stuurgroep op 'veilige afstand' van proces. Streven naar consensus wordt belangrijker in het proces.

### **InfraLab A28**

Stemfase en agorafase zijn zeer open en toegankelijk; actiefase is ontoegankelijk. Informatiepakket voor aanvang project. Veel externe en interne terugkoppeling. In procesontwerp is de intentie om bestuurlijke processen op interactieve proces af te stemmen; dit komt tijdens het proces niet uit de verf.

### **Biodiversiteit Hoeksche Waard**

Toegankelijkheid tot het proces wordt geringer naarmate het proces vordert. Informatieontsluiting vooral binnen de themagroepen, niet groepsoverstijgend. Het interactieve proces wordt op 'veilige afstand' van het bestuurlijke regime geplaatst; geen afstemming tussen beide trajecten, hoewel bestuurders wel de intentie hebben.

### **Dialogo Peelvenen**

Na fase Kerndialogo stopt burgerparticipatie, met uitzondering van enkele momenten van (symbolische) terugkoppeling. Informatie is zeer versnipperd (ondanks communicatieplan). Streekcommissie houdt zich afzijdig van het interactieve proces; ont koppeling tussen interactief proces en bestuurlijk traject.

### **Burgerplatform VROM**

Alle fasen van het interactieve proces zijn toegankelijk; proces valt wel even stil voor ingang van fase van bestuurlijke standpuntbepaling. Gericht op informatie- en kennisgelijkschakeling voor participanten voor aanvang van en tijdens het proces. Vraaggerichte informatieontsluiting. Directe afstemming tussen interactief traject en ambtelijk-bestuurlijk traject via aanstellen beleidscoördinatoren en actieve rol bestuurders.

### **LNV-Consumentenplatform**

Interactieve proces stopt bij de fase van beleidsvorming, is niet toegankelijk voor participanten. Gericht op informatie- en kennisgelijkschakeling tussen participanten voor aanvang van het proces. Aanbodgerichte (vanuit ministerie) informatie. Er is geen afstemming tussen interactief traject en bestuurlijke processen, hoewel dit wel was voorzien in het procesontwerp.

## **Uitkomsten: Mate van overeenstemming**

### **VERM**

Lage mate van overeenstemming; geen draagvlak onder de participanten over de formele besluitvorming voor vervolgpcedure. Grotere afstand tussen burgers en overheden.

### **ONR**

Hoge mate van overeenstemming. Besluit geniet groot draagvlak onder de deelnemers. Streven naar unaniem advies staat centraal in het procesontwerp.

### **Nieuwe Hollandse Waterlinie**

Hoge mate van overeenstemming. Vanaf het begin wordt naar consensus gestreefd. Hoewel proces rommelig verloopt, zijn deelnemers tevreden over uitkomsten.

### **InfraLab A28**

Op zich hoge mate van overeenstemming over uitkomsten, maar bestuurlijke besluitvorming laat lang op zich wachten; dit stemt participanten ontevreden.

### **Biodiversiteit Hoeksche Waard**

Hoge mate van overeenstemming, maar vooral in de afzonderlijke themagroepen; proces niet gericht op integrale oplossingen. bestuurlijke follow-up via budget; medewerking provincie onduidelijk.

### **Dialogoog Peelvenen**

Lage mate van overeenstemming. Geen duidelijk draagvlak voor besluiten. Standpunten verharden eerst, waarna later een broos compromis wordt gesloten, waarvan de hardheid in uitvoering duidelijker wordt.

### **Burgerplatform VROM**

Hoge mate van overeenstemming. Er wordt met expliciete methoden van prioritering gewerkt. Burgers zijn tevreden over bestuurlijke absorptie van de output.

### **LNV-Consumentenplatform**

Hoge mate van overeenstemming in het platform, maar er is geen bestuurlijke follow-up zodat tevredenheid onder participanten over bestuurlijke besluitvorming niet duidelijk is.

---

## 4.2 Procesinrichting

### Procesbegeleiding

Voor aanvang van interactieve processen wordt meestal een persoon (of team van verschillende mensen) aangesteld om het interactieve proces te begeleiden (Kickert, e.a., 1997; De Bruijn e.a., 1998; Edelenbos, 2000; Koppenjan en Klijn, 2004; Edelenbos en Klijn, 2005). In de theorie over procesmanagement wordt benadrukt dat het aanstellen van een neutrale en onafhankelijke persoon als procesmanager beter is voor de legitimiteit van het interactieve proces (Edelenbos, 2000; Edelenbos en Klijn, 2005). De zweem van belangenverstrengeling wordt zo vermeden. De procesmanager heeft zelf geen enkel inhoudelijk belang in het interactieve proces, behalve dan dat er rijke en gedragen uitkomsten uit het interactieve proces moeten komen (De Bruijn e.a., 1998).

Als we de acht interactieve praktijken nader beschouwen, kunnen we constateren dat in sommige gevallen gekozen wordt voor het aanstellen van een ambtelijke projectleider voor het ontwerpen en managen van het interactieve proces. Zo wordt bij de casus VROM-Burgerplatform en LNV-Consumentenplatform een ambtelijke projectleider aangesteld die in samenspraak met een adviesbureau (Schutelaar en Partners) het proces vormgeeft. De beide projecten worden vooral als intern project gezien en behandeld en derhalve in handen gegeven van een beleidsambtenaar. Ook de opzet en aanpak van InfraLab A28 worden ambtelijk voorbereid. Een team ambtenaren van Rijkswaterstaat neemt het voortouw hierin. Bij de uitvoering van het proces wordt het team bijgestaan door extern bureau Traffic Test. Verder wordt het project Biodiversiteit Hoeksche Waard procesmatig en inhoudelijk ondersteund door een begeleidingscommissie, bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie VROM en de provincie Zuid-Holland. Deze commissie werd wel bijgestaan door een klankbordgroep, bestaande uit maatschappelijke organisaties en lokale overheden, maar was toch voornamelijk zelf aan het roer voor het organiseren van het interactieve proces. Later wordt Novio Consult bij het proces betrokken om themawerkgroepen (voor uitwerken oplossingen) te formeren en te begeleiden.

Voor andere projecten geldt dat er een procesmanager of projectleider van buiten de direct betrokken (overheids)organisaties wordt aangesteld. Zo wordt bij de Nieuwe Hollandse Waterlinie een externe projectleider aangewezen voor het opzetten van het proces. De projectleider wordt ondersteund door een klein projectbureau. Die projectleider en het projectbureau worden echter wel zwaar ingebed in een grotere projectstructuur met een sterke stuurgroep die veel in de melk te brokkelen heeft in de manier waarop het proces (door de projectleider) wordt vormgegeven. Bij het organiseren van de maatschappelijke debatten wordt de hulp van het onafhankelijke Instituut voor Publiek en Politiek ingeroepen. Hun

betrokkenheid is echter zeer specifiek, puur gericht op uitvoering van maatschappelijke debatten, en geen bemoeienis met het algemene project. Voor het project Dialoog Peelvenen geldt iets soortgelijks. De Dienst Landelijk Gebied (DLG) wordt aangesteld om in opdracht van de Streekcommissie het interactieve proces op te zetten en uit te voeren. De DLG is een agentschap van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), en werkt structureel voor bestuurlijke opdrachtgevers en voert ook wettelijke taken uit; bij dit project is de opdrachtgever de Streekcommissie. Tijdens de uitvoering van het project Peelvenen wordt duidelijk dat DLG niet alleen procesmatige, maar ook en vooral inhoudelijke bemoeienis laat zien. Uitkomsten uit de maatschappelijke debatten worden door DLG verder geselecteerd en verwerkt voor behandeling in de Streekcommissie, die als opdrachtgever kan worden gezien voor DLG.

Bij twee projecten wordt een externe procesmanager betrokken. Zo wordt het proces voor VERM binnen de zogenaamde conditiearena vormgegeven. Het Instituut voor Publiek en Politiek is voornamelijk bezig met het opzetten van het interactieve proces. In de conditiearena zit echter ook de VERM projectorganisatie, die bestaat uit ambtenaren van verschillende departementen. Deze projectorganisatie bemoeit zich ook sterk met de procesmatige vormgeving van VERM. Er is ook een 'reflectieve arena', waarin experts en leden van de stuurgroep zitten, die adviezen geven over de vormgeving van het proces. Voor het project ONR geldt dat de commissaris van de koningin van de provincie Groningen Hans Alders (uit de onafhankelijke begeleidingscommissie) naar voren treedt als onafhankelijk procesbegeleider en voorzitter van ONR met een eigen secretariaat. Ook hier ondersteunt het Projectbureau Mainport Rotterdam (PMR) de commissaris, maar kan Alders gezaghebbend afstand nemen en een zekere vrijheid behouden in het begeleiden van ONR.

We constateren dat in tal van projecten veel ambtelijke (en dus geen belangenvrije) bemoeienis is met de opzet en uitvoering van interactieve processen. In sommige gevallen wordt het roer expliciet in handen van ambtenaren gegeven. In andere gevallen wordt een extern bureau of onafhankelijke persoon aangesteld voor procesbegeleiding, maar die persoon ondervindt nog veel ambtelijke bemoeienis in de procesbegeleiding vanwege de strakke ambtelijke en bestuurlijk inbedding (via een ambtelijke projectorganisatie of een stuurgroep). Eigenlijk is er maar bij één project, namelijk ONR, een echt onafhankelijke begeleiding van het interactieve proces zichtbaar.

### **Het procesontwerp met zijn spelregels en procesafspraken**

Een procesontwerp kan worden opgevat als een geheel van spelregels en procesafspraken die voorafgaand aan de uitvoering van het interactieve proces

wordt opgesteld door de procesmanager, soms in samenspraak met de participerende belanghebbenden (De Bruijn e.a., 1998; Edelenbos, 2000; Teisman, 2001; Edelenbos & Klijn, 2005). Het procesontwerp biedt een voorstructurering en voorbereiding van het interactieve proces met als gedachte dat dit bijdraagt tot een vloeiend procesverloop van interactieve beleidsvorming (Edelenbos & Klijn, 2005). Doordat een interactief proces van tevoren wordt uitgedacht, is de procesmanager eerder in staat om op moeilijke momenten (bijvoorbeeld bij conflictsituaties) of bij onduidelijkheden (bijvoorbeeld de rol van een onderzoek in het interactieve proces) terug te vallen op eerder gemaakte afspraken hierover. Hierdoor kunnen procesvertragingen worden vermeden en kunnen eerder resultaten worden geboekt waarover betrokken actoren tevreden kunnen zijn.

Wanneer we de door ons onderzochte projecten analyseren, valt op dat het procesontwerp op verschillende wijzen inhoud wordt gegeven. We zien een verschil in mate van gedetailleerdheid van het ontwerp, maar ook worden verschillende accenten in het ontwerp gelegd. Veel projecten kennen een zogenaamd licht(ge)gewicht procesontwerp; dit is een rudimentair procesplan waarin een kleine set van procesafspraken wordt opgenomen. Dit is het geval bij de projecten VERM, Nieuwe Hollandse Waterlinie, Biodiversiteit Hoeksche Waard, Dialoog Peelvenen en LNV-Consumentenplatform. In deze procesopzetten worden geen gedetailleerde procesregels onderscheiden, maar bestaat het procesontwerp voornamelijk uit een procesorganisatie bestaande uit verschillende onderdelen (zoals werkgroepen, stuurgroepen, adviesgroepen, klankbordgroepen, projectgroepen enzovoort) die ieder hun eigen rol en taak in het proces kennen, en een globale procesfasering (zoals bij VERM: een consultatiefase, probleemanalyse, ontwikkelen van oplossingsrichtingen en besluitvormingsfase). Het procesplan voor het project Biodiversiteit Hoeksche Waard wordt bewust in fragmenten vormgegeven. Eerst wordt een projectplan opgesteld met een globale doelstelling voor het project (namelijk het hanteerbaar maken van de term biodiversiteit voor het gebied de Hoeksche Waard) en een aantal stappen, zoals inhoudelijke verkenning van het onderwerp met interviews, haalbaarheidsonderzoek en openingssymposium. Daarna wordt bekeken hoe de rest van het proces zal worden vormgegeven; een aanvullend projectplan zal daartoe worden opgesteld. Bij het project Peelvenen wordt onderscheid gemaakt tussen een procesplan (met globaal de te doorlopen fasen: startfase, ouverture, deskundigenanalyse, kerndialoog en vervolg) en een communicatieplan, waarin de nadruk werd gelegd op het informeren van grote groepen actoren door middel van folders, pers en informatiebijeenkomsten.

Bij enkele projecten kan een *zwaar procesontwerp* worden waargenomen, dat wil zeggen een redelijk in detail uitgewerkt procesontwerp met een uitgebreide set van spelregels en procesafspraken. Dit is bijvoorbeeld het geval bij InfraLab A28.

De procesaanpak kent een gedetailleerde procedure met verschillende fasen: (1) Stemfase (probleemdefinitie); (2) Agorafase (oplossingen); (3) Actiefase (besluitvorming en uitvoering). In de stemfase vindt de creatieve dialoog plaats tussen belanghebbenden. De uitkomsten uit fase 1 worden geverifieerd door middel van een enquête in de publieksverificatie, een representatieve steekproef onder de Nederlandse bevolking. Ook worden de uitkomsten intern door deskundigen van V&W beoordeeld. Via creativiteitsbevorderende methoden worden de oplossingen gegenereerd. Ook deze worden geverifieerd. Iedere fase wordt afgesloten met bestuurlijk overleg. Het project VROM-Burgerplatform kent eveneens een gedetailleerde voorbereiding. In de opzet is voorzien in een drietal bijeenkomsten van het platform: agendabijeenkomst, adviesbijeenkomst en een terugkoppelingsbijeenkomst. Uitgebreid wordt beschreven hoe deze bijeenkomsten worden voorbereid en uitgevoerd, met aanduiding van de rollen van de participanten daarin. Ook wordt participanteninformatie aangeboden bij de start van het platform, om voldoende deskundig te zijn over het onderwerp dat zal worden besproken. Na de agendabijeenkomst worden de kennisvragen geïnventariseerd en wordt naar antwoorden gezocht via allerlei stappen (excursies, expertmeeting, interviews, enquête enzovoort). Bewust wordt een koppeling naar bestuurlijk niveau ingebouwd door de betrokkenheid van de staatssecretaris, Pieter van Geel, expliciet te noemen. De wijze waarop Van Geel zal participeren in het interactieve proces wordt bewust open gelaten en niet vooraf gedefinieerd.

Eén casus, namelijk ONR, valt op door de (relatieve) afwezigheid van een procesontwerp. Tezamen met PMR voert Alders het procesmanagement over ONR, hoewel dit formeel niet zo wordt genoemd. Wel worden enkele platforms in het leven geroepen, zoals ONR zelf, BOM (Bestuurlijk Overleg Mainport) en Topbeeraad. Er worden van tevoren enkele spelregels geformuleerd. Zo wordt er alleen plenair vergaderd in ONR als er echt vooruitgang kan worden geboekt. Partijen komen alleen plenair bij elkaar als er nog maar enkele discussiepunten over zijn uit het informele overleg in de onderscheiden platforms, zodat redelijk makkelijk tot besluiten kan worden gekomen in ONR. Verder worden afspraken gemaakt over de status van het overleg. Er wordt gestreefd naar een unaniem advies, om krachtig naar het kabinet en de Tweede Kamer te kunnen treden.

### **4.3 Procesverloop en procesmanagement**

#### **Mate van openheid van het proces: toegankelijkheid**

In deze paragraaf bekijken we in hoeverre en in welke fasen de door ons onderzochte interactieve processen toegankelijk waren voor de participanten. In de theorie wordt gesproken van momenten van openheid en geslotenheid in interactieve processen (Edelenbos, 2000; Esselbrugge, 2003). Er kan op verschillen-



de manieren naar openheid worden gekeken. In de eerste plaats kan actoropenheid worden onderscheiden; het gaat dan over de mate van ontvankelijkheid van een actor voor ideeën die afwijken van wat hij zelf voorstaat. In de tweede plaats kan worden gesproken van openheid van het proces; in hoeverre wordt sommige actoren de toegang tot het proces of sommige fasen daarbinnen ontzegd? In de derde plaats gaat het over de mate van transparantie van het interactieve proces of sommige fasen daarbinnen; is voor de participanten duidelijk en inzichtelijk genoeg wat er op sommige momenten in het interactieve proces gebeurt? Voor deze paragraaf is vooral naar de laatste twee aspecten van openheid gekeken.

Enkele projecten kenmerken zich door openheid in het begin van het interactieve proces, die gestaag afneemt naarmate het proces zich ontwikkelt. Dit beeld komt overeen met interactieve processen bij de lokale overheden (Edelenbos en Monnikhof, 2001). Bij VERM is met name de gang van zaken in de fase van voorbereiding van de besluitvorming intransparant. Duidelijk wordt dat het interactieve karakter van het proces over is en het ambtelijke en bestuurlijke traject dominant wordt. De ambtelijke projectorganisatie neemt de teugels over (het IPP krijgt bijvoorbeeld minder in de melk te brokkelen) en bereidt inhoudelijk de bestuurlijke standpunten voor. Wel worden regionale werkateliers voorbereid, maar die staan voornamelijk in het teken van informeren van de conceptprojectbeslissing. Veel mogelijkheid voor interactie is er niet meer in deze fase van het project. Deze casus kent daarnaast een wirwar aan arena's en overlegplatforms. Deze werken grotendeels parallel aan elkaar. Sommige actoren (zoals de ambtelijke projectorganisatie) zitten in meerdere overlegplatforms, zodat zij over meer informatie kunnen beschikken en dus een informatievoorsprong kunnen opbouwen. Door de late verspreiding van informatie ter voorbereiding van de interactieve bijeenkomsten wordt deze voorsprong versterkt. Dit creëert wrevel en gevoelens van wantrouwen bij de participanten.

Het project InfraLab A28 bevat aanvankelijk een zeer open aanpak. De 'stemfase' (probleemdefinitie) en de 'agorafase' (zoeken naar oplossingen) worden open en interactief ingestoken. De 'actiefase' kenmerkt zich echter door geslotenheid en onvoorspelbaarheid. Het project stagneert in de fasen van besluitvorming en uitvoering van de plannen. Het project verzandt in bestuurlijke chaos en gefragmenteerde besluitvorming. Er ontstaat een discussie over de vraag wie de verantwoordelijkheid moet dragen voor de uitvoering van de plannen uit de agorafase. Het departement voelt zich niet aangesproken om het initiatief te nemen om de concrete plannen uit te voeren en te betalen. Over de moeizame voortgang in de actiefase wordt niet teruggekoppeld naar de participanten in het project. De burgerparticipatie valt volledig stil.

Bij het project Biodiversiteit Hoeksche Waard wordt pas na de verkenningsfase

duidelijk of het project in interactieve vorm wordt gecontinueerd. Deze opzet is voorzien in het procesontwerp, maar zorgt wel voor onzekerheid onder de deelnemers. Pas na het symposium volgt een aftrapbijeenkomst waarin de lijnen voor burgerparticipatie duidelijk worden. Er worden themawerkgroepen gevormd waarbinnen actoren projectvoorstellen kunnen uitwerken. De burgerparticipatie is duidelijk alleen gericht op de fasen agenda- en meningsvorming. Wel worden in de fase van voorbereiding op besluitvorming burgers geïnvolveerd via een slotconferentie, waarin de projectvoorstellen aan bestuurders worden aangeboden. Bij de beleids- en besluitvorming worden burgers niet betrokken. De voorstellen van de burgers worden door ambtenaren (rijk, provincie en gemeenten) uitgewerkt, meegenomen in de beleidsontwikkeling en onderzocht op financieringsmogelijkheden.

Verder vertoont het project LNV-Consumentenplatform ongeveer hetzelfde beeld als hierboven bij andere projecten is geschetst. Het platform is gericht op consumentendialoog, die tamelijk los staat van het beleidsvormingsproces binnen het ministerie van LNV. Er is geen mogelijkheid voor participanten om naast de dialoog mee te praten over de beleidsvorming. Dit traject is afgesloten voor participatie.

Enkele projecten vertonen een zeer gefragmenteerd beeld ten aanzien van burgerparticipatie; ze vertonen een chaotisch, maar tegelijkertijd ook een ritmisch verloop van openheid en geslotenheid: in het begin (bijna) geen gelegenheid voor burgerparticipatie, daarna is hier volop ruimte voor en vervolgens zijn de mogelijkheden weer erg beperkt. Het project Nieuwe Hollandse Waterlinie kent een onduidelijk en tamelijk chaotisch verloop van de burgerparticipatie. De projectleider bedenkt dat er een maatschappelijk debat moet plaatsvinden. De opdracht van de stuurgroep geeft daar de ruimte voor, alhoewel de mogelijkheid tot participatie voor burgers en maatschappelijke groepen niet expliciet wordt meegegeven. Dit debat vindt regionaal plaats binnen het tijdsbestek van september – december 2001. Burgers worden niet betrokken bij de agendavorming, maar bij het nadenken over de toekomstige inrichting van de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Dit debat is een spoor/fase op zich. Het Instituut voor Publiek en Politiek ontfermt zich over de organisatie en begeleiding van het maatschappelijk debat. In december 2001 wordt een ontwerpteam opgericht, dat zich bezighoudt met het opstellen van het Linieperspectief. Het idee van de projectleider was om een intensiever dialoog (communicatie en participatie) op te zetten, maar door een interventie van de stuurgroep is dit traject geëxtensieerd. In april 2001 besloot staatssecretaris Faber van LNV dat er binnen een jaar een Linieperspectief moest liggen voor de Hollandse Waterlinie. Dit heeft geleid tot een beperkte tijd voor raadpleging van burgers en maatschappelijke groepen. Het Instituut voor Publiek en Politiek, bij monde van de toenmalige directeur Eisse Kalk, is hier niet over

te spreken. Hij vindt dat burgerparticipatie in de marge wordt geduwd. De projectleider, de maatschappelijke partijen en het Instituut voor Publiek en Politiek hebben een ruimer maatschappelijk debat voor ogen. De stuurgroep is echter, mede door de krappe deadline gesteld door staatssecretaris Faber, van mening dat hier geen gelegenheid toe is. De geëxtensiveerde maatschappelijke debatten leiden uiteindelijk tot een burgeradvies dat als input is meegenomen voor de ontwikkeling van het Linieperspectief. Voor het ontwikkelen van dit advies is speciaal een burgeradviesgroep in het leven geroepen die op bepaalde momenten door de stuurgroep is geactiveerd in het proces, maar deze burgeradviesgroep heeft geen direct contact met de stuurgroep gehad. In februari 2002 is een werkconferentie georganiseerd onder leiding van David Luteijn (voorzitter van de stuurgroep) om draagvlak te peilen voor het Linieperspectief. Hierna zijn werkgroepen in het leven geroepen die ambtelijk van aard waren. Vervolgens is besloten een interviewronde te houden met publieke actoren. Er zijn in juni 2002 ook regionale bijeenkomsten met maatschappelijke groepen georganiseerd, maar die hadden een sterk informatief karakter over het concept-Linieperspectief. Maatschappelijke actoren en private partijen krijgen kort voor de vaststelling van het Linieperspectief (eind 2002) de kans te reageren op het concept via een klankbordgroep. Dit wekt onder de participanten de indruk vooral een symbolische activiteit te zijn.

Ook het project Dialoog Peelvenen vertoont een beeld van gefragmenteerde participatie. In het procesontwerp (met name het communicatieplan) wordt al de nadruk gelegd op een informatiestrategie gericht op grote groepen en wordt minder accent gelegd op het werken in kleinere werkgroepen. Hoewel er wel mogelijkheden liggen in het procesontwerp om hierop voort te borduren is hier in de praktijk weinig van terechtgekomen. Er is veel onduidelijkheid rond de burgerparticipatie. Op momenten dat wordt geparticipeerd is onduidelijk wat de agenda van de bijeenkomst is, de vraagstelling, de thema's, de randvoorwaarden. Ook is er een matige koppeling tussen de eerste ronde (inventarisatie knelpunten) en de tweede ronde (bedenken van oplossingen). Inhoudelijke specialisten binnen het DLG (als procesbegeleider!) selecteren knelpunten (uit fase ouverture) en oplossingen (uit fase kerndialoog), en werken deze vervolgens uit. De uitkomsten worden niet naar de participanten teruggekoppeld, maar wel ter goedkeuring aan de streekcommissie voorgelegd. Sindsdien is van burgerparticipatie geen sprake meer. Er vindt nog wel een terugkoppelingsmoment plaats, waarin de uitkomsten werden gepresenteerd en wat de streekcommissie ermee kan (of niet). Het is dan nog onduidelijk hoe de belangen van natuur met cultuurhistorie en landbouw gecombineerd zouden worden. De conceptprojectnota is ook nog in 1999 teruggekoppeld naar deelnemers, maar niet inhoudelijk besproken (symbolische actie). Terugkoppeling is laat en globaal van karakter. Schrijven van de

nota vindt min of meer parallel plaats aan de dialoog. Alleen de streekcommissie en het projectbureau hebben overzicht over beide trajecten. Het interactieve proces wordt als een van de bouwstenen gezien voor het schrijven van de nota.

De casussen ONR en het VROM-Burgerplatform vertonen gedurende het gehele traject van interactieve beleidsvorming een (redelijk) grote mate van toegankelijkheid voor participanten. Voor het project ONR doet de procesmanager (Alders) verwoede pogingen om de belangengroepen zo goed mogelijk betrokken te houden in alle fasen van het traject. Ook als het bestuurlijk-politieke besluitvormingsregime dominantier wordt en het kabinet dreigt af te stevenen op een besluit dat haaks staat op het advies uit ONR, grijpt Alders (met steun vanuit de vaste kamercommissie) effectief in. Hoewel de belangengroepen niet zelf vanuit ONR kunnen participeren in deze fasen van het besluitvormingsproces (niet anders dan via de klassieke strategie van politieke lobby) wordt via de procesmanager hun bemoeienis geborgd.

Ook het project VROM-Burgerplatform kenmerkt zich door openheid en toegankelijkheid in alle fasen van het interactieve proces. In de fase van bestuurlijke standpuntbepaling (in een slotconferentie) bestaat de mogelijkheid tot participatie van burgers; wel valt het traject van burgerparticipatie stil net voor aanvang van deze fase van bestuurlijke standpuntbepaling doordat ambtenaren veel tijd nemen om deze fase en de rol van bestuurders erin voor te bereiden.

### **Mate van openheid van het proces: informatieontsluiting**

Een belangrijk aspect bij de mate van openheid van het proces is de wijze waarop informatie wordt ontsloten voor de deelnemers in en buiten het interactieve proces (Esselbrugge, 2003). Het gaat dan om de mate van openbaarheid van informatie en kennis: in hoeverre is informatie toegankelijk voor participanten en wordt deze bewust ontsloten? Tegelijkertijd gaat het om het bieden van kennis om burgers een gelijkwaardige startpositie te verschaffen of up to date te blijven van ontwikkelingen die zich tijdens het interactieve proces voordoen, bijvoorbeeld inzichten die via allerlei onderzoeken (economische, technische) of uit bestuurlijke overleggen worden verkregen.

Sommige van de door ons bestudeerde projecten vallen in negatieve zin op wat betreft informatieverschaffing en –deling, met name tijdens het verloop van het interactieve proces. Zo is er de casus VERM, waar belanghebbenden klagen over de geringe voorbereidingstijd die hen wordt geboden ter voorbereiding van de interactieve bijeenkomsten. Participanten worden enkele dagen voorafgaand aan de bijeenkomsten overspoeld door leden van de ambtelijke projectorganisatie met grote pakketten informatie die veel jargon en technische bewoordingen bevatten en derhalve moeilijk te doorgronden en te begrijpen zijn. Belangheb-

benden zijn daarnaast van mening dat de geboden informatie partijdig overkomt. De informatie wordt erg ingekaderd in het perspectief van het ministerie van V&W, dat voorstander is van de aanleg van een Tweede Maasvlakte bij Rotterdam. De participanten ervaren de informatievervalsing dan ook als intransparant en sturend. In het proces krijgen de leden van de ambtelijke projectorganisatie de gelegenheid zich inhoudelijk te bemoeien met de maatschappelijke discussie. De leden van de projectorganisatie proberen de maatschappelijke discussie in een bepaalde richting te forceren, vaak buiten het interactieve proces om en soms via actieve inhoudelijke sturing van ambtenaren in de maatschappelijke discussie. In de ogen van vele participanten belemmert deze inhoudelijke bemoeienis de maatschappelijke discussie in de werkateliers.

Ook bij het project Dialoog Peelvenen is de ‘informatiehuishouding’ niet op orde. Informatie wordt zeer versnipperd aangeboden aan de participanten (ondanks het van tevoren opgestelde communicatieplan), dit mede door het feit dat DLG zichzelf als procesbegeleider sterk inhoudelijk bemoeit met ontwikkelingen in het interactieve proces. DLG heeft als enige partij overzicht over de informatie die uit het interactieve proces voortvloeit, maar laat het na om de participanten ook dit beeld te bieden. DLG is voornamelijk gericht op de Streekcommissie als het op het verschaffen van informatie aankomt.

De openbaarheid van informatie laat bij het project Nieuwe Hollandse Waterlinie een wisselend beeld zien. De vaak langdurige momenten van ‘informatiegeheimhouding’ worden op gezette tijdstippen tijdelijk opgebroken. Ambtenaren bieden pas informatie (in de vorm van conceptvoorstellen) aan om maatschappelijk draagvlak van ontwikkelde ideeën en plannen te toetsen. Burgerparticipatie wordt functioneel en draagvlaktoetsend ingestoken en het informatieaanbod wordt hierop afgestemd.

Andere projecten vallen meer in positieve zin op wat betreft de openbaarheid van informatie en kennis. In de casus LNV-Consumentenplatform (CP) bijvoorbeeld wordt bewust ingezet op het aanbieden van informatie alvorens het CP begint om zo een zo gelijk mogelijke startpositie te bieden aan de participanten. Dit idee ontstaat vooral uit de gedachte dat consumenten bijscholing nodig hebben om op niveau te kunnen praten over complexe vraagstukken die in het CP aan de orde komen. Ambtenaren hebben de taak om deelnemers informatie en kennis beschikbaar te stellen. De informatievervalsing is dus voornamelijk aanbodgedreven van aard; ambtenaren bepalen grotendeels welke informatie wanneer aan participanten wordt verschaft.

Bij het project Biodiversiteit Hoeksche Waard is de informatieontsluiting ook redelijk goed verzorgd, met als kanttekening dat deze ontsluiting vooral binnen de verschillende themagroepen plaatsvindt. Informatievervalsing tussen de ver-

schillende groepen vindt niet plaats, omdat het project niet tot doel heeft thema-overstijgende (en daarmee integrale) oplossingen te genereren. De themagroepen zijn tijdens het proces niet van elkaar op de hoogte van de inhoudelijke ontwikkelingen. Ook is er een akkefietje door het verschijnen van de nota Ruimte, waarin de Hoeksche Waard niet langer uitsluitend als Nationaal Landschap wordt neergezet. VROM communiceert dit niet tijdig, waardoor de deelnemers VROM als een onbetrouwbare partner gaan zien.

De casus VROM-Burgerplatform kent een open informatiestructuur. Informatie wordt in die casus niet alleen aanbodgedreven (van de kant van ministerie), maar ook vraaggestuurd vormgegeven. Voorafgaand aan de startbijeenkomst verzamelen ambtenaren basisinformatie die zij nodig achten voor een goed verloop van het burgerplatform. Tijdens de startbijeenkomst, waarop de agenda wordt bepaald en duidelijk wordt over welke thema's informatie moet worden verschaft, verzamelen ambtenaren informatie die nodig is voor een inhoudelijk relevante discussie in het burgerplatform. Na de startbijeenkomst wordt naar antwoorden gezocht op de geïdentificeerde kennisvragen via allerlei werkvormen, zoals excursies, expertmeetings, interviews met experts, enquêtes enzovoort. Deze beantwoording van de kennisvragen neemt echter wel veel tijd in beslag. Hierdoor verliest het interactieve proces aan vaart. Dus: de voorafgaand aan de agendabijeenkomst verschaft basisinformatie wordt aangevuld met aanvullende informatie naar aanleiding van kennisvragen onder de participanten.

De casus InfraLab A28 kent, evenals de casus VROM-Burgerplatform, een mix van aanbodgedreven en vraaggestuurde kennisontsluiting. Door de gekozen opzet voor het project InfraLab A28 is informatiespreiding en -deling goed gewaarborgd. InfraLab A28 is strikt volgens de opgezette aanpak en uitgestippelde procedure uitgevoerd. Van tevoren wordt een informatiepakket voor deelnemers opgesteld om zich voor te bereiden op de interactieve bijeenkomsten. Tijdens de interacties wordt gelet op openheid en gelijkwaardigheid in informatieverschaffing en -deling. Bij de interactieve bijeenkomsten wordt er gewerkt met een totale groep van 25-30 personen. Er wordt in de 'stemfase' (probleemdefinitie) en de 'agorafase' (oplossingen) gewerkt met parallelle subgroepjes. Tussendoor worden plenaire sessies gehouden, waarin men elkaar op de hoogte stelt van de resultaten in de subgroepjes. De ideeën uit de werkgroepen worden getoetst via zogenaamde publieks- en expertverificaties: een breder publiek (dan de geselecteerde participanten) en experts op het vlak van verkeer en vervoer geven de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van plannen aan. Ook deze uitkomsten worden aan de participanten teruggekoppeld. De informatievoorziening stopt echter als de actiefase (besluitvorming en uitvoering) wordt ingegaan (hier gaan we straks verder op in).

De openbaarheid van informatie is bij de casus ONR erg groot. Informatiever-schaffing vindt voornamelijk via informeel overleg en interacties plaats, die voor-afgaan aan de vergaderingen in ONR-verband. Ter voorbereiding van de ONR-bij-eenkomsten wordt alleen geïnformeerd over de geschilpunten die overblijven uit deze informele overleggen. Deze procesregel zorgt ervoor dat veel informatie in een vroegtijdig stadium wordt ontsloten.

### **Afstemming interactief proces met reguliere besluitvorming**

Belangrijk aspect is de mate van afstemming tussen het informele interactieve proces en het formele besluitvormingsproces. Indien beide processen niet op elkaar aansluiten kunnen inhoudelijke en procesmatige fricties ontstaan. Immers, de gecreëerde inhoud in het interactieve proces sluit niet aan op de meningen en standpunten in het ambtelijk-bestuurlijke forum. Als gevolg daarvan kan het gebeuren dat uitkomsten uit het interactieve proces geen doorwerking kennen in het formele besluitvormingstraject. Participanten kunnen teleurgesteld raken en kunnen zich tegen het interactieve proces keren en trachten het proces te verstoren. Een slechte afstemming kan dus negatieve gevolgen hebben voor de mate van draagvlak voor de uitkomsten uit een interactief ingestoken beleidsproces. Om die reden is het zaak om de koppeling tussen het interactieve proces en het formele besluitvormingstraject goed te waarborgen, zowel in termen van doorkoppeling van interactief naar formele besluitvorming als in termen van terugkoppeling vanuit formele besluitvormingsprocedures naar de interactieve arena's (Edelenbos e.a., 2004).

Als we naar de projecten kijken, dan valt direct op dat procesmanagement vaak tekortschiet in het organiseren van koppelingen tussen interactieve beleidsprocessen en formele besluitvormingstrajecten. Dit is bijvoorbeeld waar te nemen bij het project consumentenplatform (CP). Daar wordt aanvankelijk bewust een focusgroep in het leven geroepen om de koppeling te organiseren. Doel van de focusgroep is om de voorstellen uit CP te bespreken en hier een selectie uit te maken. De focusgroep zou de vertaalslag moeten maken naar beleid, maar ze wordt vrij snel na inwerkingtreding van het consumentenplatform ontbonden. De uitkomsten van CP komen hierdoor niet erg tot hun recht. Ook de directie van LNV blijft op relatieve afstand van het consumentenplatform staan. Hierdoor komt het CP toch redelijk geïsoleerd te staan van het reilen en zeilen van het beleidsproces binnen het ministerie van LNV. De ambtelijke projectleider heeft pogingen ondernomen om dit op andere wijzen te organiseren. Door beleidsambtenaren eerder bij de voorbereiding van CP te laten deelnemen moet een dialoog ontstaan en interactie met consumenten. Was de rol van ambtenaren eerder vooral het faciliteren en ter beschikking stellen van kennis, nu treden zij meer in dialoog met consumenten. Dit komt echter ook niet uit de verf; participanten tre-

den nog vooral in dialoog met elkaar en niet met ambtenaren, zeker niet gericht op doorwerking van hun ideeën in beleid. (Zie ook hoofdstuk 5 over machtsdimensie van interactieve beleidsprocessen).

Ook bij de casus Biodiversiteit Hoeksche Waard komt het beeld van ontkoppeling sterk tot uitdrukking. Na de verkenningsfase worden themawerkgroepen gevormd waarin participanten in interactie zelf voorstellen kunnen uitwerken. De groepen zijn grotendeels zelforganiserend. De werkgroepen worden wel inhoudelijk ondersteund door ambtenaren uit de begeleidingscommissie (die ook de algemene procesbegeleiding verzorgen). Novio Consult ondersteunt procesmatig. In de fase van voorbereiding op de besluitvorming krijgen participerende burgers de gelegenheid hun voorstellen aan bestuurders aan te bieden. Bestuurders reageren echter niet inhoudelijk op de voorstellen, maar meer in procedurele termen in de zin dat inhoudelijke terugkoppeling nog zal plaatsvinden. Bestuurlijke terugkoppeling heeft bij het schrijven van dit boek nog steeds niet plaatsgevonden, hoewel bestuurders wel hebben aangegeven hieraan tegemoet te willen komen.

De casus Nieuwe Hollandse Waterlinie vertoont een soortgelijk beeld: er is geen sprake van een directe relatie tussen de interactieve processen en de processen in de stuurgroep. Alleen op de werkconferentie is er door aanwezigheid van de leden van de stuurgroep een moment van toenadering. De leden treden echter op als toehoorders en gaan niet in discussie met burgers. Voor het overige geeft de stuurgroep zich op veilige afstand van het interactieve proces.

Verder komt bij de casus InfraLab A28 de afstemming tussen interactief proces en bestuurlijke processen niet van de grond. De intentie (zoals staat in het procesontwerp voor het project) is om iedere fase af te sluiten met bestuurlijk overleg. Hierin worden zaken bestuurlijk vastgelegd en wordt tevens de nieuwe fase gestart. Dit met het idee om bestuurlijke betrokkenheid te creëren. In de praktijk komt het bestuurlijk overleg op departementaal niveau niet van de grond. Dit komt vooral door de geringe status die het project geniet bij directeuren en bestuurders. Ook de intern gerichte cultuur van Rijkswaterstaat draagt hiertoe bij (Koot en Dobbinga, 2004). De koppeling naar bestuur op provinciaal en gemeentelijk niveau komt wel uit de verf; de oplossingsrichtingen worden bijvoorbeeld bij hen geverifieerd.

Het project Dialoog Peelvenen laat ook het beeld van ontkoppeling zien. Dat uit zich het sterkst in de fase van het opmaken van een conceptprojectnota; de bestuurlijke gang van zaken krijgt dan een geheel eigen dynamiek die grotendeels losstaat van het interactieve proces. Zo wordt de projectnota symbolisch teruggekoppeld naar de participanten in het interactieve proces. Leden van de streekcommissie zijn hierbij aanwezig maar gaan niet actief in discussie met de



participanten over de inhoud van de nota. Ze horen afstandelijk aan wat de opmerkingen zijn. Hun aanwezigheid is louter van rituele betekenis. Ten slotte kent de casus VERM een zeer geringe koppeling tussen interactief proces en het ambtelijk-bestuurlijke vervoltraject (zie ook Klijn en Koppenjan, 2000). Na het interactieve proces nemen ambtenaren het proces over en dit vervolg is niet meer zichtbaar voor participanten. De ambtelijke projectorganisatie wordt erg dominant en dat gaat ten koste van de participatiemogelijkheden voor de betrokken belanghebbenden. De inhoudelijke lijnen die tijdens het interactieve proces zijn uitgezet, verdwijnen als het ambtelijke forum dominantier wordt. Participanten herkennen zich dan ook niet meer in dit vervoltraject en keren zich tegen de gang van zaken.

Bij twee projecten kan in positieve zin worden gesproken over de afstemming tussen interactieve processen en formele besluitvorming. De eerste casus is VROM-Burgerplatform. Ambtelijke en bestuurlijke inbedding van het burgerplatform wordt bewust ingezet. De procesbegeleider stelt beleidscoördinatoren aan die fungeren tussen het burgerplatform en hun beleidsdirecties om er zo voor te zorgen dat de adviezen ook doorvertaling krijgen naar hun directie. Tijdens de bijeenkomsten worden ambtenaren toegewezen aan werkgroepen, waar ze samen met de participanten adviezen moeten ontwikkelen: 'samen beleid maken'. Er ontstaat daadwerkelijk coproductie tussen burgers en ambtenaren. Daarnaast wordt de verbinding naar bestuurlijk niveau zorgvuldig georganiseerd. Zo worden minister Dekker, staatssecretaris Van Geel en enkele directieleden betrokken bij de terugkoppelingsbijeenkomst. Zij reageren inhoudelijk op de adviezen en verantwoorden welke adviezen meer en minder kans hebben om opgepakt te worden door VROM. Ambtenaren nemen echter wel veel voorbereidingstijd om de adviezen uit het burgerplatform te bewerken/uit te werken voor de terugkoppelingsbijeenkomst, waardoor het proces komt stil te liggen.

Het tweede 'positieve project' op dit punt is ONR. Hoewel het bestuurlijke traject formeel gescheiden is van het maatschappelijke proces in ONR, worden op verschillende manieren koppelmomente georganiseerd. Zo is er een waarnemer vanuit de ambtelijke projectorganisatie bij ONR betrokken. Deze ambtenaar brengt standpunten van de minister van V&W in en licht deze toe. Daarnaast is Alders als procesbegeleider niet alleen voorzitter van ONR maar ook van Topberaad, het overlegorgaan waar representanten van ONR en bestuurders elkaar ontmoeten. Alders heeft verder overleg met de minister van V&W over de agenda van ONR en Topberaad, zodat de minister constant op de hoogte blijft van de ontwikkelingen in beide gremia. De spelregel dat alleen punten op de ONR-agenda mogen komen waarover van tevoren nauw en intensief informeel contact is geweest en waar de scherpe kantjes dus al vanaf zijn, borgt veel infor-

meel verkeer tussen de verschillende arena's en platforms. Ten slotte formuleert Alders in samenspraak met de participanten de spelregel dat 'het uiteindelijke advies haar geldingskracht verliest wanneer een van de partijen (inclusief het kabinet) afhaakt'. Het streven naar unaniem advies creëert bestuurlijke en politieke druk en draagt zo bij aan een koppeling tussen interactief proces en politiek-bestuurlijke processen van besluitvorming.

Probleempunt is de 750 ha. natuurontwikkeling. Natuurorganisaties zien dit onafhankelijk van de wettelijk verplichte natuurcompensatie, terwijl het kabinet dit met elkaar wil verrekenen. Alders belet dat dit probleempunt escaleert (hij houdt partijen bij elkaar). De vaste kamercommissie grijpt in door aan te geven dat het poldermodel belangrijk is en het ONR-advies serieus genomen moet worden door het kabinet. Alders weet de brief van het kabinet met haar visie ten aanzien van de verrekening aan de Tweede Kamer tegen te houden. Kortom: deze casus blinkt uit in procesmanagement gericht op het organiseren van koppelingen tussen interactieve processen en formele besluitvorming.

#### **4.4 Uitkomsten: mate van overeenstemming**

In deze paragraaf bekijken we welke mate van overeenstemming er (globaal bezien) bestaat onder de participerende burgers en belangengroepen voor de (tussen)resultaten van interactieve processen; daarbij wordt meteen in ogenschouwing genomen of er na afloop van het interactieve proces nog steeds een onoverkomelijke mate van meningsverschil en -geschil bestaat over de uitkomsten.

De casussen kunnen worden onderverdeeld in projecten die gekenmerkt worden door een (relatief) lage mate van overeenstemming en een (relatief) hoge mate van overeenstemming over de uitkomsten die interactieve processen produceren. Bij sommige projecten is een kanttekening op zijn plaats, omdat de mate van overeenstemming nog niet geheel duidelijk is, omdat nog geen formele besluitvorming heeft plaatsgevonden. Cases waar een lage mate van overeenstemming heerst over de uitkomsten zijn: VERM en Dialoog Peelvenen. In het geval van VERM geven burgers en maatschappelijke actoren steun aan (voorlopig) niets doen en wel uitbreiden, maar binnen reeds bestaande havengebieden. Voor uitbreiden van het haventerrein Rotterdam bestaat geen groot draagvlak, maar die optie is uiteindelijk wel naar voren geschoven door het ambtelijk projectbureau als alternatief dat moest worden uitgewerkt. Wel doet de ambtelijke projectorganisatie een voorstel aan het kabinet om een kleinere Maasvlakte aan te leggen. Het kabinet start echter de vervolprocedure op om 1000 ha. land aan te leggen. Optie 500 ha. droog gebied en 750 ha natuurgebied worden echter ook wel betrokken maar minder benadrukt. Onder de deelnemers heerst veel ontevredenheid over de wijze waarop hun wensen, ideeën en belangen zijn meegenomen in

het uiteindelijke besluit voor de vervolgpcedure. De relaties tussen enerzijds burgers en maatschappelijke groepen en anderzijds overheidspartijen is verscherpt; er heerst na afloop een groter gevoel van wantrouwen. Dit verstoort ook de opzet van de vervolgpcedure waar ONR onderdeel van uitmaakte. De eerste twee pogingen tot overleg met maatschappelijke groepen mislukken. Door bemiddeling van Alders wordt het mogelijk om ONR te vormen.

De casus Dialoog Peelvenen kent een broos draagvlak voor de uitkomsten die het interactieve proces oplevert. Het interactieve proces wordt eigenlijk ingezet als laatste redmiddel om toch nog tot een gedragen ontwikkelingsperspectief voor Peelvenen te kunnen komen. Het interactieve proces wordt instrumenteel ingezet voor realisatie van de 1500 ha. natuurgebied. Dit idee komt in de praktijk echter niet geheel uit de verf. Het resultaat van het interactieve proces kan voornamelijk op steun rekenen van de Streekcommissie; het kan aanvankelijk niet op draagvlak rekenen onder de participanten, met name onder vertegenwoordigers uit de agrarische sector. De dialoog wordt aangewend als uitlaatklep om ongenoegen en frustratie over de gang van zaken te uiten. Dit leidt in eerste instantie tot verslechtering van de relaties tussen actoren (overheden en burgers en belangengroepen). Standpunten verhardden zich, afstanden tussen partijen worden groter. Naderhand wordt een compromis bereikt over de (natuur-) ontwikkeling van het gebied, maar onduidelijk blijft hoe hard het compromis is. Verwacht wordt dat verschillende individuele landbouworganisaties in de fase van uitvoering het bereikte compromis zullen afvallen en zullen weigeren hun grond te verkopen.

Casussen waar een hoge mate van overeenstemming is over de uitkomsten zijn ONR, VROM-Burgerplatform, Hollandse Waterlinie, InfraLab A28 (met kanttekening), Biodiversiteit Hoeksche Waard (met kanttekening) en LNV-Consumentenplatform (met kanttekening).

De casus ONR laat een groot draagvlak onder de deelnemers voor de uitkomsten zien. In het procesontwerp wordt hier eigenlijk de kiem voor gelegd. Er wordt continu naar unanimiteit gestreefd; er wordt toegewerkt naar een advies dat haar geldingskracht verliest wanneer een van de partijen (inclusief het kabinet) afhaakt. Uiteindelijk wordt een unaniem advies aan het kabinet en de Tweede Kamer voorgelegd. Er heerst draagvlak binnen ONR voor natuurontwikkeling, naast de wettelijke compensatie. Aanvankelijke problemen in de opzet van ONR (door nare historie VERM) voor overleg worden overwonnen en elkaars belangen gerespecteerd en van daaruit wordt gekeken naar oplossingen die meerdere belangen behartigen en niet enkel economisch of ecologisch. Expliciet wordt gezocht naar het realiseren van *package deals* waarin meerdere perspectieven en belangen van partijen worden verenigd.

Ook het project VROM-Burgerplatform kent een hoge mate van overeenstemming over de resultaten. Hoewel het platform niet (expliciet) op het bereiken van consensus is gericht, wordt wel getracht om het proces van burgerparticipatie zodanig vorm te geven dat er een mate van overeenstemming bestaat over de adviezen aan VROM. Er wordt met prioriteringsmethoden gewerkt om tot rangorden van oplossingsrichtingen te komen. Deelnemers zijn content over de manier waarop hun input wordt verwerkt in een advies aan bestuurders. Daarnaast is het platform bedoeld om ambtenaren meer burgergeoriënteerd te laten denken en handelen. Dit leidt uiteindelijk tot zekere toenadering tussen burgers en ambtenaren, maar een toenadering die wel overheerst wordt door ambtenaren. Uiteindelijk zeggen participerende burgers dat zij meer in een ambtelijk denkka-der terecht zijn gekomen.

De volgende casussen kennen een (relatief) hoge mate van overeenstemming over de resultaten maar er moet bij deze classificatie tegelijkertijd een kanttekening geplaatst worden. Bij de casus Nieuwe Hollandse Waterlinie wordt vanaf het begin gestreefd naar het bereiken van consensus. Burgerparticipatie wordt echter voornamelijk ingezet om draagvlak van ideeën te toetsen onder belanghebbenden; dit heeft negatieve gevolgen voor de mate van openheid van het proces. Via methoden van maatschappelijk debat, klankbordgroep en burgeradviesgroep krijgen participanten van de stuurgroep de mogelijkheid te reageren op voorstellen van de projectgroep en stuurgroep over de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Hoe gefragmenteerd de burgerparticipatie ook is, wel nemen de ambtelijke projectorganisatie en de stuurgroep de input serieus en proberen ze alle input van de participanten een plek te geven in het Ontwerp Linieperspectief (later Panorama Kraysenhoff). Dit compenseert het rommelige proces(management) en stemt de meeste participanten tot tevredenheid.

InfraLab A28 kent in het interactieve proces een hoge mate van draagvlak over de uitkomsten. Via een stemprocedure (prioritering) worden selecties gemaakt en beslissingen genomen. Deze worden geverifieerd door deskundigen en een breder publiek (representatieve steekproef). Deze handelingswijzen zorgen voor transparante en expliciete selecties en keuzes, die participanten tot tevredenheid stemmen. Het feit dat hun adviezen niet in uitvoering worden genomen en hierover niets wordt medegedeeld, vermindert de jubelstemming onder participanten. Later wordt alleen het idee van de spitsstrook uitgevoerd.

Ook bij de casus Biodiversiteit Hoeksche Waard past een kanttekening. Er bestaat redelijke tevredenheid onder de deelnemers over de uitkomsten van het proces, maar er wordt vanaf het begin toegewerkt naar parallelle projecten gerangschikt naar thema's, landbouw, wonen, werken enzovoort. De projecten worden bewust niet aan elkaar gerelateerd in het interactieve proces. Er bestaan

wel inhoudelijke spanningen tussen de projecten, maar die worden genegeerd in het interactieve proces omwille van de lieve vrede. Dit leidt ertoe dat niet wordt toegewerkt naar een gezamenlijke, integrale en overkoepelende visie. Uiteindelijk moeten ook dwarsverbanden worden gelegd tussen de verschillende thema's. Dit wordt echter buiten het gezichtsveld van de participanten in ambtelijke circuits voorbereid. Of de uitkomsten hiervan ook op draagvlak kunnen rekenen onder de participanten is niet duidelijk. In het interactieve proces is hierin niet voorzien. Daarnaast is er binnen het ministerie van VROM impuls gegeven aan follow-up door een budget beschikbaar te stellen voor uitwerking. Echter, onduidelijk is of de provincie Zuid-Holland hierin meegaat, gezien de bestaande belangentegenstellingen tussen VROM en provincie.

Ten slotte kan het project LNV-Consumentenplatform worden genoemd. Hoewel de participanten redelijk tevreden zijn over de gang van zaken binnen het platform, is hun tevredenheid moeilijk te koppelen aan oplossingen voor aangedragen beleidsproblemen die centraal zijn gesteld binnen het platform. Het consumentenplatform is niet gericht op het bereiken van consensus over oplossingsrichtingen. Het platform heeft meer als doel om verschillende meningen, opinies en standpunten van consumenten in kaart te brengen. Het is daarom eerder gericht op het produceren van perspectieven op beleidsproblemen, dan op het aanbieden van (integrale) oplossingen. Dit traject wordt bewust gereserveerd voor de ambtenaren binnen het ministerie.

## 4.5 Conclusies

In deze slotparagraaf van dit hoofdstuk trekken we enkele conclusies over de procesdimensie van interactieve beleidsvorming op rijksniveau.

### **De procesmanager: extern of intern?**

De theorie over procesmanagement geeft als regel mee dat complexe processen in handen moet worden gegeven van een neutrale en onafhankelijke persoon of instantie (o.a. De Bruijn e.a., 1998; Teisman, 2001). Anders kan zich een situatie van belangenverstremming voordoen, die het verloop van het interactieve proces kan verstoren. Ambtelijke procesbegeleiding heeft het gevaar in zich dat ambtenaren zich niet alleen met het proces, maar ook en vooral met de inhoud gaan bemoeien. Dit verstoort de procesgang van interactieve beleidsvorming (voorbeeld VERM, Peelvenen). Dit hoofdstuk leert ons echter ook dat in sommige gevallen de keuze voor ambtelijke procesbegeleiding niet verstorend uitwerkt op interactieve processen (Consumentenplatform en VROM-Burgerplatform). Deze projecten kennen voornamelijk een *intra*organisatoneel karakter; ze hebben met name een interne focus (hoewel natuurlijk actoren van buiten de organisatie worden betrokken). Daarnaast is de mate van belangentegenstellingen tussen de

betrokken actoren niet groot. Dit soort projecten lijkt ambtelijke procesbegeleiding toe te laten.

Voor complexe *inter*organisatiele projecten lijkt het raadzamer om voor een externe procesmanager te kiezen (zoals bij ONR, Nieuwe Hollandse Waterlinie). Dit zijn projecten waarin interacties niet zozeer plaatsvinden binnen een organisatiele context, maar juist in het interfacegebied tussen verschillende organisaties. Bovendien is de mate van belangentegenstellingen tussen de betrokken actoren groot; de onderhandelingsstrijd is als gevolg hiervan heftiger. Deze situatie roept om een externe procesmanager om het interactieproces tussen de belanghebbenden in goede en neutrale banen te leiden. De externe procesmanager kan voldoende inhoudelijke afstand bewaren als belangen haaks op elkaar staan. De processtappen zullen minder snel als inhoudelijk worden opgevat. Hiermee wint de procesmanager aan legitimiteit en daarmee ook het interactieve proces. Dit is dan weer bevorderlijk voor een vloeiender procesverloop.

#### **Het procesontwerp: licht of zwaar inrichten?**

De theorie lijkt voorkeur uit te spreken voor een van tevoren redelijk gedetailleerd voorgestructureerd interactief proces (De Bruijn e.a., 1998; Edelenbos, 2000; Edelenbos & Klijn, 2005). De achterliggende gedachte hierbij is dat eerder gemaakte procesafspraken die in het procesontwerp worden vastgelegd problemen tijdens het proces tijdig kunnen opvangen. Projecten die dit beeld bevestigen zijn A28 en VROM-Burgerplatform. Deze projecten kennen een redelijk voo spoedig procesverloop, dat van tevoren redelijk gedetailleerd voorgestructureerd is. Als spiegelbeeld kunnen de projecten VERM en Peelvenen worden genoemd, die dit theoretische uitgangspunt ook bevestigen: deze projecten kennen namelijk een tamelijk rudimentair procesontwerp en tegelijkertijd een matig procesverloop met uitkomsten waar geen of een erg lage mate van overeenstemming over bestaat.

Maar er zijn ook projecten die dit theoretische uitgangspunt ontcrachten, zoals Nieuwe Hollandse Waterlinie, Biodiversiteit Hoeksche Waard en LNV-Consumentenplatform. Deze projecten kennen een redelijk rudimentair procesontwerp, maar zijn toch betrekkelijk probleemloos verlopen en bieden uitkomsten die op steun van belanghebbenden kunnen rekenen. Het LNV Platform is een project dat meer meningsvormend van karakter is en dat dus bij voorbaat minder problemen zal genereren, omdat het niet besluitvormend gericht en vrijblijvend is. Ook het project Biodiversiteit Hoeksche Waard is meer meningsvormend van karakter; kwesties die themaoverstijgend zijn worden buiten de discussie gehouden. Deze kwesties kunnen juist voeding geven aan moeilijke discussies en problemen opleveren voor de procesgang.

Het project Nieuwe Hollandse Waterlinie is een geval apart, omdat het onderwerp

zeer gevoelig ligt en men tegelijkertijd toch redelijk makkelijk door het proces is gekomen. Het interactieve proces kende een nogal chaotisch verloop (met open en gesloten momenten voor participatiemogelijkheden voor burgers en maatschappelijke groepen) maar doordat consciëntieus met de inbreng van belanghebbers is omgesprongen in het uiteindelijke plan, is er toch waardering voor de uitkomsten en daarmee (met terugwerkende kracht) ook voor het procesverloop.

ONR is een uitzonderlijke casus. Het wijkt in veel opzichten af van wat de theorie voorschrijft. Er zijn weinig regels gemaakt, maar het proces vertoont over het algemeen toch weinig hobbels. Dit project kende nagenoeg geen procesontwerp; enkele basisregels voor het overleg werden geformuleerd (over status en werkwijze). Problemen in de procesgang werden door de procesmanager (Alders) opgevangen door actief improviserend procesmanagement. Een tekort aan voorstructurering bij aanvang van het interactieve proces is opgevangen door een overvloed aan procesmanagement tijdens de rit. Deze improviserende en organische wijze van procesmanagement heeft uiteindelijk voor een (in het algemeen gezien) vloeiend procesverloop gezorgd en uiteindelijk voor resultaten die op steun van de diverse betrokkenen konden rekenen. Deze casus biedt een aanvullend perspectief op procesontwerp en -management. Vaak wordt bij procesmanagement in termen van beheersing gedacht; zoveel mogelijk van tevoren vastleggen in de vorm van procesafspraken om te anticiperen op problemen. Procesmanagement krijgt zo de betekenis van zoveel mogelijk controleren aan de hand van eerder gemaakte afspraken. De casus ONR leert ons dat enkele afspraken voldoende kunnen zijn om een moeilijk dossier te kunnen aanpakken. Procesmanagement wordt hier veel meer inhoud en betekenis gegeven vanuit de gedachte van het interactieve proces om ruimte te bieden voor *ontwikkeling* en *zelforganisatie* (procesregel: eerst moeten kwesties de werkgroepoverleggen doorkomen om in het ONR behandeld te kunnen worden). Problemen in de procesgang worden het hoofd geboden door adaptief en improviserend optreden van de procesmanager. De procesmanager valt daarbij voor een deel terug op eerder gemaakte afspraken, maar is er tegelijkertijd van doordrongen dat er meer nodig is dan enkel te verwijzen naar eerder gemaakte afspraken; vooral via meer contactmomenten wordt getracht het proces weer in het gareel te krijgen. Het maken van procesafspraken is dan bedoeld als tijdelijk houvast om tijdens het interactieve proces los te laten of ervan af te wijken als de ontwikkelingen in het proces daartoe nopen. Het blijven vasthouden aan de eerder gemaakte procesafspraken kan dan eerder averechts werken en nadelige gevolgen hebben voor het procesverloop van interactieve beleidsvorming. Het gaat overigens te ver om te concluderen dat een lichte vorm van procesontwerp te prefereren is boven een zwaar procesontwerp. Het is bijvoorbeeld niet te verwachten dat het procesontwerp en de stijl van procesmanagement van Alders in de ONR casus niet zomaar

toe te passen zou zijn op de Peelvenen casus. In deze casus is namelijk sprake van sterke belangenconflicten (nog sterker dan in de ONR casus) en een groot wantrouwen tussen de partijen. Het lijkt in dat geval meer voor de hand te liggen om voor aanvang van het interactieve proces een gedetailleerd procesontwerp te maken met daarin onder andere regels ter bescherming van de belangen van de partijen als garantie voor een goed procesverloop.

### **Openheid van het proces: continu of afwisselend?**

Uit de analyse van de verschillende projecten (VERM, InfraLab A28 en Biodiversiteit Hoeksche Waard) kunnen we afleiden dat interactieve processen met name in de beginfasen toegankelijk en transparant zijn voor de deelnemers, maar dat deze mate van openheid afneemt naarmate de fasen van voorbereiding van besluitvorming en besluitvorming zelf naderen. Participanten wordt zicht ontnomen op deze fasen, en hebben weinig mogelijkheden om überhaupt actief in deze fasen te participeren. De gangbare besluitvormingsroutines zijn dominant geworden in het interactieve proces. De procesmanager treedt hier onvoldoende corrigerend in op, mede door de relatief geringe aandacht die deze fasen krijgen in het procesontwerp voor aanvang van het interactieve proces en procesmanagement tijdens het interactieve proces. Daarnaast is de procesmanager voornamelijk bezig met het begeleiden van interacties tussen de belanghebbende partijen in het daarvoor gecreëerde overlegplatform. Dit leidt tot verwaarlozing van ambtelijke en bestuurlijke processen die na het interactieve proces in gang worden gezet.

Twee projecten kennen een gefragmenteerd beeld van burgerparticipatie, namelijk Nieuwe Hollandse Waterlinie en Peelvenen. Bij het eerste project worden burgers en maatschappelijke groepen op bepaalde momenten betrokken om draagvlak te toetsen van de (voornamelijk door ambtenaren) opgestelde plannen voor het gebied. Deze ritmische aanpak werkt in deze casus; het proces verloopt redelijk vloeiend en de plannen kunnen op redelijke steun van de *stakeholders* rekenen. Het tweede project ontspoort totaal door de chaotische aanpak voor burgerparticipatie; op het eind is er totaal geen sprake meer van betrokkenheid van burgers. Dit leidt uiteindelijk tot meer conflict dan bij aanvang van het traject van burgerparticipatie.

Alleen bij de casus ONR en VROM-Burgerplatform worden de fasen van politiek-bestuurlijke besluitvorming nog enigszins toegankelijk gehouden voor belangengroepen. Hiermee wordt toezicht op wat met de resultaten uit de burgerparticipatie gebeurt ingebouwd, hetgeen een steun in de rug is voor de doorwerking van die resultaten in formele besluitvorming. De procesmanager is erg kien op het open houden van het proces, ook in de fasen van formele besluitvorming. De manager heeft niet alleen oog voor de interacties in het interactieve proces



zelf, maar ook voor de verbinding met de ambtelijke voorbereiding die erna plaatsvindt.

### **Informatieontsluiting: informatiestrategie op openbaarheid?**

Als we kijken naar de informatieontsluiting bij de verschillende projecten, kunnen we de onderzochte casus in drie categorieën onderverdelen. De eerste categorie projecten (VERM en Peelvenen) wordt gekenmerkt door een zeer geringe mate van openbaarheid van informatie. Informatieverspreiding vindt vaak ongeorganiseerd plaats, hetgeen voor onduidelijkheden zorgt voor participanten. De tweede categorie projecten (Nieuwe Hollandse Waterlinie) kent een wisselend beeld; informatie wordt lange tijd bij ambtenaren gehouden, om vervolgens kortstondig openbaar te maken. Plannen worden dan getoetst op hun maatschappelijke haalbaarheid. De derde categorie projecten (VROM-Burgerplatform, ONR, LNV-Consumentenplatform, Biodiversiteit Hoeksche Waard en InfraLab A28) kent een redelijk grote mate van openbaarheid van informatie. Opvallende verschillen tussen deze projecten zijn te vinden op het vlak van gekozen informatiestrategie. Sommige projecten (LNV-Consumentenplatform en Biodiversiteit Hoeksche Waard) kennen voornamelijk een aanbodgedreven informatieverschaffing; ambtenaren bepalen grotendeels welke informatie wanneer aan anderen openbaar moet worden gemaakt. Andere projecten (zoals VROM-Burgerplatform, InfraLab A28 en ONR) kennen naast een aanbodgedreven ook een vraaggestuurde informatieverschaffing. Niet alleen ambtenaren bepalen de informatievraag, maar ook de participanten zelf geven aan welke informatievragen bij hen leven. Dit zorgt voor een nog grotere mate van openbaarheid van de informatie tijdens het interactieve proces. Bij deze projecten wordt het proces van kennisdeling georganiseerd.

### **Afstemming interactief met bestaande processen: gekoppeld of ontkoppeld?**

Op dit procesaspect scoren de meeste interactieve projecten (Peelvenen, VERM, Biodiversiteit Hoeksche Waard, Nieuwe Hollandse Waterlinie, InfraLab A28 en LNV-Consumentenplatform) negatief. Het interactieve proces is ontkoppeld van het formele besluitvormingstraject. De projecten Peelvenen en VERM springen het meest uit de toon: daar zorgt de ont koppeling voor een negatieve opstelling van participanten, omdat zij zeer ontevreden zijn over de manier waarop hun input wordt genegeerd of onherkenbaar vervormd in het ambtelijk-bestuurlijke circuit. Het is opvallend dat bij zes van de acht onderzochte casussen de koppeling tussen interactief proces en formele besluitvorming ontbreekt als facet van procesmanagement. Deze weeffout in procesontwerp en -management zien we op verschillende momenten in tijd optreden; bij de InfraLab-projecten en VERM (ministerie van V&W) midden jaren negentig, maar ook na 2000 bij nieuwere projecten als Biodiversiteit Hoeksche Waard en Nieuwe Hollandse Waterlinie (ministerie van VROM). Er lijkt dus niet te worden geleerd van eerdere landelijke interac-

tieve projecten. De professionaliteit van procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming lijkt in de tijd bezien niet toe te nemen; steeds weer lijken dezelfde fouten te worden gemaakt. Hierop komen we in hoofdstuk 7 terug.

Twee projecten springen er in positief opzicht uit: ONR en VROM-Burgerplatform. Bij deze projecten is het procesmanagement expliciet gericht op het aanbrengen van koppelingen tussen het interactieve proces en ambtelijk-bestuurlijke processen. Bij deze projecten is de tevredenheid over de uitkomsten uit de interactieve processen dan ook groot. Hierop gaan we door bij de volgende conclusies.

### **Mate van overeenstemming: het spel of de knikkers?**

Uit de analyse van de acht landelijke interactieve projecten komt naar voren dat twee projecten laag scoren op de mate van overeenstemming over de uitkomsten. Dit zijn VERM en Dialoog Peelvenen. De deelnemende participanten zijn overwegend ontevreden over de bereikte resultaten. De andere zes projecten scoren positief op de mate van overeenstemming over de bereikte resultaten. Bij vier daarvan plaatsen we een kanttekening: A28 omdat bestuurlijk commitment lang uitblijft, LNV-Consumentenplatform omdat dit platform voornamelijk meningsvormend is, Biodiversiteit Hoeksche Waard omdat niet gestreefd wordt naar integrale oplossingen maar naar oplossingen binnen de onderscheiden themagroepen en Nieuwe Hollandse Waterlinie omdat het rommelige proces wordt gecompenseerd door serieus omgaan met en opnemen van resultaten uit het interactieve proces in het uiteindelijke besluit. In het laatste geval kunnen we constateren dat een matig proces (het spel) wordt hersteld door het overnemen van de adviezen (de knikkers) uit de burgerconsultatie.

Er blijven twee projecten over, ONR en VROM-Burgerplatform, die zonder kanttekeningen een (redelijk) hoge mate van overeenstemming kennen over de uitkomsten.

### **Relaties procesontwerp, procesverloop/management en uitkomsten**

Als we conclusies proberen te trekken over alle drie de aspecten heen: procesontwerp, procesverloop/management en uitkomsten, dan blijkt dat geen makkelijke opgave te zijn. Ieder project heeft zijn eigen specifieke eigenschappen en contextuele kenmerken die het welhaast onmogelijk maken om generaliserende uitspraken te doen. Toch doen we een poging om patronen te herkennen uit de vergelijkende procesanalyse die we in dit hoofdstuk hebben uitgevoerd.

Slechts twee projecten komen goed uit de bus wat betreft verbanden tussen procesverloop/management en uitkomsten. Dat zijn de casus ONR en VROM-Burgerplatform. Op de proceselementen openheid, informatieontsluiting en afstemming interactief proces en formeel besluitvormingstraject scoren deze twee projecten positief. Tegelijkertijd zijn de participanten (redelijk) tevreden over de uitkomsten

van deze projecten. Proberen we dan ook een verband te leggen met de dimensie procesinrichting, dan valt op dat deze twee projecten verschillen. ONR kent een lichtgewicht procesontwerp terwijl aan het VROM-Burgerplatform een zwaar procesontwerp ten grondslag ligt. Theorie over procesmanagement gaat uit van een positieve relatie tussen een uitgewerkt procesontwerp en het procesverloop (o.a. De Bruijn e.a., 1998). De casus VROM-Burgerplatform past in dit beeld, ONR wijkt daar juist weer vanaf. Tegelijkertijd kan over deze casus worden gezegd dat een lichtgewicht procesontwerp 'gecompenseerd' wordt door een zeer actieve en adaptieve stijl van procesmanagement. Tijdens het interactieve proces wordt maar op enkele procesregels teruggevallen en is de procesmanager erg gericht op met name het leggen van koppelingen tussen verschillende gremia, zowel in als direct buiten het interactieve proces. Deze casus zou betekenen dat ook een lichtgewicht procesontwerp positief kan uitwerken op een goed procesverloop (en ook nog eens met goede uitkomsten), mits er een actieve en adaptieve stijl van procesmanagement tegenovergesteld wordt (zie ook Edelenbos en Klijn, 2005).

De twee projecten VERM en Peelvenen geven in spiegelbeeld bevestiging van bovenstaande patronen. Beide projecten scoren laag op de mate van overeenstemming over de uitkomsten. Tegelijkertijd kunnen we constateren dat deze projecten een matig procesverloop kennen; de openheid van het interactieve proces is matig, de informatieontsluiting is slecht verzorgd en er is sprake van een ont koppeling tussen interactief proces en het formele besluitvormingstraject. Deze projecten kennen ook een licht procesontwerp, waarin op rudimentaire wijze het interactieve proces wordt voorgestructureerd. De theorie over procesmanagement geeft aan dat dit vaak samengaat met procesproblemen tijdens het verloop van het interactieve proces (Edelenbos, 2000).

Het project Nieuwe Hollandse Waterlinie valt op door haar ambigue relatie tussen procesverloop en uitkomsten. Het procesverloop laat overwegend een rommelig beeld zien (wisselend open en gesloten, geringe afstemming tussen interactief proces en formeel besluitvormingstraject), maar participanten zijn wel (overwegend) positief over de uitkomsten. Deze casus brengt tot uitdrukking dat een matig procesverloop goedge maakt kan worden met doorwerking van de resultaten in formele besluitvorming. Participanten accepteren een matig procesverloop, tenzij hun meningen en standpunten worden doorvertaald in besluiten. Het gaat hen uiteindelijk om de behaalde knikkers en minder om een mooi doorlopen spel. Bij deze casus is de relatie tussen procesontwerp en procesverloop minder verrassend; de casus onderstreept dat een rudimentair procesontwerp onvoldoende is om een goed procesverloop te waarborgen.

# MACHTSDIMENSIE IN DE INTER- ACTIEVE PRAKTIJK

## 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de machtsdimensie van nationale interactieve beleidsvorming centraal. Macht hebben we in hoofdstuk 2 omschreven als het vermogen van deelnemers om de 'loop der gebeurtenissen' in interactieve projecten te veranderen. Dit kan gebeuren door de inzet van machtsmiddelen, zoals kennis, grond en geld, maar ook door sommige actoren wel en andere niet uit te nodigen om te participeren in het interactieve proces. Invloed betreft het daadwerkelijke resultaat van machtsuitoefening. Het gaat hierbij om de mate waarin deelnemers er in slagen daadwerkelijk resultaten te bereiken die in overeenstemming zijn met de eisen en wensen die men vooraf heeft geformuleerd. In hoofdstuk 2 zijn drie vormen van macht onderscheiden: relationele, dispositionele en structurele macht. Relationele macht is het vermogen van actoren machtsmiddelen in te zetten. Dispositionele macht is de positionering van actoren ten opzichte van elkaar in een project als gevolg van een ongelijke verdeling van machtsmiddelen. Deze specifieke positionering van actoren bepaalt het vermogen van actoren om machtsmiddelen in te zetten. Structurele macht ten slotte verwijst naar de ongelijke verdeling van machtsmiddelen in een project als gevolg van bestaande structuren.

In dit hoofdstuk beschrijven en analyseren we de machtsstrijd in de verschillende projecten aan de hand van de driedeling architectuur, feitelijk handelen en uitkomsten: (1) de strijd over de opzet van het project (paragraaf 5.2), (2) de strijd binnen het project (paragraaf 5.3), en (3) de strijd rond de besluitvorming (paragraaf 5.4).

Het eerste aspect is de strijd over de opzet van de machtsarchitectuur (paragraaf 5.2). De machtsarchitectuur is in hoofdstuk 2 gedefinieerd als stelsel van inhoudelijke en organisatorische regels, die de toegang, de onderhandelingen en besluitvormingsmechanismen binnen projecten structureren. De analyse van en de strijd over de opzet van de machtsarchitectuur bestaat uit de volgende elementen. Allereerst de rol van de initiatiefnemer. De initiatiefnemer speelt een belangrijke rol bij de selectie van de deelnemers en het formuleren van de randvoorwaarden (Waar gaat het over? Hoe verhoudt het project zich tot andere besluitvormingsprocessen?). In hoeverre leiden deze keuzes van de initiatiefnemer tot conflicten met andere actoren? Een tweede belangrijke element van de machtsstrijd over de architectuur is de wijze waarop de machtsmiddelen over de deel-

nemers zijn verdeeld en indien daar sprake van is door wie deze verdeling is geregeld. Het vormgeven van de architectuur van een project is daarmee een vorm van dispositionele macht, die het vermogen van participanten bepaalt resultaten te bereiken (relatieve macht).

Het tweede niveau van analyse betreft de reconstructie van de machtsstrijd binnen de projecten (paragraaf 5.3). Dit gebeurt aan de hand van de thema's: aard van de participatie en de inzet van machtsmiddelen. De aard van de participatie – en de inluitings- en uitsluitingsregels die hier mee samenhangen – is voor een belangrijk deel vastgelegd in de gekozen architectuur van het project. Cruciaal voor het bepalen van invloed is de daadwerkelijke inzet van machtsmiddelen enerzijds (over welke machtsmiddelen kunnen de deelnemers beschikken en hoe worden deze ingezet) en de mogelijkheden van deelnemers om – in onderhandelingen – de inhoudelijke of procesmatige regels van het spel te veranderen anderzijds.

Het derde niveau van analyse betreft de machtsstrijd rond de besluitvorming (paragraaf 5.4). De reconstructie van de machtsstrijd rond de besluitvorming richt zich op de wijze waarop de uitkomst van de projecten wordt 'meegewogen' in de uiteindelijke besluitvorming. Het gaat om de vraag wie het uiteindelijke besluit neemt en in welke mate dezelfde actoren betrokken zijn geweest bij de onderhandelingen in het project en bij de uiteindelijke besluitvorming.

In paragraaf 5.5 trekken we conclusies over macht, invloed en participatie. Aan de orde komen de wijze waarop de gekozen architectuur van invloed is op de aard van participatie en de machtspositie van actoren ten opzichte van elkaar en de relaties tussen de drie niveaus van machtsanalyse: architectuur, feitelijk handelen en uitkomsten. Hoe heeft de machtsstrijd rond de architectuur en de machtsstrijd binnen de projecten de uiteindelijke besluitvorming gestructureerd? Tevens besteden we aandacht aan de mate waarin burgers in nationale interactieve processen invloed hebben gehad op de beleidsontwikkeling.

In tabel 5.1. geven we een overzicht van de aspecten macht, invloed en participatie in de projecten die door ons zijn onderzocht. In de navolgende paragrafen werken we deze aspecten uit en lichten we ze toe aan de hand van voorbeelden uit de projecten.

---

Tabel 5.1 Machtsdimensie in de acht interactieve projecten

---

## **Machtsarchitectuur (rol initiatiefnemer en verdeling machtsmiddelen)**

### **VERM**

Architectuur: vlottrekken vastgelopen besluitvorming. Initiatiefnemers: kabinet en de gemeente Rotterdam beschikken over dispositionele macht. Dempen van tegengestelde belangen. Actoren mobiliseren machtsmiddelen om eigenbelang te kunnen realiseren.

### **ONR**

Initiatiefnemer (ministerie van V&W) definieert beleidsprobleem en bakent het project af binnen gegeven oplossingsrichtingen. Architectuur gericht op creëren draagvlak, waarbij alle betrokkenen beschikken over informatie.

### **Nieuwe Hollandse Waterlinie**

Omdat cultuurhistorische en ontwikkelingsplanologische 'frames' van de rijksoverheid richtinggevend zijn, spelen burgers geen rol bij agendavorming. Machtsarchitectuur gebaseerd op creëren van draagvlak. Overheden verstrekken informatie.

### **InfraLab A28**

Machtsarchitectuur gericht op het creëren van draagvlak. Regels van het spel vooraf duidelijk gegeven met het procesontwerp.

### **Biodiversiteit Hoeksche Waard**

Architectuur gericht op verzamelen van informatie voor beleid. Vooraf weinig spelregels geformuleerd. Initiatiefnemers: ministerie van VROM en provincie Zuid-Holland. Vooraf was er duidelijkheid over de adviserende rol van burgers.

### **Dialogo Peelvenen**

Architectuur gericht op het oplossen van ontembare problemen uit het verleden. Initiatiefnemers: Rijk en provincie. Ongelijke verdeling machtsmiddelen (kennis, grond, geld) gegeven de initiële probleemdefinitie (1500 ha natuur).

### **Burgerplatform VROM**

Architectuur gericht op verzamelen van informatie voor beleid. Centraal staat het genereren van innovatieve ideeën door burgers. Ambtenaren stellen informatie beschikbaar aan de burgers in de platforms.

### **LNV-Consumentenplatform**

Architectuur gericht op het verzamelen van informatie voor beleid. Initiatiefnemer ministerie van LNV. Samenstelling platforms: deskundigen die belang consumenten vertegenwoordigen. Ambtenaren stellen informatie beschikbaar, deelnemers beschikken over eigen expertise.

## **Machtsstrijd binnen de projecten (aard van participatie en de feitelijke inzet van machtsmiddelen)**

### **VERM**

Participatie op basis van belangen. Dominante rol van de ambtelijke projectorganisatie. Verschil in toegang tot machtsmiddelen informatie en kennis. Informatieachterstand bij burgers, lokale politici en lokale belangengroepen. Door ambtenaren geleverde informatie te veel, te laat en niet transparant.

### **ONR**

Alle participanten beschikken over specialistische informatie en worden door het secretariaat van informatie voorzien. ConSept is de enige partij die andere partijen actief van informatie voorziet. Door de constructie van een 'package deal' hebben actoren blokkeringsmacht t.a.v. adviezen.

### **Nieuwe Hollandse Waterlinie**

Selectie van actoren door projectbureau op basis van diversiteit en representativiteit: gefragmenteerde toegankelijkheid. Burgers zijn voor informatie afhankelijk van projectbureau. Informatie wordt pas aangeboden om maatschappelijk draagvlak te toetsen. Ontwerpkennis richtinggevend voor de onderhandelingen. Private investeerders beschikken over de financiële middelen.

### **InfraLab A28**

Participatie van burgers duidelijk gedefinieerd in de stem- en agorafase. Selectie actoren op basis van diversiteit en representativiteit. Informatie wordt geleverd door RWS.

### **Biodiversiteit Hoeksche Waard**

Burgers betrokken in de agendavormings- en menings/besluitvormingsfase. De feitelijke inzet van het machtsmiddel informatie bleef beperkt tot de themagroepen. Toegankelijkheid tot het proces wordt geringer naarmate het proces vordert.

### **Dialogo Peelvenen**

Inzet machtsmiddelen afhankelijk van belang. Het uitwerken van de centrale doelstelling in verschillende projectgroepen gaf de verschillende belangengroepen de mogelijkheid het eigen belang in relatieve beslotenheid uit te werken. Inzet machtsmiddelen in relatief conflictloze omgeving. Streekcommissie houdt zich afzijdig van het interactieve proces; ont koppeling tussen interactief proces en bestuurlijk traject.

### **Burgerplatform VROM**

Burgers konden zich zelf opgeven en hebben de rol van adviseur. Burgers maken gebruik van de door ambtenaren aangeleverde informatie.

### **LNV-Consumentenplatform**

De leden van de platforms zijn geselecteerd op basis van affiniteit met onderwerp en expertise. Een kerngroep van ambtenaren selecteert thema's en stakeholders. Keuze thema gebeurt op basis van de door ambtenaren gemaakte inventarisatie.

## **Machtsstrijd rond besluitvorming (mate waarin uitkomsten doorwerken)**

### **VERM**

Duidelijke cesuur tussen project en besluitvormingsfase. Ambtenaren en bestuurders willen de handen vrij houden. Geen draagvlak onder de participanten over de formele besluitvorming voor vervolprocedure.

### **ONR**

Strijdpunt 750 ha natuur. Onder druk van de Tweede Kamer neemt het kabinet het ONR advies over in de PKB.

### **Nieuwe Hollandse Waterlinie**

Advies van burgers slechts input voor Linieperspectief. Provincie heeft de regie bij de uitvoering en uitwerking van de projectenveloppen.

### **InfraLab A28**

Hoge mate van overeenstemming over probleemgebieden uit de Agorafase. Inbedding van resultaten binnen RWS niet geregeld. Project vastgelopen op onduidelijke bestuurlijke verantwoordelijkheden.

### **Biodiversiteit Hoeksche Waard**

Themagroepen presenteren 28 plannen. Binnen VROM heeft staatssecretaris geld beschikbaar gesteld om sommige plannen een vervolg te geven. Regionale doorwerking is onduidelijk vanwege conflicterende belangen tussen VROM en de provincie.

### **Dialogo Peelvenen**

Geringe mate van overeenstemming. Door duidelijke cesuur tussen project en besluitvormingsfase houden bestuurders de 'handen vrij'.

### **Burgerplatform VROM**

Het platform levert veel adviezen op. Staatssecretaris en hoge ambtenaren hebben aangegeven sommige adviezen een vervolg te geven (waaronder PASTIS).

### **LNV-Consumentenplatform**

Onduidelijk wat er met de beleidssuggesties wordt gedaan. Hoge mate van overeenstemming in het platform, maar er is geen bestuurlijke follow-up.



## 5.2 (Machts)architectuur

De machtsarchitectuur van een project vormt de context waarbinnen onderhandelingen plaatsvinden. Voor het realiseren van deelbelangen is het voor actoren van belang dat ze invloed kunnen uitoefenen op de inhoudelijke en procesmatige spelregels van het project. Achterliggende gedachte is dat de gekozen inhoudelijke en procesmatige kaders in belangrijke mate de aard van participatie bepalen, de verdeling van machtsmiddelen en onderhandelingsregels tussen de participanten vastleggen en het vermogen van actoren bepalen om daadwerkelijk invloed uit te oefenen. De initiatiefnemer speelt hierbij een belangrijke structurende rol. Hij selecteert participanten en formuleert vaak de initiële probleemdefinitie. Bij interactieve projecten op nationaal niveau is echter sprake van twee vormen van 'initiatiefnemerschap'. De eerste vorm betreft het initiatief een project te starten. Verderop behandelen we deze vorm van 'initiatiefnemerschap' en de invloed van de initiatiefnemer op de selectie van deelnemers en het definiëren van de problemen. Een tweede vorm van initiatief betreft de verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke en procesmatige inrichting van het project zelf. Deze berust in de regel bij de procesmanager of projectleider (zie hoofdstuk 4 en paragraaf 5.3). Naast de rol van de initiatiefnemer wordt de machtsstrijd over de projectarchitectuur beïnvloed door de beschikbaarheid en verdeling van machtsmiddelen en de met de architectuur gegeven regels van het beleids- en onderhandelingspel.

### Rol van initiatiefnemers

Kenmerkend voor vrijwel alle projecten is dat de rijksoverheid initiatiefnemer is en daarmee in belangrijke mate de probleemdefinitie bepaalt. Doordat de onderhandelingen plaatsvinden in de context van de door één of meerdere departementen gegeven initiële probleemdefinities, wordt hiermee het speelveld van het project in belangrijke mate afgebakend. Variatie bestaat er ten aanzien van de mate van invloed op het formuleren van de oplossingsrichtingen. Burgers en andere deelnemers onderhandelen met andere woorden binnen de door ministeries gegeven probleemdefinities, maar kunnen in sommige gevallen tijdens de onderhandelingen nieuwe oplossingen aandragen. De mate waarin dit mogelijk is, hangt af van de ruimte die bijvoorbeeld de projectleider andere actoren biedt (zie paragraaf 5.3). Dit betekent echter niet dat deze oplossingen ook worden overgenomen. De uitkomst van de projecten bestaat in bijna alle gevallen uit een advies aan ministeries, Tweede Kamer of andere besluitvormende instituties.

Het LNV-Consumentenplatform en VROM-Burgerplatform zijn door de ministeries van LNV en VROM opgericht om de 'oog-en-oorfunctie' van de overheid te versterken. Centraal staat het leren van burgers en consumenten door de rijksoverheid. Het effect van dit leerproces varieert van het versterken van het vertrouwen

van de consument tot het vertalen van de ervaringen van burgers over hun leef-omgeving in concreet beleid. Een vergelijkbare opzet kent het project Biodiversiteit Hoeksche Waard, waarin de initiatiefnemers, het ministerie van VROM en de provincie Zuid-Holland, hebben gekozen voor een interactief pilotproject om het abstracte begrip biodiversiteit samen met burgers op een praktische manier te vertalen naar het lokale niveau. Er wordt gestreefd naar het betrekken van ongeorganiseerde burgers uit de regio bij de beleidsvorming.

De revitalisering van de Hollandse Waterlinie met het project Nieuwe Hollandse Waterlinie (NHW) is een gezamenlijk initiatief van de ministeries van VROM, V&W, LNV en OC&W. Vooral de nota's *Belvedere* en *Ontwerpen aan Nederland. Architectuurbeleid 2001-2004* structureren de probleemdefinitie, oplossingsrichtingen en de regels van het spel. In deze nota's komt de wens van de rijksoverheid naar voren om ontwerpen en architectuur in een vroeg stadium prioriteit te geven in de ruimtelijke ordening en de ontwikkelingsgerichte benadering van cultuurhistorie. In de nota *Belvedere* wordt het project de NHW beschouwd als een uitgelezen voorbeeld van de wijze waarop cultuurhistorie en ruimtelijke ordening hand in hand zouden moeten gaan, terwijl in de Architectuurnota de NHW wordt opgevoerd als een Groot Project. Duidelijk is dat bij aanvang van het project zowel het cultuur-historische frame als het ontwikkelingsplanologische frame van de rijksoverheid richtinggevend zijn voor de interacties, de integratie van probleemdefinities en mogelijke oplossingsrichtingen.

De InfraLab methodiek is een door het ministerie van Verkeer en Waterstaat (Rijkswaterstaat) ontwikkelde interactieve methodiek. Aanleiding was de trage ontwikkeling en uitvoering van grote infrastructurele projecten, het gebrek aan draagvlak voor deze projecten en de perceptie dat door RWS bedachte oplossingen vaak meer van hetzelfde leken te zijn. De vier testpilots (A27, A12, N44 en de A28) hadden tot doel het verkleinen van de kloof tussen overheid en burger, het verkorten van lange proceduretijden en het ontwikkelen van creatieve oplossingen. Opdrachtgever voor het project A28 is Rijkswaterstaat Utrecht. RWS Utrecht wilde met deze pilot zowel de methode van interactieve beleidsvoering toetsen als het samen met maatschappelijke actoren zoeken naar oplossingen voor de capaciteits- en verkeersproblemen op de A28.

Het initiatief tot het project VERM werd in 1996 door het toenmalige kabinet genomen met als belangrijkste doel het vinden van oplossingen voor het gesignaleerde ruimtegebrek in de Rotterdamse haven. De rijksoverheid en de gemeente Rotterdam definieerden het probleem. VERM bouwt voort op de uitkomsten van het project ROM-Rijnmond en geeft invulling aan de aanbeveling van de WRR om bij grote projecten een nut- en noodzaakdiscussie te starten. Het ministerie van V&W nam het initiatief tot het Overleg Niet Rijkspartijen (ONR), met als doel

het creëren van voldoende draagvlak. Er werd voor een interactief proces gekozen omdat men van mening was dat het kabinet alleen een besluit zou nemen als het ook maatschappelijk breed zou worden gedragen.

De Streekcommissie Peelvenen is een combinatie van een rijks- en regionaal-/lokaal initiatief. Aan de ene kant structureren rijksinitiatieven zoals ROM-beleid (NUBL) en Strategische Groenprojecten de aard van de onderhandelingen, aan de andere kant gebeurt dit door het lokale initiatief Peel-land. In 1993 wordt door ZLTO (toen nog NCB) en vooruitstrevende boeren de Milieucoöperatie de Peel (MCP) opgericht om milieu en natuur te integreren in de agrarische bedrijfsvoering. In het kader van de NUBL werkt de MCP samen met de Werkgroep Behoud de Peel (WBdP) een plan van Aanpak in het kader van NUBL uit. Dit resulteert tevens in de oprichting van stichting Peel-land. In 1995 wordt vanuit NUBL de Projectgroep Peelvenen opgericht. Deze projectgroep bestaat uit ambtenaren van de provincies Noord-Brabant en Limburg en het ministerie van LNV, met als doel het op gang brengen van een proces met betrokken partijen in de streek om te komen tot het oplossen van knelpunten die de streek en overheden ervaren bij de beleidsuitvoering op het gebied van ruimte, water, milieu en economie en het realiseren van 1500 ha nieuwe natuur. In de periode 1996-1999 heeft de Streekcommissie projecten uitgevoerd en begeleid en een projectplan voor Landinrichting opgesteld. De Streekcommissie Peelvenen ontwikkelt zich tot Landinrichtingscommissie. De Streekcommissie streefde naar consensus tussen de betrokken actoren door te overleggen over de voorwaarden waarmee de verschillende belangengroepen konden instemmen met een gezamenlijke aanvraag voor landinrichting voor het gebied. Tevens werden proefprojecten uitgevoerd om betrokkenen te helpen knelpunten op te lossen. Een belangrijk knelpunt was het gebrek aan draagvlak in de streek. Besloten werd de Dienst Landelijk Gebied (DLG) een dialoogproject te laten uitvoeren.

### **Verdeling van machtsmiddelen en initiële regels van het spel**

De specifieke verdeling van machtsmiddelen en de geformuleerde regels van het spel hangen af van de specifieke architectuur van een project. De verschillende projecten kunnen worden ingedeeld aan de hand van de volgende vormen van architectuur: (1) (project)architectuur gericht op het verzamelen van informatie voor het beleid, (2) (project)architectuur gericht op het oplossen van vastgelopen beleidsproblemen en (3) (project)architectuur gericht op het realiseren van draagvlak.

Kenmerkend voor de architectuur van de projecten LNV-Consumentenplatform; VROM-Burgerplatform en Biodiversiteit Hoeksche Waard is het verzamelen van informatie voor beleid. Centraal staat het genereren van innovatieve ideeën en

het opstellen van de beleidsagenda. Door deze architectuur zijn er vooraf relatief weinig inhoudelijke spelregels gedefinieerd. In het pilot-project de Hoeksche Waard waren burgers vrij zich in te delen bij thema's of om zelf thema's aan de agenda toe te voegen. Een duidelijke procesregel was dat de politiek de uiteindelijke beslissing neemt en dat de door burgers aangedragen ideeën niet automatisch zouden worden omgezet in beleid of zouden worden uitgevoerd. De keerzijde van het nauwelijks vastleggen van regels was dat de rol van de klankbordgroep ten opzichte van de begeleidingsgroep niet specifiek was vastgelegd. Hierdoor bestond er onduidelijkheid over hun bijdrage. Ook bij de beide platforms zijn vooraf geen of nauwelijks inhoudelijke regels of randvoorwaarden geformuleerd. Voor het LNV-Consumentenplatform inventariseren kerngroepen van ambtenaren mogelijke thema's en schrijven de voorbereidende stukken. De dossiers zijn zo opgesteld dat de deelnemers inhoudelijke informatie krijgen, zonder dat ze in een bepaalde richting worden gestuurd. Op basis van de inventarisatie van de kerngroepen kiezen de 20 deelnemers aan het consumentenplatform de thema's. De thema's van het VROM-Burgerplatform moesten, volgens de Bestuursraad, aan twee criteria voldoen: de thema's moeten burgers interesseren en het moeten VROM-brede thema's zijn. Gezien deze opzet van de projecten zijn het de ministeries die het machtsmiddel informatie ter beschikking stellen.

De architectuur van de projecten VERM en de Peelvenen is opgezet om ontembare problemen uit het verleden op te lossen (of wel het oplossen van vastgelopen beleidsproblemen). Beide projecten worden gekenmerkt door sterke belangenconflicten tussen ecologie en economie. Dit leidt tot het mobiliseren van eigen hulpmiddelen om het eigenbelang in de onderhandelingen zo goed mogelijk te kunnen realiseren. Kenmerkend voor deze complexe projecten op het terrein van ruimtelijke ontwikkeling is dat vanwege de scherp tegengestelde eigenbelangen moeilijk tot gemeenschappelijke belangen gekomen kan worden. Macht richt zich op het maximaliseren van het eigenbelang van actoren.

Centraal in de projecten InfraLab A28, de Nieuwe Hollandse Waterlinie en ONR staat het realiseren/creëren van draagvlak. Inhoudelijk is het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie bij aanvang afgebakend door de rijksnota's *Belvedere* en *Ontwerpen aan Nederland*. Hierdoor spelen burgers en maatschappelijke organisaties geen rol bij de agendavorming, maar alleen in de fase van beleidsvorming. Tijdens het maatschappelijke debat (beleidsvormingsfase), resulterend in het burgeradvies, konden burgers en maatschappelijke organisaties ideeën inbrengen binnen vooraf gegeven thema's (recreatie; cultuurhistorisch behoud en ontwikkeling; behoud en conservatie van het gebied). Hoewel het project als vrij open wordt gepresenteerd, zijn de kaders voor de participanten niet altijd even duidelijk. De regels van het participatietraject van InfraLab zijn vooraf duidelijk ge-

ven. Het project bestaat uit drie fasen: de Stemfase, Agorafase en Actiefase. Iedere fase kent duidelijke regels ten aanzien van participatie en de te leveren producten. In tegenstelling tot het participatietraject waren ten aanzien van de besluitvorming geen duidelijke regels gesteld, waardoor de inbedding van de resultaten binnen de organisatie van Rijkswaterstaat onvoldoende was geregeld. Doel van het project ONR was om adviezen te formuleren hoe de inhoudelijke doelstellingen van Project Mainport Rotterdam (PMR) uit te voeren. Het ONR brengt advies uit aan het Topberaad/kabinet. Vooraf worden door de voorzitter weinig inhoudelijke kaders vastgesteld. Duidelijk is wel dat de kaders van PMR richtinggevend zijn en dat er een unaniem advies moet worden ontwikkeld.

### **Deelconclusie**

De architectuur van een interactief project bestaat uit het geheel van inhoudelijke en organisatorische regels die de onderhandelingen binnen het project structureren. Deze specifieke regels en de ongelijke verdeling van machtsmiddelen over de actoren leidt tot een bepaalde positionering van actoren ten opzichte van elkaar in het project. Het vormgeven van de architectuur is daarmee een vorm van dispositionele macht. Analyse van de projecten maakt duidelijk dat overheden, in het bijzonder de rijksoverheid in 'nationale' projecten, beschikken over dispositionele macht. Het zijn ministers en/of ambtenaren die vooraf de regels van het spel definiëren. Daarbij heeft men als initiatiefnemer vaak een duidelijk doel voor ogen waarop de architectuur is afgestemd. Het project kan gericht zijn op het verzamelen van informatie voor beleid, het creëren van draagvlak of het 'vlottrekken' van vastgelopen besluitvorming. Iedere vorm van architectuur brengt een specifieke verdeling van machtsmiddelen met zich mee. Is het project gericht op het verzamelen van informatie voor beleid, dan stellen overheden informatie ter beschikking aan de deelnemende actoren. In theorie is in deze situatie sprake van een min of meer gelijke machtsbalans met als doel het verrijken van beleid. Ook bij architectuur gericht op het creëren van draagvlak speelt het verstrekken van informatie door overheden een belangrijke rol, maar de machtsbalans tussen initiatiefnemer en participanten is ongelijker dan bij een architectuur gericht op het verzamelen van informatie. Bij dit soort projecten heeft de initiatiefnemer vooraf duidelijke doelstellingen geformuleerd en is de architectuur gericht op het geaccepteerd krijgen van deze probleemdefinities en eventuele oplossingsrichtingen. In een architectuur gericht op het vlottrekken van vastgelopen besluitvorming gaat het in de meeste gevallen om een (sterk) gepolitiseerde beleidspraktijk, waar als gevolg van tegengestelde belangen er sprake is van een patstelling in de besluitvorming. De architectuur is in dit geval gericht op het 'dempen' van tegengestelde belangen, waarbij de initiatiefnemer tracht om samen met de partijen tot een gezamenlijke oplossing te komen. De positionering van de actoren is in deze architectuur gericht op een evenwichtige vertegenwoor-

diging van belangen, waarbij iedere actor in het project in de gelegenheid wordt gesteld het eigen belang over het voetlicht te brengen.

### **5.3 Machtsstrijd binnen de interactieve projecten**

De machtsstrijd binnen projecten gaat over het vermogen van actoren om machtsmiddelen in te zetten en daarmee invloed uit te oefenen. Deze vorm van relationele macht vindt plaats binnen de specifieke dispositionele machtsstructuur van een project. Achterliggende gedachte is dat het verloop van de machtsstrijd binnen de projecten wordt beïnvloed door de specifieke projectarchitectuur. Deze bepaalt wie er wel of niet mogen meedoen, op welke manier omgegaan wordt met belangenconflicten, welke resultaten worden verwacht en de mate waarin conflicten in het kader van het project worden opgelost, dan wel worden ‘doorgeschoven’ naar de besluitvormingsfase of uitvoeringsfase. Centraal staat de vraag wie welke machtsmiddelen gebruikt. Om de machtsstrijd binnen projecten aan de hand van deze vraag te kunnen reconstrueren, behandelen we in de volgende paragrafen de daadwerkelijke participatie en de in- en uitsluitingsregels die hieraan ten grondslag liggen en de daadwerkelijke inzet van machtsmiddelen door de betrokken actoren. Dit resulteert in een deelconclusie over daadwerkelijke invloed van deelnemers binnen de verschillende projecten.

#### **Daadwerkelijke participatie**

De inhoudelijke en procesmatige projectarchitectuur is van invloed op wie mogen participeren in een project. Aan de hand van de drie onderscheiden vormen van projectarchitectuur – verzamelen informatie, oplossen vastgelopen beleidsproblemen en realiseren van draagvlak – gaan we in deze paragraaf na welke gevolgen dit voor de aard van participatie heeft. Leidt een bepaalde architectuur tot een specifieke selectie van deelnemers of specifieke vormen van insluiting en uitsluiting en welke invloed heeft de projectarchitectuur op de inzet van hulpmiddelen?

#### **Insluiting en uitsluiting op basis van de projectarchitectuur**

Kenmerkend voor de architectuur van projecten gericht op het genereren van vernieuwende ideeën ter ondersteuning van toekomstig beleid is dat de selectie van participanten garant staat voor een zo groot mogelijke variatie aan ideeën. In de projecten VROM-Burgerplatform en het LNV-Consumentenplatform zijn de participanten voor een belangrijk deel geselecteerd op basis van diversiteit om een zo breed mogelijk inzicht te geven in de problemen en de wensen waar men in de dagelijkse leefomgeving als bewoner of als consument mee te maken heeft. Ook in het project Biodiversiteit Hoeksche Waard was sprake van het ontwikkelen van vernieuwende ideeën, maar in tegenstelling tot de andere twee zijn de deelnemers niet vooraf geselecteerd, maar was er sprake van een open inschrijving.

In het VROM-Burgerplatform hebben burgers nadrukkelijk de rol van adviseur. Door burgers te betrekken bij de beleidsvorming tracht het ministerie van VROM het vertrouwen van de burger in het milieubeleid te verhogen. Burgers konden zichzelf opgeven via de VROM-site. Op basis van het Mentality-model van Motivaction zijn burgers geselecteerd. Hierbij is gestreefd naar een zo groot mogelijke diversiteit. Per burgerplatform zijn 20 burgers geselecteerd. Het luisteren naar de wensen van consumenten en het krijgen van inzicht in het denken en handelen van 'de consument' staan ook centraal in het LNV-Consumentenplatform. Het Consumentenplatform vormt een aanvulling op het bestaande reguliere overleg tussen het ministerie, de sector en maatschappelijke organisaties. In de periode april 2002 tot juni 2004 hebben 8 burgerplatforms plaatsgevonden. De 20 leden van het Consumentenplatform zijn allen professionals en hebben op persoonlijke titel zitting in het platform. De leden zijn benoemd door de minister van LNV en zijn geselecteerd op basis van hun affiniteit met het onderwerp en expertise op het gebied van voedsel en/of consumenten. Gestreefd is naar een zo divers mogelijke groep (op basis van relevante sectoren). Een kerngroep van beleidsambtenaren inventariseert mogelijke thema's en *stakeholders* (uit de betreffende sector: wetenschap, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties). Om een eerste indruk van de mening van consumenten ten aanzien van een bepaald thema te krijgen, houdt de kerngroep een representatief opinieonderzoek en consumentenpanels. De leden van de consumentenplatforms kiezen een thema op basis van de door ambtenaren gemaakte inventarisatie. Het was de bedoeling dat de focusgroep (bestaande uit directeuren en MT-leden) een selectie maakte uit de door het consumentenplatform voorgestelde beleidssuggesties. De focusgroep heeft een kort bestaan gekend.

In het project Biodiversiteit Hoeksche Waard zijn burgers alleen betrokken in de agendavormings- en menings- en besluitvormingsfase (fasen 2 en 3). Voor de agendavormingsfase zijn burgers geworven via de belangenorganisaties in de klankbordgroep, via de media, een folder en internet. De geagendeerde functies (landbouw, natuur, recreatie, water, werken en wonen) worden uitgewerkt in werkgroepen bestaande uit een aantal burgers. In de menings- en beleidsvormingsfase waaraan 48 georganiseerde burgers deelnamen werkten de deelnemers hun ideeën met betrekking tot een thema uit tot concrete projectvoorstellen. Er werd niet gestreefd naar consensus: conflicterende ideeën konden naast elkaar bestaan. Doel was het samen met burgers uitwerking geven aan biodiversiteit voor de Hoeksche Waard.

Bij projecten gericht op het versnellen van langdurige besluitvorming of het 'vlot-trekken' van vastgelopen besluitvormingsprocessen is de participatie niet zozeer gericht op diversiteit, maar op een representatieve vertegenwoordiging van rele-

vante belangen om in overleg en onderhandeling de problemen op te lossen. Vooral de projecten VERM en de Peelvenen worden gekenmerkt door belangen- tegenstellingen. Interactief beleid wordt in deze projecten ingezet om uit beleids- impasses te geraken. Er staat in deze projecten duidelijk iets op het spel en door middel van een integrale benadering wordt getracht oplossingen te vinden voor de fragmentatie en verkokering van overheidsbeleid. Zowel bij VERM als de Peelvenen staan economische belangen tegenover bijvoorbeeld milieu- en natuurbelangen. Centraal in VERM stond de vraag of er sprake was van een ruimteprobleem in de Rotterdamse haven. Deze probleemdefinitie kwam voort uit het ROM-project Rijnmond. De dubbeldoelstelling van ROM-Rijnmond was tegelijkertijd het versterken van de mainport Rotterdam en het verbeteren van de kwaliteit van het woon- en leefmilieu in de regio. Geconstateerd werd dat er sprake was van een ruimtegebrek in de Rotterdamse haven. Naar aanleiding van dit gesignaleerde ruimtetekort en het advies van de WRR over grote infrastructurele projecten wordt er een nut- en noodzaakdiscussie gestart om na te gaan of er daadwerkelijk sprake is van ruimtegebrek. Hoewel het de bedoeling was dat er blanco wordt gestart, is vanaf het begin duidelijk dat de economische belangengroepen overtuigd zijn van de noodzaak van een tweede Maasvlakte, terwijl de milieu- en natuurgroepen vasthouden aan de dubbeldoelstelling uit het ROM-project: de noodzaak voor uitbreiding moet eerst worden aangetoond en mag alleen plaatsvinden binnen milieu- en natuurrandvoorwaarden. Gestreefd is naar diversiteit (via een schriftelijke enquête) en representativiteit (via een telefonische enquête). Deelnemers aan de enquêtes konden zelf beslissen of ze wilden participeren in de rondetafelbijeenkomsten (in de fase van de probleemanalyse) en de werkateliers (in de fase van het bedenken van oplossingsrichtingen). In de consultatiefase werden ook lokale en provinciale overheden en belangengroepen uitgenodigd.

Bij een projectarchitectuur gericht op het creëren van draagvlak voor te nemen oplossingen of voor het ontwikkelen van oplossingen, zoals bij InfraLab A28, ONR en de Nieuwe Hollandse Waterlinie, is de selectie van actoren gebaseerd op een combinatie van diversiteit en representativiteit. In het project InfraLab A28 was de participatie van burgers vooraf duidelijk gestructureerd via de stem- en agorafase. De *stakeholders* werden op verschillende manieren geselecteerd. Weggebruikers werden geselecteerd via kenteken, de omwonenden via een advertentie in de krant, vertegenwoordigers van intermediaire organisaties via een directe mailing, terwijl de bestuurders van de aangrenzende gemeenten op de hoogte worden gehouden van het experiment. In het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie is er bij de selectie van publieke actoren gestreefd naar representativiteit en diversiteit. De selectie van private actoren is gebeurd door het projectbureau en de projectleider (Leny van Vliet). Alle organisaties die mee wil-



den praten kregen daarvoor de mogelijkheid in de klankbordgroep. Het projectbureau besteedde speciale aandacht aan private actoren met financiële middelen of met specifieke expertise. Burgers zijn benaderd voor het maatschappelijke debat, dat plaatsvond van september 2001 tot januari 2002 en wat resulteerde in een burgeradvies. Aan het maatschappelijke debat namen naast individuele burgers ook maatschappelijke organisaties, overheden en ondernemers deel. Aan het project ONR nam een diversiteit aan maatschappelijke organisaties deel. Gestreefd is naar een representatieve vertegenwoordiging van alle belangen, maar om het project werkbaar te houden werd het aantal deelnemers beperkt. Zo werden de gemeenten Westvoorne en Goedereede vertegenwoordigd door de stadsregio Rotterdam. Hierdoor waren hun belangen nauwelijks vertegenwoordigd.

### **Inzet van machtsmiddelen**

Afhankelijk van de projectarchitectuur is er sprake van een verschil in toegang en beschikbaarheid van machtsmiddelen. Dit bepaalt de mogelijke inzet van machtsmiddelen door actoren. De belangrijkste hulpbronnen in de projecten zijn kennis, geld, grond en inzicht in besluitvormingsprocessen.

In het VERM-project was sprake van een verschil in toegang tot de machtsmiddelen informatie en kennis. Ter voorbereiding op de rondetafelbijeenkomsten (fase probleemanalyse) krijgen de deelnemers een informatiepakket toegestuurd. Ook tijdens de werkateliers (fase formulering oplossingsrichtingen) wordt informatie uitgedeeld. Hoewel over het algemeen de hoeveelheid, kwaliteit en leesbaarheid van de informatie als voldoende werd ervaren, vond een derde van de deelnemers dat de informatie te laat kwam en sommige stukken niet goed leesbaar waren. Dit hing samen met het verschil in kennis bij de participanten bij aanvang van het project. Vooral burgers, maar ook lokale politici en lokale vertegenwoordigers van belangengroepen, hadden een informatieachterstand over havens, milieu en natuur vergeleken met de overheden en landelijke belangengroepen. Sommige participerende burgers hadden geen tijd om in 2 dagen honderden pagina's aan stukken door te lezen en tevens werden de ambtelijke stukken van het ministerie van Economische Zaken niet altijd als goed leesbaar ervaren. Ook kwamen belangrijke onderzoeksresultaten (rapporten van CPB en van de projectgroep Maasvlakte 2) pas gereed toen het maatschappelijke debat met de samenleving al was afgerond. Dit beïnvloedde de uiteindelijke besluitvorming. In het project ONR daarentegen hadden alle actoren een min of meer gelijke toegang tot de benodigde informatie. De actoren beschikten vanuit een eigen expertise over de benodigde informatie en voldoende kennis. Tevens verstrekke het secretariaat de deelnemers van aanvullende informatie. In het bijzonder ConSept (een samenwerkingsverband van 7 provinciale natuur- en milieuorganisaties) voorzag de andere deelnemers actief van informatie.

Kern van het project Peelvenen was het realiseren van 1500 ha natuur. Binnen deze doelstelling moesten perspectieven voor de landbouw worden uitgewerkt - het ontwikkelen van een gebiedsgerichte aanpak van de ammoniakemissies, het realiseren van ontwikkelingsmogelijkheden van recreatie en toerisme en behoud, herstel en ontwikkeling van het landschap. De belangrijkste machtsmiddelen zijn kennis, grond en geld. De periode tussen het startdocument en de instemming met de projectnota is een cruciale periode. Voor de landbouw was de startnotitie te veel gericht op natuur- en milieudoelstellingen en was het landbouwbelang ondergewaardeerd. De doelstellingen uit de startnotitie worden vervolgens nader uitgewerkt in projectgroepen (landschap, recreatie, landbouw, water, aankoop strategieplan, betrokkenheid streek en leefbaarheid kleine kernen). Deze 'bouwstenen' vormden de basis voor de uiteindelijke projectnota. Het uitwerken van de bouwstenen in de projectgroepen gaf de verschillende belangengroepen de mogelijkheid het eigen deelbelang in relatieve beslotenheid verder uit te werken. Dit maakte het mogelijk hulpmiddelen, zoals onderzoek, in te zetten in een relatief conflictloze omgeving. Dit resulteerde bijvoorbeeld in een landbouwvisie waarin de verschillende landbouworganisaties aangeven hoe natuurontwikkeling kan worden gerealiseerd binnen de voorwaarde van een economisch gezonde landbouwstructuur. De landbouwsector ging ten slotte akkoord met de uiteindelijke projectnota en de voordracht voor Landinrichting, mits prioriteit wordt gegeven aan natuurontwikkelingsgebieden en de streek instemt met de plannen.

In de projecten LNV-Consumentenplatform en VROM-Burgerplatform is informatie het centrale machtsmiddel. In deze projecten verstrekken ambtenaren van de ministeries achtergrondinformatie over de verschillende thema's. In het Consumentenplatform zijn het de professionele leden die deze informatie wegen en beoordelen in het licht van de kennis waarover men zelf beschikt.

In het project InfraLab A28 worden de probleemdefinities in de stemfase vastgesteld door middel van een creatieve dialoog (geleide groepsdiscussie) tussen verschillende belanghebbenden. De interne verificatie door deskundigen en de publieksverificatie levert geen wezenlijk andere probleemdefinitie op. Gedurende het proces beschikken de burgers over (latente) hindermacht en heeft de ANWB tot het laatste moment, zonder succes, geprobeerd de spitsstrook tegen te houden. De experts waren van mening dat de bewoners niet echt over de middelen beschikten om het beleid te verrijken. De deskundigen van RWS waren van mening dat er weinig nieuwe ideeën en oplossingen waren aangedragen.

In het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie beïnvloeden ontwerp-kennis en de financiële middelen van private investeerders het verloop van de machtsstrijd. Het ontwerp van Eric Luiten (één lijn in het landschap) was richtinggevend voor de onderhandelingen in het project. Daarnaast beschikte de Stichting Belvedere

en private investeerders, zoals ING Real Estate, Grontmij, en AM-Wonen over de benodigde financiële middelen. Burgers beschikten in het project over praktische kennis en ervaring. Hoewel burgers het gevoel hadden dat hun inbreng gedurende het project serieus werd genomen, bestond er bij de deelnemers veel onduidelijkheid over de status van hun inbreng. Dit gevoel wordt versterkt door de mogelijke blokkeringsmacht van lagere overheden bij de vaststelling van bestemmingsplannen.

### **Deelconclusie**

Centraal in de reconstructie van de machtsstrijd binnen projecten stond de daadwerkelijke participatie van actoren en het vermogen van deze geselecteerde actoren om machtsmiddelen in te zetten. Uit de analyse bleek dat de gekozen projectarchitectuur van invloed is op wie in welke fase wel of niet mag mee doen. Zo worden dus de regels van insluiting en uitsluiting vastgelegd. Tevens beïnvloedt de dispositionele machtsstructuur van een project de inzet van machtsmiddelen en daarmee het vermogen van deelnemers daadwerkelijk invloed uit te oefenen. (Dat noemden we relationele macht).

In het algemeen is de aard van participatie gebaseerd op diversiteit of representativiteit. Beide kennen andere mechanismen van insluiting en uitsluiting. In de projecten gericht op informatie van beleid is de selectie van actoren gebaseerd op diversiteit. Dit geldt bijvoorbeeld voor het VROM-Burgerplatform. Uit de burgers die zich via de site hebben aangemeld wordt een zo divers mogelijke populatie samengesteld. Uitsluiting heeft alleen plaats op basis van zelfselectie: burgers die zich aanmelden hebben met andere woorden grote kans mee te kunnen doen. De projectarchitectuur van deze projecten garandeert tevens de beschikbaarheid van informatie. De feitelijke inzet van machtsmiddelen hangt echter af van de deelnemers zelf en de structuur en het verloop van het project. In de platforms was sprake van een wisselwerking tussen aanbod en vraaggestuurde kennisontsluiting, in het project Hoeksche Waard bleef dit beperkt tot de themagroepen.

Bij projecten gericht op het oplossen van vastgelopen beleidsprocessen is de selectie van actoren gebaseerd op de door overheden gegeven probleemdefinitie. Bij VERM en de Peelvenen is gestreefd naar een representatieve vertegenwoordiging van belangengroepen. In deze projecten trachten actoren door de inzet van machtsmiddelen hun belang te realiseren.

In projecten gericht op draagvlak is sprake van een mix van diversiteit en representativiteit. Bij zowel de Nieuwe Hollandse Waterlinie als InfraLab A28 staat het creëren van draagvlak door de rijksoverheid centraal (zie hoofdstuk 3).

Het belangrijkste machtsmiddel in de verschillende projecten is informatie en kennis, variërend van informatie over het specifieke onderwerp tot kennis en inzicht in bijvoorbeeld besluitvormingsregels of ambtelijke en politieke verhou-

dingen. Op basis van de inzet van machtsmiddelen hebben ambtenaren een belangrijke positie. Zij bepalen niet alleen waar de onderhandelingen over gaan (probleemdefinities en mogelijke oplossingsrichtingen), maar zij verstrekken de deelnemers ook de benodigde informatie om op niveau mee te kunnen discussiëren. In projecten als de Peelvenen en VERM speelt naast informatie het bezit van grond een sleutelrol in de machtsverhoudingen. In de Peel is weliswaar een compromis bereikt tussen overheden en landbouw- en natuurorganisaties, maar dit geeft nog geen garantie dat de achterban van bijvoorbeeld de landbouworganisaties in de fase van de uitvoering akkoord gaat met dit bereikte compromis. Door het bezit van grond kan een broze machtsbalans in de uitvoeringsfase alsnog worden verstoord. Een mogelijk machtsmiddel van individuele boeren in de Peel is het dreigen met de weigering om grond te verkopen, waardoor overheden langdurende onteigeningsprocedures moeten starten.

## **5.4 Machtsstrijd rond besluitvorming**

### **Doorwerking van de projectresultaten in de uiteindelijke besluitvorming**

De machtsstrijd rond de besluitvorming betreft de manier waarop de onderhandelingsresultaten van de interactieve projecten 'doorwerken' in de uiteindelijke besluitvorming. Hoe is nu de 'feitelijke doorwerking' verlopen? In hoeverre komt dit overeen met de verwachtingen vooraf? Welke verklaringen kunnen worden gegeven voor het eventuele verschil?

In het project Biodiversiteit Hoeksche Waard hebben burgers in 8 werkgroepen de door de begeleidingsgroep en klankbordgroep geformuleerde biodiversiteitsthema's verder uitgewerkt. In de eindrapportage *Biodiversiteit Hoeksche Waard voor en door de burgers* presenteren de verschillende werkgroepen 28 uitgewerkte plannen. Vooraf was duidelijk dat de verschillende overheden beslissen over de uiteindelijk uit te voeren projecten en de financiering. Tot nu toe is alleen besloten het al bestaande akkerrandenproject van de werkgroep Landbouw uit te voeren; alle andere voorstellen moeten organisatorisch en financieel nog verder worden uitgewerkt. Doordat de onderhandelingen in de werkgroepen 'op afstand' plaatsvonden van de ambtelijk-bestuurlijke processen, hebben het Rijk en de provincie de handen vrij om te beslissen wat ze met de voorstellen doen. Het ministerie van VROM heeft weliswaar € 200.000 op de begroting 2005 gereserveerd voor de uitvoering van de plannen, maar de provincie heeft alleen een 'zeer actieve betrokkenheid' toegezegd, maar nog geen concrete financiële toezeggingen gedaan. Met het oog op de besluitvorming en de uiteindelijke uitvoering van de plannen maken burgers en maatschappelijke organisaties zich zorgen over de conflicterende belangen binnen VROM en de provincie. Aan de ene kant beschouwen de overheden de Hoeksche Waard als een natuurgebied, tegelijkertijd bestaan er plannen voor de vestiging van industriegebieden en verdere verstedelijking.

In het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie droegen burgers ideeën aan over de inrichting, maar door tijdsdruk is het advies van burgers slechts meegenomen als input voor de ontwikkeling van het Linieperspectief Panorama Krayenhoff. De liniecommissie, belast met de uitvoering van het Linieperspectief, operationaliseerde vervolgens de maatregelen uit het ontwikkelingsprogramma in zeven projectenveloppen. De provincies en het Rijk moeten uiteindelijk instemmen met de plannen, waarbij de provincies de regie voeren bij de verdere uitwerking en uitvoering van de plannen.

In het project InfraLab A28 zijn tijdens de Stempfase via een creatieve dialoog en een interne verificatie ruim 20 prioritaire probleemgebieden gedefinieerd. Uiteindelijk worden 3 probleemgebieden voor de Agorafase geselecteerd (de mentaliteit van de weggebruiker; de spanning tussen verkeersaanbod en wegcapaciteit en de onaantrekkelijkheid van het openbaar vervoer als alternatief voor de auto). De meer technische problemen en oplossingen worden meegenomen in het onderhouds- en beheersprogramma van RWS voor de A28. Met de resultaten van het interactieve proces is uiteindelijk weinig gebeurd. De enige concrete resultaten waren een proef met de spitsstrook (januari 1996) en een snelheidsbeperking op bepaalde tijdstippen en bepaalde baanvakken om de geluidshinder te verminderen.

De twee platforms in het kader van het project VROM-Burgerplatform hebben veel verschillende adviezen opgeleverd. Ondanks het enthousiasme over sommige adviezen, zoals een jaarlijkse APK (Burgerplatform Leefbaarheid en stedelijke vernieuwing) en PASTIS (invoering van een risico informatie kaart) is nog niet duidelijk op welke wijze het ministerie van VROM de adviezen een vervolg gaat geven. Dat wordt ambtelijk voorbereid. Voor het interactieve project LNV-Consumentenplatform geldt nog in veel grotere mate de onzekerheid en onduidelijkheid wat er met de uitkomsten van de diverse platforms wordt gedaan. De activiteiten binnen het consumentenplatform bevonden zich op erg grote afstand van de bestuurlijke realiteit. Doorwerking blijft daardoor zeer gering.

In de projecten VERM en Peelvenen is een geringe mate van overeenstemming over de uitkomsten van het interactieve project. Bij VERM kwam het idee van een open debat niet uit de verf omdat het kabinet vooraf al wist wat men wilde. Ten slotte het project ONR. Het uiteindelijke advies is door de partijen unaniem ondertekend en werd beschouwd als een 'package deal'. Het kabinet was echter niet van plan het ONR-advies in zijn geheel over te nemen. Het kabinet beschouwde de 750 ha natuur als onderdeel van de wettelijk verplichte compensatie. De vaste kamercommissie oordeelde echter dat het poldermodel belangrijk was en dat daar niet 'met olifantpoten doorheen moet worden gelopen'. De Kamermotie waarin de regering wordt verzocht in de PKB, naast de wettelijke na-

tuurcompensatie, het realiseren van 750 ha natuur- en recreatiegebied zeker te stellen, werd unaniem aangenomen. De uiteindelijke PKB (mei 2001) komt overeen met het door ONR uitgebrachte advies.

### **Deelconclusie**

Geconcludeerd kan worden dat in drie interactieve projecten (ONR, VROM-Burgerplatform en Biodiversiteit Hoeksche Waard) een mate van doorwerking in de uiteindelijke besluitvorming heeft plaatsgevonden. Deze conclusie komt overeen met de positie die de projecten op de participatieladder innemen (zie hoofdstuk 2). Bijna alle door ons bestudeerde interactieve projecten bevinden zich op de trede adviseren van de participatieladder. In termen van invloed betekent adviseren dat participanten bestuurders adviseren, maar dat het bestuur het beleid bepaalt. Bestuurders staan daarbij wel open voor de probleemdefinities en oplossingsrichtingen van de betrokken participanten, maar kunnen het advies naast zich neer leggen. Alleen de projecten ONR en Biodiversiteit Hoeksche Waard hebben kenmerken van co-produceren. Bij co-produceren is de invloed van de deelnemers in theorie groter, afhankelijk van het feit of er sprake is van een delegerende of samenwerkende bestuursstijl. Bij een delegerende stijl zijn participanten medebeslissers binnen randvoorwaarden en besluit het bestuur over beleid met inachtneming van de vooraf gestelde randvoorwaarden. In een samenwerkende stijl zijn participanten samenwerkingspartner op basis van gelijkwaardigheid.

Gezien de positie van de projecten op de participatieladder (adviseren en soms co-produceren) is het niet verwonderlijk dat er maar bij drie interactieve projecten sprake is van doorwerking. Tevens geldt voor alle interactieve projecten dat de betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties bij de uiteindelijke besluitvorming gering of afwezig is. Sterker nog, in sommige gevallen worden burgers niet of nauwelijks ingelicht over de uiteindelijke resultaten (InfraLab A28, Peelvenen) of kan men slechts hun invloed doen gelden via reguliere inspraakprocedures (Nieuwe Hollandse Waterlinie). Een belangrijke verklaring is in hoofdstuk 4 gegeven: het procesmanagement schiet vaak tekort in het organiseren van koppelingen tussen interactieve beleidsprocessen en formele besluitvormingstrajecten.

Naast deze verklaring spelen de volgende factoren een rol bij de slechte aansluiting tussen interactieve projecten en de uiteindelijke besluitvorming.

In de eerste plaats wordt de status van het project onvoldoende gecommuniceerd naar de deelnemers; hierdoor ontstaan gaandeweg het proces onjuiste verwachtingen bij de deelnemers over hun invloed. Het is van belang dat vooraf duidelijk wordt aangegeven wat de status van het project is, zodat teleurstellingen

worden voorkomen. In de tweede plaats kan de institutionele inbedding van een project de doorwerking van de resultaten belemmeren (zie ook hoofdstuk 6 over institutionele inbedding). Zo was de inbedding van de resultaten van InfraLab A28 binnen de organisatie van RWS niet goed geregeld. Het bleek binnen de heersende organisatiecultuur van RWS lastig vernieuwende ideeën geaccepteerd te krijgen, terwijl tegelijkertijd niemand zich echt verantwoordelijk voelde voor de uitvoering. Binnen RWS is InfraLab A28 vastgelopen op de bureaucratische trajecten die het moest doorlopen, terwijl tegelijkertijd de besluitvorming binnen RWS en de andere overheden gefragmenteerd was en er onduidelijkheid bestond over de financiële en bestuurlijke verantwoordelijkheden van andere betrokken overheden. In de derde plaats blijkt in sommige gevallen dat ambtenaren en politici hun handen vrij willen houden. Door een duidelijke cesuur aan te brengen tussen het project en de besluitvormingsfase (LNV-Consumentenplatform, VERM en Peelvenen) kunnen lastige of onwelgevallige uitkomsten uit een project tijdens de besluitvormingsfase worden geamendeerd. Bij drie interactieve projecten (Biodiversiteit Hoeksche Waard, ONR en VROM-Burgerplatform) is de afstemming met ambtenaren en bestuurders beter georganiseerd, met als gevolg dat er eerder sprake is van ambtelijke en bestuurlijke follow-up van de resultaten uit de interactieve processen.

## 5.5 Conclusies

Wat is de daadwerkelijke invloed van betrokken actoren op de inhoudelijke uitkomsten van de projecten? Een simpel antwoord op deze vraag is dat invloed afhangt van de mate waarin participanten kunnen meebeslissen en de mate waarin aangedragen ideeën uiteindelijk een rol spelen in de besluitvorming. Uit de analyse in dit hoofdstuk blijkt dat daadwerkelijke invloed afhangt van de wisselwerking tussen relationele, dispositionele en structurele macht. Over de laatste vorm van macht valt op basis van het empirische materiaal weinig te zeggen. Het materiaal geeft wel inzicht in de relatie tussen dispositionele macht en relationele macht. De dispositionele machtsstructuur van interactieve projecten is gegeven met de specifieke, inhoudelijke en projectmatige architectuur. We hebben een onderscheid gemaakt tussen architectuur gericht op het verzamelen van informatie voor beleid, het creëren van draagvlak of om vastgelopen beleidsprocessen vlot te trekken. De keuze voor een bepaalde architectuur gebeurt door de projectleider of procesmanager en hangt enerzijds af van de doelstelling die een initiatiefnemer met een project wil bereiken en wordt anderzijds beïnvloed door de institutionele omgeving waarbinnen een project wordt ontwikkeld (zie hoofdstuk 6). De invloed van initiatiefnemers is groot bij het bepalen van dispositionele macht in een project. Het betreft het bepalen van de procesmatige en inhoudelijke regels van het spel en daarmee het positioneren van participanten ten opzichte van elkaar.

We concluderen dat iedere architectuur een specifieke set van regels (zowel inhoudelijk als procesmatig) en verdeling van machtsmiddelen met zich meebrengt. Tevens beïnvloedt de dispositionele machtsstructuur van een project wie er wel en wie er niet mogen meedoen. De specifieke projectarchitectuur bepaalt met andere woorden de selectie van deelnemers (op basis van diversiteit of op basis van representativiteit) en dit beïnvloedt de invloed die men uiteindelijk heeft. Is het beleid of de politiek vragende partij (in het geval men wil leren van inzichten en opvattingen vanuit de samenleving) dan zal men een zo divers mogelijke populatie van deelnemers selecteren die in theorie een grote invloed op de uiteindelijke beslissing kan hebben. Is een project echter gericht op het lostrekken van vastgelopen besluitvorming, dan zal de overheid trachten een compromis te realiseren tussen de vertegenwoordigers van de verschillende deelbelangen.

De machtsstrijd binnen projecten wordt vooral bepaald door de inzet van machtsmiddelen. De beschikbaarheid van machtsmiddelen zoals kennis, geld en informatie structureert de onderhandelingen in alle projecten. Echter, in projecten waar sprake is van duidelijke belangentegenstellingen of gepolitiseerde probleemdefinities (VERM, de Peelvenen) is sprake van ongelijke machtsbalansen, waarbij de inzet van machtsmiddelen wordt gebruikt om zoveel mogelijk van het eigen belang gerealiseerd te krijgen in de uiteindelijke besluitvorming. De projectgroepen, waarbinnen deelbelangen in het kader van een algemene doelstelling nader worden uitgewerkt, werken daarbij pacificerend. Dit in tegenstelling tot projecten als het VROM-Burgerplatform en het LNV-Consumentenplatform. In deze projecten is sprake van meer gelijke machtsbalansen. Een integraal kenmerk van de projectarchitectuur is de op samenwerking gerichte relatie tussen de deelnemers. Het zijn de deelnemers die aangeven welke kennisbehoeften zij hebben om vernieuwende ideeën te kunnen genereren, terwijl de overheden deze machtsmiddelen ter beschikking stellen om te komen tot een verrijking van het eigen beleid.

Uit de analyse blijkt dat de doorwerking van de uitkomsten uit merendeel van de door bestudeerde interactieve projecten naar de uiteindelijke besluitvorming gering is. Voor een deel komt dit omdat de besluitvorming nog niet heeft plaatsgevonden. Voor een ander deel ligt de oorzaak in een onvoldoende koppeling tussen de projecten en de besluitvorming. Dit lijkt in sommige projecten een bewuste strategie, die is vervat in de dispositionele machtsstructuur. Op deze manier houden politici en ambtenaren de handen vrij, waardoor men in de fase van besluitvorming kan afwijken van onwelgevallige onderhandelingsresultaten. Grote uitzondering is ONR; het totale advies is (met steun vanuit de Tweede Kamer) door het kabinet overgenomen. Ook VROM-Burgerplatform en Biodiversiteit Hoeksche Waard laten tekenen zien van bestuurlijke follow-up; bij die twee projecten is er weliswaar sprake van doorwerking, maar is tegelijkertijd nog niet geheel duidelijk hoe de adviezen concreet vormkrijgen in een vervolg.



Ambtenaren vervullen in sommige projecten een sleutelrol. Niet alleen formuleren zij de inhoudelijke of procesmatige randvoorwaarden van een project en verstrekken zij de benodigde informatie aan de deelnemers, maar zij worden ook steeds meer medebeleidsbepalers. Dit in tegenstelling tot de vaak marginale rol die burgers spelen in interactieve projecten op landelijk niveau. In duidelijk afgebakende periodes mogen burgers hun mening geven of ideeën formuleren, maar in vrijwel alle projecten (een uitzondering is het VROM-Burgerplatform) worden burgers óf nauwelijks geïnformeerd over de resultaten óf worden ideeën niet meegenomen in de uiteindelijke besluitvorming. Een mogelijkheid om hieraan tegemoet te komen is om in de architectuur voorzieningen in te bouwen, waardoor de doorwerking bij aanvang van het project duidelijk is geregeld en tevens wordt vastgelegd in hoeverre participanten de regels van het spel kunnen veranderen en op die manier hun machtsmiddelen effectief kunnen inzetten.

# INSTITUTIONELE INBEDDING IN DE INTERACTIEVE PRAKTIJK

## 6.1 Inleiding

Interactieve beleidsvorming speelt zich niet af in een politiek en bestuurlijk vacuüm. Ze is, op welke manier dan ook, ingebed in bestaande politieke en bestuurlijke instituties. Ze maakt deel uit van de strijd, sommigen zouden zeggen van het spel, in verschillende arena's waar visies en belangen uiteenlopen en vaak botsen. Projecten van interactieve beleidsvorming zijn onderdeel van een complexe ambtelijke, bestuurlijke en politieke omgeving. In dit hoofdstuk gaan we nader in op de complexe relatie tussen interactieve beleidsprocessen en de institutionele context. De institutionele context bestaat uit het ministerie of de rijksdienst die verantwoordelijk is voor het beleidsterrein waarop het interactieve proces betrekking heeft, eventueel samen met andere ministeries, en uit de instellingen van de representatieve democratie, in dit geval de Tweede Kamer, die beleidskaders vaststelt en de uitvoering controleert.

De centrale vraag van dit hoofdstuk luidt: is goede institutionele inbedding een noodzakelijke voorwaarde om de uitkomsten van een interactief proces een belangrijke rol te laten spelen in de beleidsvorming? Met andere woorden: hoe belangrijk is institutionele inbedding voor de omzetting van de inbreng van burgers in een interactief beleidsvormingsproces in concreet beleid? Hoe is de institutionele inbedding geregeld bij de acht interactieve processen die we hebben geïventariseerd? Bevestigen we de veronderstelling, dat interactieve processen meer invloed hebben (ofwel grotere doorwerking kennen) op besluitvorming naarmate ze steviger institutioneel ingebed zijn? Om bovenstaande vragen te kunnen beantwoorden, werken we in paragraaf 6.2 eerst het begrip institutionele inbedding uit door drie vormen van inbedding te onderscheiden, namelijk ambtelijk, bestuurlijk en politiek.

In paragraaf 6.3 gaan we vervolgens na hoe deze drie vormen in de praktijk zijn gerealiseerd. In paragraaf 6.4 bespreken we meer in detail één specifiek interactief project, VROM-Burgerplatform, om empirisch nog iets dieper te kunnen ingaan op institutionele inbedding.

Om het beeld scherper te krijgen over één vorm van institutionele inbedding, te weten politieke inbedding, introduceren we in paragraaf 6.5 een totaal nieuwe casus van interactieve beleidsvorming. Het gaat om een project dat door de Tweede Kamer zelf is geïnitieerd en met behulp van Kamerleden is uitgevoerd. In dit project probeert de Tweede Kamer de interactieve(re) manier van werken zelf

in te voeren in de vorm van themacommissies. Hier beperken we ons tot een korte beschrijving van en reflectie op de Themacommissie Ouderenbeleid.

Daarnaast stellen we in dit hoofdstuk de vraag of naast institutionele inbedding niet ook andere factoren in het geheel van de ‘inbedding’ van interactieve beleidsprocessen te onderscheiden zijn die minstens even relevant zijn voor het bepalen van de mate waarin de uitkomsten van zo’n traject meewegen in de reguliere beleidsvorming. We zullen het begrip ‘inbedding’ ook opvatten als de manier waarop *de resultaten* van het interactief proces - de beleidsaanbevelingen, ideeën, opties, suggesties - in reguliere beleidsvorming qua inhoudelijke vorm en formulering inpasbaar zijn in de bestaande institutionele context.

We completeren de analyse in paragraaf 6.6, waarin we nagaan op welke manier interactieve processen zijn ‘ingebed’ in het doen en laten, de belangen en de visies van de participerende burgers en maatschappelijke belangengroepen. Die deelnemers zijn immers evengoed politieke actoren in interactieve processen als de ambtelijke en politieke instituties. Met andere woorden: politieke inbedding bestaat niet alleen uit de manier waarop het interactieve proces zich verhoudt tot overheidsinstellingen, maar ook uit de manier waarop dit proces past in de verwachtingen, belangen en machtsmiddelen van de deelnemers. In deze laatste twee paragrafen gaat het dus ook om ‘niet-institutionele’ factoren van ‘inbedding’. We sluiten dit hoofdstuk over institutionele inbedding af met enkele conclusies over het belang van institutionele inbedding van interactieve beleidsvorming voor de doorwerking van resultaten uit die processen in beleid en besluitvorming.

## 6.2 Vormen van institutionele inbedding

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, moeten we eerst enkele begrippen nader omschrijven. Onder *institutionele inbedding* verstaan we, in aansluiting op hoofdstuk 4, de koppeling tussen het interactieve proces en de institutionele context. Zoals het daar is gedefinieerd (paragraaf 4.3), betekent *koppeling* de afstemming van het informele interactief proces met de formele ambtelijke, bestuurlijke en politieke processen van besluitvorming. Deze koppeling, oftewel de *institutionele inbedding* van een interactief proces, kan drie vormen (tegelijkertijd) aannemen.

Eerst onderscheiden we de *ambtelijke inbedding* in het ambtelijke apparaat, het ministerie of de rijksdienst. Hier gaat het om de afstemming van interactieve processen met de ambtelijke organisatie van het ministerie en de inzet (rol) van beleidsambtenaren in het interactieve proces. Ten tweede onderscheiden we de *bestuurlijke inbedding*. Dit is de afstemming van het interactieve proces op het gehele bestuurlijke proces van besluitvorming. Hier gaat het dus over het veran-

keren van het interactieve traject in de (voorbereiding van) besluitvorming door minister(s) of staatssecretaris(sen). De derde en laatste vorm van institutionele inbedding is de politieke inbedding. Onder *politieke inbedding* verstaan we hier de afstemming van het interactieve proces op de gebruikelijke wijzen van politieke besluitvorming door de volksvertegenwoordiging, dus op landelijk niveau, de Tweede Kamer.

Welke criteria gebruiken we voor de kwaliteit van institutionele inbedding van interactieve processen in reguliere besluitvormingsprocedures? De kwaliteit van *ambtelijke* inbedding komt tot uiting in de expliciete bereidheid van de ambtelijke organisatie - of een onderdeel daarvan, een afdeling, een directie, die verantwoordelijk is voor het interactieve proces - om tijdens en na het interactieve traject menskracht en middelen te investeren in een goed verloop en een goede verwerking van de uitkomsten. Met andere woorden, de kwaliteit van de ambtelijke inbedding zal als regel hoger zijn, naarmate het ambtelijke apparaat bereid is meer 'offers' te brengen.

*Bestuurlijke* inbedding toont zich als een staatssecretaris of een minister een actieve rol speelt in en zich duidelijk inzet voor het interactieve proces binnen het ministerie, zowel vóór, tijdens als na afloop van het proces. De kwaliteit van bestuurlijke inbedding is hoger a) naarmate een bewindspersoon zich uitgesprokener voorstander heeft getoond van het initiëren van een burgerparticipatietraject bij beleidsvorming, b) naarmate hij/zij zich duidelijker heeft vastgelegd om bij zijn/haar beslissingen grondig rekening te houden met de suggesties en de inbreng van deelnemende burgers en zich verplicht heeft te (laten) beargumenteren waarom welke elementen daarvan wel en welke niet worden overgenomen en c) hij/zij voor de uitwerking van de resultaten van het interactief proces middelen en tijd beschikbaar wil stellen.

Van *politieke* inbedding is sprake als de Tweede Kamer zichzelf een rol toedeelt in het interactieve traject. Dat kan op verschillende manieren vorm krijgen. Bijvoorbeeld door de toezegging van de Kamer dat zij met de uitkomsten van het interactieve proces, eventueel na het stellen van bepaalde voorwaarden aan het proces, rekening zal houden in het eigen politieke besluitvormingstraject. Maar politieke inbedding kan ook indirecter van aard zijn: de Kamer draagt een bewindspersoon op om burgers te betrekken bij beleidsvorming op een bepaald terrein of bij een bepaald beleidsdossier.

Het onderscheid tussen ambtelijke inbedding aan de ene kant en bestuurlijke en politieke inbedding aan de andere kant, is analytisch van aard. In werkelijkheid zijn de vormen nauw met elkaar verweven. Een kwalitatief goede ambtelijke inbedding van een interactief project kan de bestuurlijke en/of politieke inbedding faciliteren. Maar een ambtelijke organisatie kan ook belemmeren dat

bestuurders of politici een belangrijke eigen rol spelen in het interactieve beleidsvormingsproces. De vraag is welke relatie er bestaat tussen de verschillende soorten inbeddingen. Kunnen we bijvoorbeeld concluderen dat bestuurlijke inbedding een voorwaarde is voor ambtelijke inbedding? Of politieke inbedding een voorwaarde voor bestuurlijke of inbedding? In paragraaf 6.7 komen we hierop terug.

In de volgende paragraaf brengen we de hier onderscheiden drie vormen van institutionele inbedding in kaart voor de acht interactieve processen.

## 6.2 Institutionele inbedding in de interactieve praktijk

In tabel 6.1 geven we een overzicht van de drie vormen van institutionele inbedding, de ambtelijke, de bestuurlijke en de politieke, bij de door ons onderzochte acht interactieve praktijken. De bedoeling is om inzicht te krijgen in het optreden van de drie vormen van institutionele inbedding en de mogelijke samenhang tussen deze drie vormen. In de laatste kolom omschrijven we kort de inhoudelijke doorwerking van de resultaten van het interactieve proces in het beleid en de besluitvorming.

---

Tabel 6.1 Institutionele inbedding van de interactieve projecten

---

### **Ambtelijke inbedding**

#### **VERM**

Ambtenaren als informatieverstrekkers betrokken. De uitkomsten zijn de ambtenaren niet bevallen.

#### **ONR**

Projectorganisatie (ambtenaar projectgroep Project Mainport Rotterdam) in bijeenkomsten aanwezig en veel ambtelijk overleg.

#### **Nieuwe Hollandse Waterlinie**

Ambtenaren hebben grootste deel van het (voor)werk gedaan van het interactieve traject.

#### **InfraLab A28**

Ambtenaren betrokken bij het interactieve proces.

#### **Biodiversiteit Hoeksche Waard**

Koppeling tussen interactief proces en ambtelijk apparaat. Ambtenaren hebben voorstellen van burgers in beleid omgezet.

### **Dialogo Peelvenen**

Ambtenaren van LNV en provincies hadden zitting in het projectbureau (opdrachtgevers).

### **Burgerplatform VROM**

Ambtelijke beleidsmedewerkers zeer betrokken in voorbereiding, begeleiding en vertalen van ideeën van burgers in beleid.

### **LNV-Consumentenplatform**

Vage afstemming tussen consumentenplatform en ambtenaren. De bijeenkomsten van de focusgroep werken niet goed. Cultuurverschil. Ambtenaren faciliteren kennis en informatie.

## **Bestuurlijke inbedding**

### **VERM**

Betreffend bewindspersoon heeft geen actieve rol tijdens interactief traject.

### **ONR**

Koppeling aanwezig tussen interactief proces en bestuurlijke processen.

### **Nieuwe Hollandse Waterlinie**

Geen actieve rol van de stuurgroep in het interactieve proces. Lokale bestuurders zijn in discussie gegaan met burgers in maatschappelijk debat. Het Linieperspectief (visie) is uiteindelijk aangeboden aan staatssecretaris van LNV.

### **InfraLab A28**

Lokale bestuurders betrokken in het proces. Besluitvoerders RWS niet betrokken bij het interactieve traject, maar pas daarna. Bestuurlijke besluitvorming laat lang op zich wachten. Bestuurlijke chaos. Minister geen rol in het project tot aan het eind.

### **Biodiversiteit Hoeksche Waard**

Bestuurders (VROM en provincie) aanwezig bij slotbijeenkomst. Het traject hebben ze passief gevolgd.

### **Dialogo Peelvenen**

Ontkoppeling tussen interactief traject en bestuurlijk traject.

### **Burgerplatform VROM**

Directe afstemming tussen interactief traject en actieve rol bestuurders. Actieve rol staatssecretaris.

### **LNV-Consumentenplatform**

Er is geen afstemming tussen interactief traject en bestuurlijke processen (dossierstaf).

## **Politieke inbedding**

### **VERM**

Kabinet neemt de uiteindelijke beslissing.

### **ONR**

Er zijn afspraken gemaakt: Het akkoord vervalt als kabinet of Tweede Kamer deel van het advies niet overneemt. Kabinet kan afwijken van het advies, maar moet wel melden aan de Tweede Kamer op welke punten zij afwijkt.

### **Nieuwe Hollandse Waterlinie**

De Tweede Kamer heeft geen actieve rol gehad. Dit was ook van tevoren afgesproken. Tweede Kamer zal de definitieve beslissing nemen.

### **InfraLab A28**

Rol Tweede Kamer buiten gelaten, tot dat ANWB zich ging verzetten tegen de spitsstrook. Toen moest de minister optreden.

### **Biodiversiteit Hoeksche Waard**

Van tevoren: amendement Feenstra wordt in 2001 ingediend in de Tweede Kamer. Dit project is onderdeel van het brede Stimuleringsprogramma Burger en Milieubeleid. Aan het eind: het project heeft de Tweede Kamer niet bereikt.

### **Dialogo Peelvenen**

Van tevoren: Tweede Kamer heeft inhoudelijk kader (ontwikkeling van 1500ha natuur) vastgesteld.

### **Burgerplatform VROM**

Van tevoren: amendement Feenstra wordt in 2001 ingediend in de Tweede Kamer. Dit project is onderdeel van het brede Stimuleringsprogramma Burger en Milieubeleid. Resultaten van het project bereiken de Tweede Kamer niet.

### **LNV-Consumentenplatform**

Geen actieve rol van de Tweede Kamer. Minister rapporteert met enige regelmaat aan de Tweede Kamer over voortgang consumentenplatform. Resultaten bereiken de Tweede Kamer niet.

## **Doorwerking**

### **VERM**

De Tweede Kamer heeft het advies niet gevolgd.

### **ONR**

De adviezen zijn vrijwel geheel overgenomen.

### **Nieuwe Hollandse Waterlinie**

In maart 2004 essentie van Linieperspectief overgenomen in de Nota Ruimte. Goedkeuring ministerraad in 2003. De Tweede Kamer heeft het eindrapport besproken, 3 jaar na burgerparticipatieproces, als onderdeel van de behandeling van de nota Ruimte in december 2004.

### **InfraLab A28**

Liep vast in een moeras van verantwoordelijkheden. Resultaat: alleen spitsstrook en alleen als tijdelijk proefproject.

### **Biodiversiteit Hoeksche Waard**

Staatssecretaris stelt geld beschikbaar voor de uitwerking van projecten en aanbevelingen van burgers.

### **Dialogoog Peelvenen**

Het plan is ter inspraak geweest. Daarnaast zijn verschillende projecten uit Dialogoog uitgevoerd.

### **Burgerplatform VROM**

Verschiedende adviezen zijn overgenomen. Belangrijkste is het project PASTIS over de verplichte invoering van een risico informatie kaart.

### **LNV-Consumentenplatform**

Niet te traceren of nieuw beleid is ontwikkeld naar aanleiding van suggesties van het consumentenplatform.

---

## **Inbedding nader bestudeerd**

In hoofdstuk vier is al geconcludeerd dat de geanalyseerde projecten vaak tekortschieten in het organiseren van koppelingen tussen interactieve processen en formele besluitvormingstrajecten binnen het ministerie. Drie projecten zijn hierop een uitzondering: het Burgerforum van het ministerie van VROM, de ONR en het project Biodiversiteit in de Hoeksche Waard. Omdat we in hoofdstuk 4 al uitgebreider hebben ingezoomd op ambtelijke en bestuurlijke inbedding van de acht



interactieve projecten, staan we in dit hoofdstuk langer stil bij de derde vorm van institutionele inbedding, te weten de politieke inbedding. We bespreken politieke inbedding wel in relatie met de andere twee vormen van inbedding, namelijk de ambtelijke en bestuurlijke.

Allereerst kunnen we opmerken dat veel besluitvorming binnen departementen plaats vindt, zonder dat de Tweede Kamer daarin een rol speelt. Toch kan de Kamer verschillende rollen vervullen in interactieve trajecten en op verschillende momenten: vooraf, tijdens en na het traject (zie ook hoofdstuk 2).

In de projecten Biodiversiteit, Burgerplatform van VROM en ONR heeft de Tweede Kamer een rol vervuld vóór het interactieve proces. De projecten van VROM zijn geïnitieerd in het kader van het Stimuleringsprogramma Burger en Milieubeleid, dat is gestart naar aanleiding van een amendement van de Tweede Kamer op de VROM-begroting voor 2002. In deze projecten kunnen we vaststellen dat er sprake is van politieke inbedding. Bij het project ONR (Overleg Niet Rijkspartijen, over Mainport Rotterdam) zijn duidelijke afspraken gemaakt over hoe het kabinet en de Tweede Kamer met de resultaten zouden omgaan. Bestuur en volksvertegenwoordiging waren betrokken bij de ONR. De minister had van tevoren laten weten dat zij het zou motiveren als de regering zou afwijken van de adviezen. De Tweede Kamer was op de hoogte van de adviezen van de ONR en zij kon zelf bekijken in hoeverre de regering daarvan afweek. Dit project is dus zowel politiek als bestuurlijk ingebed. De Tweede Kamer had een rol vooraf, tijdens en na het interactieve traject. Daarnaast boekten deze drie politiek ingebedde projecten (Biodiversiteit, Burgerplatform en de ONR) inhoudelijke doorwerking. In deze drie projecten zijn beslissingen genomen die direct voortvloeien uit de participatie van burgers en maatschappelijke organisaties in beleidsvorming.

In het project Consumentenplatform van LNV daarentegen heeft de Tweede Kamer geen actieve rol gespeeld. De minister heeft slechts met enige regelmaat de Tweede Kamer gerapporteerd over de voortgang van het Consumentenplatform. Hier is dus geen sprake van politieke inbedding. Het LNV-Consumentenplatform is ook niet succesvol ambtelijk en bestuurlijk ingebed. Een goede ambtelijke inbedding van een interactief project vereist dat beleidsambtenaren bij de voorbereiding en in verschillende stadia van het proces hun deskundigheid op een actieve manier inzetten. Zij geven informatie en helpen om suggesties van burgers en maatschappelijke organisaties in beleidsvoorstellen om te zetten. Bij het project Consumentenplatform van LNV is er hooguit deels sprake geweest van kwalitatieve ambtelijke inbedding. Beleidsambtenaren zijn weliswaar betrokken geweest bij het voorbereiden van de informatie voor het platform, maar daarna, bij het uitwerken van de suggesties van de deelnemers, is ambtelijke inbreng

nauwelijks van de grond gekomen. Het projectontwerp voorzag weliswaar in een focusgroep waarin hogere beleidsambtenaren en directeuren zitting hebben en bijeenkomsten met de dossierstaf om een vertaalslag maken van de uitkomsten van het Consumentenplatform naar beleidsvoorstellen, maar de focusgroep heeft zichzelf vrij snel opgeheven met tijdgebrek als argument en voorgesteld om het bestuurlijke orgaan, de dossierstaf, die vertaalrol te laten vervullen. Maar ook de dossierstaf vond geen tijd om de resultaten van het platform te bespreken, met als gevolg dat niet valt te traceren of de suggesties van het Consumentenplatform omgezet zijn in beleid.

Het zou logisch zijn om te veronderstellen dat als er geen sprake is van bestuurlijke inbedding, als er met andere woorden geen commitment is van de minister of de staatssecretaris, ook beleidsambtenaren geen tijd en energie in interactieve processen zullen steken. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat ambtelijke inbedding afhankelijk is van bestuurlijke inbedding. Maar de bevindingen van het project van Rijkswaterstaat, InfraLab A28, weerspreken dit. In dit project uit 1994 hebben beleidsambtenaren (met name de hoofddirecteur Infrastructuur en bouwbeleid) het initiatief genomen om met de projectgroep InfraLab een methode te ontwikkelen om samen met burgers oplossingen te vinden voor verkeers- en vervoerproblemen. InfraLab wilde een aantal pilotprojecten hiervoor opzetten. De problematiek rond de snelweg A28 werd een van de gekozen onderwerpen voor zo'n pilotproject. Ambtenaren werden bij de voorbereiding van dit interactieve traject betrokken, hoewel ze niet altijd aanwezig waren in alle fasen van het proces. Een extern bureau heeft het project begeleid. Het project InfraLab A28 is uitgevoerd zonder regeling vooraf met betrekking tot de inzet van het bestuur. Ambtelijke inbedding was dus wel aanwezig, hoewel de bestuurlijk inbedding nog niet geregeld was. Het project InfraLab A28 heeft veel nieuwe ideeën van burgers opgeleverd, maar die zijn nauwelijks in nieuw beleid omgezet. Slechts één van de ideeën werd, en dan nog alleen tijdelijk, toegepast. Op het moment dat geld beschikbaar moest worden gesteld voor de uitvoering van het beleid en verantwoordelijkheid moest worden genomen voor de toepassing van de suggesties van participerende burgers, werd duidelijk dat het project niet bestuurlijk was ingebed. Maar ook een politieke inbedding ontbrak. De Tweede Kamer werd bewust buiten het project gelaten: ze heeft geen enkele rol gespeeld.

## **6.4 Het Burgerplatform van VROM**

Het Burgerplatform van VROM is een project waarin sprake is van alle drie vormen van institutionele inbedding (zie tabel 6.1). Daarom besteden we in deze paragraaf extra aandacht aan dit project.

Het Burgerplatform van VROM is een onderdeel van het Stimuleringsprogramma Burger en Milieubeleid, dat werd opgezet binnen het Directoraat-Generaal Milieubeheer (DGM) naar aanleiding van het amendement Feenstra c.s. op de VROM-begroting van 2002 (1). Hiermee sprak de Tweede Kamer uit dat het milieubeleid meer 'van, voor en door burgers' zou moeten worden. De Kamer wilde burgers en hun organisaties uitnodigen om een actieve inbreng te leveren bij de ontwikkeling en uitvoering van milieubeleid.

Vanaf 2004 werd het programma VROM-breed gemaakt. Ook het DG Wonen, het DG Ruimte en de VROM Inspectie gingen aan het programma deelnemen. Het kreeg de titel VROM-programma Beleid met Burgers. Het hier besproken Burgerplatform VROM is een van de vele projecten die binnen deze programma's zijn uitgevoerd.

Geïnspireerd door het Consumentenplatform van LNV heeft VROM in 2003 het Burgerplatform ontwikkeld, in eerste instantie als experiment. Burgers nemen deel aan het platform zonder enig belang te vertegenwoordigen. Zij krijgen achtergrondinformatie, worden gefaciliteerd om zelf op onderzoek uit te gaan en formuleren daarna beleidsaanbevelingen voor toekomstig VROM-beleid. Het Burgerplatform is bedoeld als instrument binnen VROM om praktische en creatieve aanbevelingen van burgers te krijgen over thema's op de beleidsterreinen van VROM, aanbevelingen die dicht staan bij de leefwereld van burgers en die het ministerie aangrijpingspunten kan opleveren voor nieuw beleid. De twee thema's die gekozen zijn voor de eerste twee burgerplatforms zijn: Leefbaarheid en stedelijke vernieuwing en Prioriteiten in de handhaving.

### **Ambtelijke en bestuurlijke betrokkenheid**

Het procesontwerp waarborgt een sterke ambtelijke betrokkenheid. De directeur-generaal afzonderlijk, de bestuursraad (2), de staatssecretaris en bij toerbeurt, afhankelijk van het thema, beleidsambtenaren van alle Directoraten-Generaal, zijn actief in de uitvoering van het project. De bestuursraad bijvoorbeeld is betrokken bij het kiezen van de onderwerpen van de burgerplatforms (dit zijn de afzonderlijke themaronden die enkele keren per jaar binnen het instituut Burgerplatform worden georganiseerd). De directeuren-generaal hebben zich ingezet voor intern draagvlak en zijn aanwezig, samen met de staatssecretaris, bij de laatste bijeenkomst met burgers om een reactie te geven op hun adviezen.

We kunnen dus constateren dat actoren die beslissingen kunnen nemen binnen het ministerie aan het werk zijn gegaan met de aanbevelingen van burgers. Per themaronde worden probleemeigenaren (beleidsambtenaren) aangewezen die ervoor zorgen dat de adviezen van het Burgerplatform verwerkt worden in beleid. Deze beleidsmakers worden aangestuurd door de projectleider.

In de aanpak van het project zijn drie bijeenkomsten gepland: agendabijeenkomst, adviesbijeenkomst en terugkoppelingsbijeenkomst. In de laatste bijeenkomst presenteren beleidsmakers hun voorlopige beleidsvoorstellen. Ze laten al zien, vaak in aanwezigheid van directeuren of staatssecretaris, wat er met de adviezen is gebeurd. Dit betekent dat tussen bijeenkomsten van een burgerplatform in, beleidsmakers al aan het werk gaan met de inbreng van de deelnemers. Zo wordt de inbreng van burgers snel en voor hen dus ook zo zichtbaar mogelijk in beleidsvoorstellen vertaald.

De aanbevelingen en suggesties die het resultaat waren van het Burgerplatform zijn aan de minister van VROM gepresenteerd en gepubliceerd op de website van het ministerie. Uit het eerste burgerplatform met het thema Leefbaarheid en stedelijke vernieuwing is een aantal aanbevelingen door de directeur-generaal Wonen opgepakt, waaronder suggesties om bewoners beter te faciliteren als ze participeren in buurt- en wijkvernieuwing, om de sociale samenstelling van wijken te verbeteren en om de transparantie van de prestaties van woningcorporaties te verbeteren.

Uit het tweede burgerplatform Prioriteiten in de handhaving zijn ook weer adviezen van de burgers als bouwstenen voor beleidsvorming van de VROM Inspectie meegenomen. Het meest in het oog viel de suggestie voor een verplichte invoering van een risico-informatiekaart. Dat is een kaart voor de meterkast van elke woning met informatie over de bouwtechnische staat, het binnenmilieu, de omgeving en de externe veiligheidsrisico's. Op dit moment wordt samen met burgers verder onderzoek gedaan naar de precieze behoefte aan lokale milieu-informatie bij burgers en de wensen ten aanzien van de manier van beschikbaarstelling van deze informatie.

### **Politieke inbedding**

De politieke inbedding van het Burgerplatform werd verzekerd door het amendement Feenstra c.s., de initiatiefnemer van het Stimuleringsprogramma Burger en Milieubeleid, dus ook indirect van het Burgerplatform. De indieners van het amendement verzoeken de minister van VROM om binnen zijn begroting ruimte te maken voor een meerjarig stimuleringsprogramma om actieve betrokkenheid van burgers bij het milieubeleid vorm te geven. Voorts formuleren de indieners van het amendement ook een plan voor de middellange termijn: afhankelijk van het resultaat uit de eerste jaren kan 'een verdere ophoging en doorloop door de jaren daarna van het Stimuleringsprogramma Burger en Milieubeleid worden toegezegd'.

Dit betekent dat het Stimuleringsprogramma moet worden geëvalueerd en dat de Kamer die evaluatie bij de VROM-begroting voor 2004 zal bespreken en zal

besluiten over de voortgang van het Programma. In ieder geval heeft het feit dat de Tweede Kamer de initiatiefnemer en opdrachtgever is voor meer burgerparticipatie binnen VROM en dat de minister het amendement heeft overgenomen, duidelijk gewicht gegeven aan het project.

Politieke inbedding is in dit geval een voorwaarde geweest voor bestuurlijke en ambtelijke inbedding. Zo'n stimulerende rol van de Tweede Kamer past bij haar formele positie binnen de representatieve democratie. Er ontstaat geen spanning tussen interactieve beleidsvorming als een vorm van 'directe democratie' en de representatieve democratie. De Tweede Kamer stimuleert door middel van een motie of een amendement een meer burgergerichte wijze van werken binnen een departement. De rol van de Tweede Kamer is cruciaal geweest voor een serieuze aanpak van burgerparticipatie door VROM.

Nu vragen we ons af wat er gebeurt als een interactief proces alleen politiek is ingebed, maar er (nog) geen sprake is van bestuurlijke en ambtelijke inbedding. Hoe zal dat het omzetten van de uitkomsten van een interactief traject in beleid beïnvloeden?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, hebben we gekeken naar het initiatief van de Tweede Kamer in de Themacommissie Ouderenbeleid. We introduceren dit project als extra casus, bedoeld ter verdieping.

## **6.5 De Tweede Kamer werkt ook interactief**

Hoe kan politieke inbedding van burgerparticipatie bij beleidsvorming beter gegarandeerd worden dan wanneer de Tweede Kamer zelf initiatieven daartoe neemt?

We zagen hiervoor dat de Tweede Kamer in een specifiek geval de aanzet heeft gegeven tot burgerparticipatie bij beleidsvorming door middel van het amendement Feenstra e.a. in november 2001, bij de behandeling van de VROM-begroting 2002. Maar al eerder had de Tweede Kamer zich voor interactieve beleidsvorming uitgesproken. Op 22 december 1993 nam zij een motie aan in het kader van een debat over bestuurlijke vernieuwing:

*De Kamer,  
gehoord de beraadslaging,  
constaterende, dat de Bijzondere Commissie Vraagpunten is ingesteld om de relatie tussen kiezer en gekozene en burger en bestuur nader te onderzoeken; overwegende, dat de betrokkenheid van burgers in een vroeg stadium van beleidsontwikkeling zal kunnen bijdragen aan een verbetering van de relatie tussen burger en bestuur; overwegende, dat raadpleging van burgers in een vroeg stadium van beleidsontwikkeling een verhoging van de kwaliteit van overheids-*

*beleid kan bewerkstelligen; verzoekt de regering te experimenteren met het op diverse wijzen voorleggen van maatschappelijke problemen en beleidsvoorname aan burgers; en gaat over tot de orde van de dag.*

Indiener was Kamerlid Wilbert Willems van GroenLinks. De motie werd mede ondertekend door Kamerleden van CDA, PvdA, VVD, D66 en GPV. De motie gaat door het leven als de 'Motie Willems'.

Sinds 1993 heeft de Kamer een enkele maal inderdaad invulling gegeven aan deze motie. Soms als aanjager van burgerparticipatie bij beleidsvorming op een ministerie, zoals bij het amendement Feenstra e.a., en recent zelfs in de eigen manier van werken, door de instelling van enkele Themacommissies.

### **Themacommissies**

Op 15 april 2003 heeft de Tweede Kamer een wijziging van het Reglement van Orde aanvaard, waardoor het mogelijk werd om zogenoemde themacommissies in te stellen. Daarna heeft de Tweede Kamer een themacommissie voor Technologiebeleid en een themacommissie voor het Ouderenbeleid ingesteld. De themacommissie voor het Ouderenbeleid kreeg als opdracht om het ouderenbeleid voor de middellange en lange termijn in kaart te brengen.

Het belang van die commissie voor de Tweede Kamer en ook daarbuiten is dat zij in de zittingsperiode van de Kamer, die normaal gesproken vier jaar is, een maatschappelijke ontwikkeling, zoals het ouderenbeleid, op integrale wijze onder de loep neemt. De gewone vaste commissies, zoals voor Verkeer en Waterstaat of Economische Zaken, zijn gedurende een kabinetsperiode bezig met hun eigen beleidsterrein, maar een themacommissie heeft vier jaar de tijd om een onderwerp breed en integraal in kaart te brengen. Themacommissies houden zich bezig met alle ministeries en organisaties die op dat beleidsterrein actief zijn en bevorderen zo integraal beleid.

We beperken ons hier tot een beschrijving van de werkwijze van de Themacommissie Ouderenbeleid. We willen nagaan of deze nieuwe werkwijze een indicatie geeft voor de houdbaarheid van de vooronderstelling dat politieke inbedding een krachtige succesfactor is voor de mate waarin de uitkomsten van een interactief proces in beleidsvorming doorwerken.

### **Nieuwe werkwijzen**

De Kamer heeft met klem gevraagd aan de Themacommissie Ouderenbeleid om bij de totstandkoming van het eindrapport van de commissie vooral gebruik te maken van voor de Tweede Kamer nieuwe (lees: interactieve) werkwijzen. In het Plan van aanpak laat de commissie een en andermaal weten dat ze burgers wil betrekken bij het totstandkomen van haar adviezen. 'Veel meer dan in het ver-

leden wil deze commissie haar eindrapport opstellen samen met de burgers van Nederland. (...) Een andere wijze van communiceren is noodzakelijk om de commissiedoelstellingen te bereiken – namelijk burgers betrekken in de visievorming. Het betrekken van burgers, het aangaan van een brede maatschappelijke discussie is een onderdeel van de werkwijze van de commissie'. In een voetnoot in het eindrapport verzekert de commissie dat de inbreng van burgers zal worden 'meegenomen', zelfs als je er voor beleid weinig mee kunt. Daar geeft ze een openhartig, zij het wat slordig geformuleerd inkijkje in wat zij ziet als nevendoelelstelling van burgerparticipatie. Ook in andere gevallen van burgerparticipatie bij beleidsvorming zijn er vaak andere dan de 'politiek correcte' democratische doelen, maar zelden worden ze zo direct uitgesproken als hier: 'Burgers die deelnemen aan de forumdiscussie gaan er vanuit dat de commissie iets doet met hun bijdrage. Hoewel het forum ook een succes kan worden als het in inhoudelijke zin (resultaten) weinig oplevert, namelijk door gunstig publicitair effect voor de Tweede Kamer en de themacommissie Ouderenbeleid, zal de discussie goed moeten worden voorbereid, begeleid en zullen de resultaten zorgvuldig in een eindrapportage verwerkt.' (sic).

De meest in het oog springende activiteiten die onder die nieuwe werkwijzen vallen, waren:

- Het optuigen van een interactieve website. Er is een breed gevoerde discussie geweest op de website van de commissie: [www.zowilikoudworden.nl](http://www.zowilikoudworden.nl). Ongeveer 17.000 mensen hebben deze website bezocht en hebben daar een bijdrage geleverd. In een periode van zes weken hebben jong en oud gereageerd op een aantal stellingen over het ouderenbeleid en zo meegedaan aan de forumdiscussie. Dit was het belangrijkste kanaal via welk de 'gewone' burgers zich bij de commissie konden laten horen.
- De deelname van de leden van de commissie aan de 50+-beurs in de Jaarbeurs in Utrecht. Kamerleden zeggen graag dat het goed is dat politici zich niet alleen in Den Haag bezighouden met politiek werk, maar dat zij veel contact hebben met 'de mensen in het land' en meer 'naar de burgers toe gaan'. De deelname aan de 50+-beurs door leden van de themacommissie Ouderenbeleid is een aardig voorbeeld van wat je op dat brede beleidsterrein kunt doen: luisteren naar en in contact komen met mensen en leren van allerlei dingen die daar worden gezegd en gepresenteerd.
- De organisatie van een 'integraal generatieforum' met 150 deelnemers, deels burgers die zich hadden aangemeld via de internetsite.
- De commissie is het land in gegaan. Zij heeft werkbezoeken afgelegd in Friesland, Amsterdam, Den Haag, Limburg en Zeeland en daar gesproken met groepen bestuurders, professionals en onderzoekers op het gebied van ouderenbeleid.

- Daarnaast heeft de commissie nog andere activiteiten ondernomen. Ze heeft zeven rondetafelgesprekken gevoerd (ook met deskundigen) en ze heeft een nieuwe manier van debatteren beproefd: een debat met behulp van computers in een group decision room.

De themacommissie heeft vier adviesraden van kabinet en parlement om advies gevraagd: de SER, de VROM-Raad, de Gezondheidsraad en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Het resultaat is een novum: vier adviesrapporten aan het parlement, vrijwel gelijktijdig, over het ouderenbeleid voor de toekomst, waarbij steeds een andere invalshoek werd gekozen: wonen en woonomgeving, zorg, werk en inkomen, welzijn.

De openbare werkzaamheden werden afgesloten op 15 april 2005 met een bijeenkomst in de Tweede Kamer, het genoemde generatieforum Verzilver de toekomst. Het eindrapport is op 8 december 2005 aan de Tweede Kamer aangeboden.

### **SMART**

Dit rapport bevat naast een integrale visie op het ouderenbeleid ook 33 beleidsaanbevelingen van de commissie aan de Tweede Kamer. Uit de behandeling van het rapport door de Tweede Kamer, gepland in het voorjaar van 2006, zal moeten blijken wat er in de kabinetsperiode 2003-2007 nog met die aanbevelingen gebeurt. Het probleem met de meeste van de 33 aanbevelingen is dat maar een paar ervan min of meer SMART-*proof* zijn (3). Dat wil hier zeggen dat het verreweg de meeste aanbevelingen ontbreekt aan specificiteit, meetbaarheid en tijdgebondenheid. Veel aanbevelingen zijn geformuleerd in termen van ‘bevorderen’, ‘stimuleren’, ‘aantrekkelijk’ of ‘mogelijk’, dan wel ‘eenvoudiger maken’. Er moet voor veel zaken meer aandacht zijn en er moet veel worden onderzocht.

Enkele aanbevelingen zijn concreter oftewel meer SMART-*proof* (de cijfers verwijzen naar het nummer van de aanbeveling in het eindrapport van de themacommissie *Lang zullen we leven*, blz. 22-25): 1. Elke vier jaar een integrale ouderenvisie op laten stellen; 14. Consultatiebureaus voor ouderen starten; 21. Jaarlijks 1300 verpleeghuisplaatsen voor dementiepatiënten realiseren; 28. Ontslag bij 65 jaar mag geen automatisme meer zijn; 33. Er moet een minister voor Ouderenbeleid komen die bevoegdheden en een budget heeft.

Ondanks het gegeven dat deze commissie door de Tweede Kamer zelf is ingesteld en dat Kamerleden deel ervan uitmaakten – en we dus kunnen spreken van kwalitatieve politieke inbedding – bestaat een gerede kans dat het visiedeel welwillend wordt besproken en dat de aanbevelingen worden doorgeschoven naar de verkiezingsprogramma’s die eind 2006 worden vastgesteld. Dan staat het iedere partij vrij om met de aanbevelingen te doen wat zij wil, inclusief algehele negatie.



Op basis van een voorlopige beschouwing - een eindevaluatie van haar werkwijze moet de commissie nog maken - van dit ene geval van een politiek sterk ingebed project van interactieve beleidsvorming, kunnen we in ieder geval (nog) niet concluderen dat deze inbedding bijdraagt aan een doorwerking in rijksbeleid.

## 6.6 Het begrip inbedding aangevuld

Tot nu toe hebben we het begrip ‘inbedding’ van interactieve beleidsvorming beperkt tot een min of meer adequate inpassing van het *interactieve proces* in ambtelijke en politiek-bestuurlijke instituties en procedures. Maar in de voorgaande paragraaf werd al duidelijk dat we voor een analyse van de mate waarin een interactief beleidsvormingsproces een rol speelt in een specifiek integraal proces van beleidsvorming, ook in ogenschouw moeten nemen hoe de *inhoudelijke uitkomsten* van die interactieve beleidsprocessen – zoals beleidsaanbevelingen, opties, suggesties - worden geformuleerd. De inbedding hangt dan niet zo zeer af van de in hoofdstuk 3 besproken doelstelling ‘inhoudelijke verrijking’, maar veeleer van de manier waarop de resultaten inhoudelijk ingepast *kunnen* worden in reguliere ambtelijke beleidsvorming. De vorm van de uitkomsten van interactieve processen is daarbij van centraal belang. We kunnen derhalve uit dit voortschrijdende inzicht veronderstellen dat de uitkomsten van een interactief proces een belangrijker rol zullen spelen in beleidsvorming naarmate ze, in ieder geval in de vorm, meer voldoen aan de eisen die aan gebruikelijke (lees: ambtelijk voorbereide) beleidsvoorstellen worden gesteld. Vaak wordt als criterium voor de kwaliteit van ambtelijke beleidsvoorstellen wel het hierboven genoemde SMART-*proof* gebruikt.

Als we afgaan op de weergave zoals beschreven in hoofdstuk 3 van de kwaliteiten van de uitkomsten van de in dit onderzoek betrokken projecten, dan vinden we daar aanwijzingen dat in de meeste gevallen bij die SMART-bestendigheid vraagtekens te zetten zijn. Bij de Tweede Maasvlakte was er ‘geen duidelijke uitkomst’. Bij de Nieuwe Hollandse Waterlinie had ‘het Plan een redelijk hoog abstractieniveau’ en moesten de concrete plannen op lokaal niveau verder worden ontwikkeld en uitgevoerd. Bij InfraLab A28 waren weliswaar de deelnemende burgers van mening dat ‘het proces tot veel nieuwe creatieve oplossingen heeft geleid’ maar waren de experts daarover pessimistischer. In hoofdstuk drie hebben we geconcludeerd dat een gebrek aan inhoudelijke randvoorwaarden leidt tot veel creativiteit, maar niet tot draagvlak bij ambtelijke en politieke besluitvormers.

Het project Biodiversiteit Hoeksche Waard heeft weliswaar eveneens geleid tot veel creativiteit en inhoudelijke verrijking, maar het is nog de vraag of dat ook heeft geleid (of nog zal leiden) tot uitvoering van al die – in veel opzichten niet erg SMART-*proof* geformuleerde - voorstellen en opties. Ook de uitkomsten van de projecten Peelvenen (‘onhelder compromis voorstel’) en LNV-Consumenten-

platform ('volgens ambtelijk betrokkenen te weinig toepasbaar in de praktijk') leiden aan gebrekkige inpasbaarheid - oftewel inbedding - in dwingende beleidsvoorstellen.

In veel interactieve beleidsvormingsprojecten, ook die op lokaal niveau (zie bijvoorbeeld Edelenbos en Monnikhof, 2001), kenmerkt de uitkomst zich door een gebrek aan specificiteit, meetbaarheid en gebondenheid aan termijnen. Deels komt dat voort uit een streven naar consensus. Vaak immers zit de duivel (tegenstellingen, meningsverschillen) in de schijnbare details. Ongetwijfeld speelt ook een gebrek aan deskundigheid en politieke ervaring van deelnemende burgers een rol. Zij realiseren zich vaak niet dat hun mooie, met zoveel moeite tot stand gekomen goedbedoelde aanbevelingen, juist door hun geringe specificiteit en tijdelijke onbepaaldheid, gemakkelijk zijn te neutraliseren ('dat doen we al', 'dat nemen we mee') en hun uitwerking moeilijk zijn te toetsen. Wellicht speelt soms ook mee dat begeleidende ambtenaren er weinig belang bij hebben zichzelf en/of hun politieke bestuurders al te toetsbare beleidseisen en -klussen op de hals te halen.

In ieder geval is van de onderzochte projecten het Burgerplatform VROM op dit punt succesvoller. Hoewel zelfs van het Burgerplatform in hoofdstuk 3 al geconstateerd werd dat veel adviezen bestempeld werden als 'ondersteuning van bestaand beleid', zijn er toch een aantal van overgenomen. Dit project kenmerkt zich dan ook, zoals we hierboven hebben gezien, door een ambtelijke, bestuurlijke en politieke inbedding. We veronderstellen in dit geval dat krachtige ambtelijke begeleiding, in combinatie met die kwalitatieve bestuurlijke en ambtelijke inbedding en de sterke profilering van dit project, bijdraagt aan de bruikbaarheid van de resultaten voor nieuw beleid.

Het is niet uitgesloten – verder onderzoek zou daarvoor nodig zijn – dat de mate van *SMART-proof* zijn van de uitkomsten van interactieve beleidsvormingsprocessen op gespannen voet staat met de creativiteit en de inhoudelijke verrijking en vernieuwing van beleid. Zo leiden sommige projecten, bijvoorbeeld het Burgerplatform VROM, tot een zekere mate van 'protoprofessionalisering' van participerende burgers. Deelnemers aan dat platform verzochten dat ze 'tot halve ambtenaren worden gemaakt met al die informatie'.

### **Participanten als politieke actor**

Een andere factor in de verhouding tussen kwaliteit van de 'inbedding' en de vraag in hoeverre de resultaten van interactieve beleidsvorming doorwerken in de uiteindelijke besluitvorming, is de manier waarop de resultaten van zo'n proces zich verhouden tot ('ingebed' zijn in) de verwachtingen en belangen van de

deelnemers. Als de belangen groot en de verwachtingen hoog zijn, dan is de volgende vraag in hoeverre de deelnemers in staat en bereid zijn om druk uit te oefenen om die resultaten zwaar mee te laten wegen in de reguliere beleidsvorming. We moeten, met andere woorden, voor de vraag welke factoren van belang zijn voor een succesvolle koppeling van interactieve met reguliere beleidsvorming niet alleen de institutionele en beleidsinhoudelijke inbedding in de analyse betrekken. Ook de manier waarop de deelnemers in een proces van interactieve beleidsvorming hun inbreng zien, de belangen die ze bij de resultaten hebben en de machtsmiddelen waarover ze beschikken om die resultaten mee te laten wegen, kunnen worden gezien als vormen van politieke 'inbedding'.

We kunnen veronderstellen dat naarmate deelnemers - of dat individuele burgers zijn of belangengroepen en maatschappelijke organisaties - meer belang hechten aan realisatie van de resultaten van het betreffende interactieve beleidsvormingsproces en naarmate zij ook meer in staat zijn politieke besluitvormers ervan te overtuigen dat die er verstandig aan doen de uitkomsten zwaar mee te wegen in hun besluitvorming, de kans groter is dat dit ook gebeurt.

De beschrijvingen van projecten in ons onderzoek geven wel enig inzicht in de aard van de deelnemers (individuele burgers en/of collectiviteiten) maar niet in eventuele actie(s) van participanten na afloop van het proces om realisatie van de resultaten te bevorderen. Met de nodige slagen om de arm kunnen we enkele vooronderstellingen formuleren, en wel op basis van deze informatie en van de resultaten van een VROM-onderzoek uit 2003 naar de waardering van deelnemers aan een van de vijftientig (landelijke) burgerparticipatieprojecten, die door VROM in 2002 en 2003 werden uitgevoerd dan wel gefaciliteerd (4).

Zo veronderstellen we dat individueel participerende burgers als regel niet bereid zijn om na afloop van een project nog veel energie en tijd te steken in het na-gaan wat er met hun inbreng is gebeurd. Laat staan dat we kunnen verwachten dat die burgers nog actie zullen ondernemen om realisatie van (een deel van) de resultaten van het betreffende project alsnog af te dwingen.

Genoemd onderzoek van VROM geeft aanwijzingen dat de waardering van burgers voor beleidsvormingsprojecten waaraan ze hebben deelgenomen nauwelijks afhangt van het vertrouwen dat zij erin hebben dat er met hun inbreng rekening wordt gehouden. Veel belangrijker blijkt hun mening over de kwaliteit van de organisatie van het project en het gevoel dat 'men zijn ei heeft kwijt gekund' in het project. Een relatief groot aantal deelnemers aan deze landelijke projecten heeft kennelijk andere motieven om te participeren dan het idee dat ze invloed heeft op beleid. Daarover maken veel deelnemers zich weinig illusies. De kans dat ze zich om een doorwerking van hun inbreng in beleid na afloop van het interactieve proces bekommeren is bijzonder klein, getuige het feit dat die geringe doorwerking bij de participanten nauwelijks een reactie heeft losgemaakt.

In enkele van de in ons onderzoek beschreven projecten blijkt dat de deelnemers – individuele burgers – wel tevreden waren over de resultaten van het proces waaraan ze hadden meegedaan, maar dat ze toch geen actie hebben ondernomen toen er niets of weinig van in beleid terechtkwam. Dat was bijvoorbeeld het geval bij Nieuwe Hollandse Waterlinie, InfraLab A28 en LNV-Consumentenplatform.

Een tweede veronderstelling ligt voor de hand. Waar voornamelijk of uitsluitend belangengroepen en maatschappelijke organisaties participeren, zal de kans dat de uitkomsten zwaar meewegen in de besluitvorming veel groter zijn. Al betekent dat soms alleen dat deelnemende groepen erin geslaagd zijn hen onwelgevallige adviezen tegen te houden. Deze deelnemers hebben gewoonlijk duidelijke belangen en een idee over wat ze met hun inbreng in het project willen bereiken. Ze hebben meer mogelijkheden om druk uit te oefenen, ze hebben meer ervaring met onderhandelen en het formuleren van eisen dan de meeste individuele burgers. Bovendien zullen die organisaties en belangengroepen waarschijnlijk niet eens meedoen als ze niet van tevoren voldoende zekerheid hebben dat hun inbreng effect heeft op beleid.

Enkele van de hier beschreven projecten illustreren die veronderstelling. In het ONR-project bijvoorbeeld zijn de deelnemers belangenorganisaties en de uitkomst heeft direct invloed gehad op de besluitvorming. Naast de duidelijke doelstelling en de goed afgebakende beleidsruimte heeft waarschijnlijk meegespeeld dat het deelnemersveld bestond uit economische en maatschappelijke organisaties die, meer dan individuele burgers, ervaring hebben met de valkuilen van politieke beleids- en besluitvorming. Hier heeft ongetwijfeld zelfselectie meegespeeld. Zonder redelijke kans op daadwerkelijke beleidsinvloed - met de afspraken die daarover vooraf zijn gemaakt - hadden de nu deelnemende belangenorganisaties niet meegedaan.

In het VERM-project (Verkenning nut en noodzaak Tweede Maasvlakte) hebben belangenorganisaties geen uitsluitende maar wel een belangrijke rol gespeeld. Ze hebben in ieder geval kunnen voorkomen dat er een in hun ogen ongunstig advies uitkwam.

Het enige van de hier gepresenteerde projecten waar individuele burgers aan meedoen en waar de deelnemers ook na afloop van hun inbreng goed zicht houden op wat er met de uitkomsten gebeurt, is het VROM-Burgerplatform. Dit is het interactieve project dat een kwalitatief goede ambtelijke, bestuurlijke en politieke inbedding kent.

Nader onderzoek moet uitwijzen in hoeverre de aard van de deelnemers en de belangen die ze hebben bij de uitkomsten van het betreffende interactieve beleidsvormingsproces een zelfstandige factor is in de koppeling van interactieve met reguliere beleidsvorming.

## 6.8 Conclusies

De centrale onderzoeksvraag van dit hoofdstuk is in hoeverre institutionele inbedding (ambtelijke, bestuurlijke en politieke) een noodzakelijke voorwaarde is om de uitkomsten van een interactief proces een belangrijke rol te laten spelen in de beleidsvorming. In dit hoofdstuk hebben we ons vooral op de politieke inbedding en de rol van de Tweede Kamer gericht.

We hebben twee projecten, het VROM-Burgerplatform en de Themacommissie Ouderenbeleid van de Tweede Kamer, uitvoeriger besproken om die *politieke* dimensie van institutionele inbedding goed in kaart te kunnen brengen. We zagen dat bij de in dit onderzoek geselecteerde projecten, waar de politieke inbedding geregeld was, het project Overleg Niet Rijkspartijen Mainport Rotterdam (ONR), het VROM-Burgerplatform en ook het project Biodiversiteit in de Hoeksche Waard, de resultaten ook een belangrijke rol speelden in beleids- en besluitvorming.

De daaropvolgende vraag was of politieke inbedding dan een voldoende voorwaarde zou zijn voor zo'n rol van de resultaten van een interactief beleidsvormingsproces. Om deze vraag te kunnen beantwoorden hadden we een recent project nodig waar sprake was van alleen een krachtige politieke inbedding. Daarom hebben we de case van de Themacommissie Ouderenbeleid van de Tweede Kamer beschreven en in het onderzoek betrokken.

De eerste conclusie die we kunnen trekken is dat als de drie dimensies van institutionele inbedding, de ambtelijke, bestuurlijke en politieke, geregeld zijn – volgens de criteria die we daarvoor in 6.2 hebben geformuleerd – de kans dan heel heel groot is dat de resultaten zwaar meewegen in de beleidsvorming. Dit was het geval bij de projecten Burgerplatform, Biodiversiteit en ONR. Alleen politieke inbedding van een interactieve beleidsvorming blijkt niet genoeg om te garanderen dat de resultaten een rol spelen bij het totstandkomen van nieuw beleid. In de casus Themacommissie Ouderenbeleid zien we dat het project op initiatief van de Tweede Kamer is gestart, Kamerleden actief hebben meegedaan tot aan het opstellen van het eindrapport en het formuleren van beleidsaanbevelingen. Toch hebben de Kamerleden die aan de Themacommissie hebben deelgenomen, voor zover we nu kunnen zien, kennelijk niet de middelen (bijvoorbeeld ambtelijke ondersteuning) in handen om er voor te zorgen dat hun beleidsaanbevelingen ook daadwerkelijk in het ouderenbeleid worden omgezet.

Deze conclusie betekent voor begeleiders en initiatiefnemers van interactieve beleidsprocessen op rijksniveau dat zij aandacht moeten schenken aan elk van de drie dimensies van institutionele inbedding; dat zij zich op elk van die dimensies moeten verzekeren van voldoende steun, van een goede organisatie en een effectieve uitvoering van het project. Alleen dan is de kans groot dat de inbreng van de deelnemers wordt gekoppeld aan reguliere beleidsvorming. Dit betekent

dat beleidsambtenaren voorafgaand, tijdens en na het interactieve proces tijd en deskundigheid in het project moeten investeren. Bijvoorbeeld door informatie beschikbaar te stellen en ideeën en suggesties van de deelnemers te vertalen in beleidstermen. Bestuurders moeten van tevoren hun betrokkenheid bij het project bekend maken, aantonen bereid te zijn om bij beslissingen grondig rekening te houden met de suggesties van de deelnemers en middelen ter beschikking stellen voor de uitwerking van de resultaten van het interactieve proces. Om politieke inbedding van een project van interactieve beleidsvorming zeker te stellen, moeten de initiatiefnemers er van tevoren voor zorgen dat de Tweede Kamer achter deze werkwijze staat en dat ze op de hoogte wordt gehouden van de ontwikkeling van het project.

De Tweede Kamer kan hier verschillende rollen vervullen. Ten eerste kan ze voorafgaand aan de start van het interactieve proces afspraken maken over de wijze waarop zij zal omgaan met de beleidsadviezen die het resultaat zijn van het interactieve proces. Dit heeft de Tweede Kamer bijvoorbeeld gedaan in het geval van het ONR-project.

Ten tweede kan de Kamer burgerparticipatie stimuleren door een motie of amendement in te dienen en zorgen dat de verantwoordelijke minister burgers gaat betrekken bij het tot stand komen van het toekomstige beleid. Dit heeft de Kamer gedaan in het geval van het Stimuleringsprogramma Burger en Milieubeleid van het ministerie van VROM, waaruit onder meer het Burgerplatform van VROM is voortgekomen.

Ten derde kan de Tweede Kamer zelf interactief gaan werken en burgers betrekken bij het opstellen van adviezen voor de Tweede Kamer. Dit heeft zij gedaan bij de Themacommissie Ouderenbeleid.

We concluderen op grond van de hier besproken casussen dat het efficiënter is als de Tweede Kamer een stimulerende rol vervult en er voor zorgt dat departementen op bepaalde terreinen burgergericht beleid gaan maken en dat de Kamer dat dus niet zelf gaat doen. De Kamer is nu eenmaal niet geëquipeerd – en ook niet bedoeld – om zelf beleid te maken en uit te voeren. Bovendien worden binnen ministeries veel beleidsbeslissingen genomen waar de Kamer niet meer aan te pas komt.

Maar *institutionele* inbedding is niet de enige soort inbedding die van invloed is op succesvolle integratie van de resultaten van burgerparticipatie in het geheel van een bepaald proces van beleids- en besluitvorming. Andere factoren, die ook gezien kunnen worden als een ander type van inbedding, zijn minstens evenzeer van belang om te begrijpen waarom de uitkomsten van sommige interactieve projecten zwaarder meewegen in beleidsvorming dan die van andere. We veron-

derstellen, aan de hand van de in ons onderzoek beschreven casussen, dat twee andere vormen van inbedding van invloed zijn op het succes van burgerparticipatie.

In de eerste plaats hebben we geprobeerd aannemelijk te maken dat ook de manier waarop de resultaten van interactieve beleidsvormingsprocessen worden geformuleerd, mede bepalend is voor hun aansluiting bij gebruikelijke beleidsvorming en dus op de kans die ze maken om daarin meegenomen te worden. Dit zouden we *beleidsmatige* inbedding van de adviezen kunnen noemen. Het criterium dat we daarvoor hebben gebruikt is de bij beleidsmakers bekende SMART-proof formule. Effectieve beleidsaanbevelingen zijn specifiek, meetbaar, aanvaardbaar, realistisch en aan termijnen gebonden. Maar zelden voldoen de resultaten van interactieve beleidsvormingsprojecten zelfs maar bij benadering aan dit criterium. Bij de ons onderzochte projecten was dit nog het meest het geval bij, niet toevallig, de kwalitatief goed institutioneel ingebedde projecten, Overleg Niet Rijkspartijen en het VROM-Burgerplatform.

De praktische conclusie op dit punt - voor zover de waarneming van het beperkte aantal cases dat toestaat - kan zijn dat vooral sterke ambtelijke betrokkenheid en praktische inzet bij projecten van belang is om de aansluiting van de burgeradviezen in het grotere geheel van het betreffende beleidsvormingsproces te bevorderen. Beleidsambtenaren zijn immers bij uitstek in staat te beoordelen welke adviezen op welke manier geformuleerd de meeste kans maken om bestuurlijk en politiek gewicht te hebben.

In de tweede plaats zijn we uitgegaan van de veronderstelling dat het niet volstaat om in een analyse van de verhouding tussen effectiviteit en inbedding van interactieve beleidsvorming alleen naar de instituties en beleidscriteria van de kant van de overheid te kijken. Ook de manier waarop de deelnemers aan dit soort projecten hun rol opvatten, met andere woorden hoe interactieve beleidsvorming in hun leven is ingebed, is van invloed op die effectiviteit. Als deelnemers veel belang hechten aan de realisatie van de resultaten van het interactieve proces, dan zullen ze meer in staat zijn politieke besluitvormers ervan te overtuigen dat zij de uitkomsten zwaar moeten laten meewegen. Dit zal eerder het geval zijn wanneer de deelnemers uitsluitend of vooral belangen- en maatschappelijke organisaties zijn, dan wanneer het gaat om individuele, ongeorganiseerde burgers. Alleen al omdat het, zeker bij rijksbrede projecten, voor individueel deelnemende burgers moeilijk is om zich na afloop van het project zodanig te organiseren dat ze nog invloed kunnen uitoefenen op wat beleidsmakers en bestuurders met hun inbreng doen.

De praktische conclusie hier is opnieuw dat vooral betrokkenheid en actie van ondersteunende beleidambtenaren nodig is om de betrekkelijke machteloosheid

van individuele deelnemers te compenseren. Zij zijn de meest aangewezen personen om na afloop van een project toe te zien op de effectiviteit van de inbreng van deelnemers en hen – een van de gulden regels van burgerparticipatie bij beleidsvorming – te laten weten wat het (beleids-) effect van hun inspanningen is geweest. Ook als er aanwijzingen zijn dat deelnemers zelf vaak bij voorbaat sceptisch zijn over het effect van hun deelname, is het zaak om die scepsis niet te bevestigen.

Ten slotte ligt de conclusie voor de hand dat verder onderzoek naar de succes- en faalfactoren van interactieve beleidsvorming, waarbij de notie *inbedding* een rol kan spelen, nodig is. We hebben hier op basis van een negental casussen een poging gedaan om verschillende dimensies en facetten van inbedding te verkennen. Vervolgonderzoek naar verschillende typen inbedding heeft vooral een bredere empirische basis nodig: de beschrijving en analyse van meer en meer verscheiden projecten. Het zou zich kunnen richten op vragen die hier niet aan de orde zijn geweest en op het toetsen van veronderstellingen die we nu hebben geopperd op grond van wel erg weinig evidentie. Bijvoorbeeld: wat voor eisen stelt een ambtelijke inbedding aan de kwaliteiten van betrokken beleidsmakers en aan de inrichting van de ambtelijke organisatie? Zijn onze vooronderstellingen juist dat deelname van collectiviteiten meer gewicht aan de resultaten van interactieve beleidsvorming geeft dan de deelname van individuele burgers? Dat de manier, al dan niet 'SMART', waarop de adviezen worden geformuleerd er voor hun effectiviteit toe doet?

Verder onderzoek naar de wijze waarop de verschillende vormen van inbedding de vorm en kwaliteit van de participatie van deelnemers beïnvloedt kan een bijdrage leveren aan de actuele kennis over interactieve beleidsvorming op landelijk niveau.



## Noten

1. Amendement van de kamerleden Feenstra, Klein Molenkamp en Augusteijn-Esser (vergaderjaar 2001-2002, 28 000 XI, nr.21)
2. De bestuursraad is het hoogste ambtelijk besluitvormende orgaan binnen VROM. Daarin zijn vertegenwoordigd de secretaris-generaal (SG), de plaatsvervangend SG, de directeuren-generaal en de inspecteur generaal (hoofd van de VROM Inspectie).
3. In beleidsjargon is het Engelse acroniem SMART gemeengoed. Het is oorspronkelijk van de managementtheoreticus Peter Drucker, maar in beleidscontext betekent het dat beleidsdoelen - in ons geval beleidsaanbevelingen als resultaat van interactieve beleidsvorming - meer kans hebben op succesvolle toepassing naarmate hun formuleringen (in het Nederlands) meer Specifiek, Meetbaar, Aanvaardbaar, Realistisch en aan Tijd (termijnen) gebonden zijn.
4. *Burgerparticipatie in het Milieubeleid. Ervaringen met methoden en instrumenten in het stimuleringsprogramma Burger en Milieubeleid.* Onderzoek uitgevoerd door QA+ in opdracht van het Ministerie van VROM, DG Milieubeheer. December 2003.

## HOOFDSTUK 7

# CONCLUSIES EN HANDREIKINGEN

### 7.1 Introductie

In dit hoofdstuk brengen we de gehanteerde perspectieven uit de hoofdstukken 3, 4, 5 en 6 met elkaar in verband. Met andere woorden: inhoud, proces, macht en institutionele inbedding ontmoeten elkaar en in deze ontmoeting trachten we samenhangende conclusies vanuit verschillende perspectieven te formuleren. We sluiten iedere conclusie af met handreikingen voor de beleidspraktijk.

Tevens trachten we de ontwikkeling van landelijke interactieve beleidsvorming in een tijdsperspectief te zetten. De acht projecten die we in dit boek hebben bestudeerd, vonden plaats in verschillende perioden. Zo werden de InfraLab-projecten (ministerie van V&W) halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw uitgevoerd. De interactieve projecten Consumentenplatform (ministerie van LNV) en Burgerplatform (ministerie van VROM) bijvoorbeeld kennen een kortere geschiedenis. Ze zijn geïnitieerd rond 2002 en nog niet afgerond. Sterker nog: ze lijken onderdeel te gaan uitmaken van reguliere ambtelijke werkprocessen. Interessant is nu om na te gaan in hoeverre ambtenaren en politici hebben geleerd van ervaringen met landelijke interactieve projecten. Is er sprake van een ontwikkeling waarbij wordt voortgebouwd op eerdere ervaringen? En als dat niet het geval is, welke verklaringen kunnen daarvoor worden gegeven?

Een derde set van conclusies is meer theoretisch van aard. In hoofdstuk 2 werden de theoretische uitgangspunten voor de niveaus proces, inhoud, macht en institutionele inbedding geschetst. In dit laatste hoofdstuk reflecteren we op die theoretische uitgangspunten en gaan we na of bepaalde uitgangspunten herzien, bevestigd of herzien moeten worden.

We sluiten dit concluderende hoofdstuk af met een verkenning van de elementen die nodig zijn om interactieve beleidsprocessen te professionaliseren, zodat deze processen in de toekomst effectiever, meer legitiem en doelmatiger kunnen worden uitgevoerd.

### 7.2 Empirische conclusies

#### 1. Keuze voor de procesmanager

De procesmanager speelt een centrale rol in het verloop van interactieve projecten. De aard van het procesmanagement verschilt echter per project. In sommige projecten worden ambtenaren aangesteld om voor procesopzet en procesmanagement van de interactieve processen te zorgen (zoals bijvoorbeeld bij het

VROM-Burgerplatform en het LNV-Consumentenplatform). In andere gevallen (bijvoorbeeld VERM en Peelvenen) geldt dat er wel een externe procesmanager wordt aangesteld, maar dat er tegelijkertijd veel invloed is van ambtenaren omdat het project ambtelijk sterk is ingebed. In deze gevallen raken proces en inhoud vermengd. In het geval van de VERM-casus bijvoorbeeld werkt deze inhoudelijke ambtelijke inmenging op de organisatie van het interactieve proces in de ogen van de participanten hinderlijk uit op het maatschappelijke debat. Bepaalde discussiepunten die voor participanten relevant zijn worden op deze manier van de agenda gehouden door leden van de ambtelijke projectorganisatie. Voor met name projecten waarbij de architectuur gericht is op het 'vlottrekken' van vastgelopen besluitvorming kan de rol van ambtenaren cruciaal zijn. Deze rol kan variëren van inhoudelijk deskundige op de achtergrond tot gezichtsbepalend procesmanager of projectleider. Vanuit een machtsperspectief kan worden geconcludeerd dat naarmate ambtenaren de rol van procesmanager en participant meer combineren, hun invloed toeneemt en de invloed van bijvoorbeeld burgers afneemt. Interactieve processen hebben dan het effect dat zij de bestaande vierde macht bestendigen en zelfs verstevigen.

In andere gevallen wordt deze ambtelijke inmenging minder negatief gewaardeerd (zoals bij Nieuwe Hollandse Waterlinie en het VROM-Burgerplatform). De aard van de projecten is hiervoor bepalend. Indien het een complex project betreft waar veel verschillende actoren met tegengestelde belangen bij betrokken zijn, met name op het terrein van ruimtelijke ontwikkeling, dan wordt vermenging van proces met inhoud negatief gewaardeerd. Ambtelijke procesbegeleiding ligt dan minder voor de hand. Indien het een interactief project betreft dat voornamelijk intern gericht is (Consumentenplatform en Burgerplatform), wordt de vermenging minder erg gevonden, omdat er minder complexe belangen haaks op elkaar staan. Indien er wel sprake is van deels tegenstrijdige belangen, dan is het aanstellen van een derde, neutrale en onafhankelijke persoon (zoals bij de casus ONR) beter. Als het gaat om het omzetten van de inbreng van burgers in (nieuw) beleid, kunnen we concluderen dat ambtelijk procesmanagement heel positief werkt. Dit is bijvoorbeeld het geval in het project Burgerplatform van VROM.

### **Handreiking**

In de tabel 7.1 wordt schematisch weergegeven in welke situaties een ambtelijk procesmanagement volstaat en wanneer het verstandig is te kiezen voor een onafhankelijk procesmanagement. In beide gevallen betreft het een vorm van professionele (inhoudelijke en procesmatige) begeleiding. Het verschil hangt samen met onder andere de mate van belangentegenstellingen en conflicten in de projecten en de specifieke architectuur van een project en de vaardigheden die dit van de procesmanager vereist.

---

**Tabel 7.1 Wanneer ambtelijke, wanneer neutrale procesmanager?**

---

De keuze voor ambtelijk procesmanagement, wanneer....	De keuze voor neutraal en onafhankelijk procesmanagement, wanneer....
het een project betreft waarbij de belangen van de deelnemers niet conflicteren. De procesmanager vervult dan de rol van het genereren en samen met de betrokkenen selecteren van ideeën.	het een project betreft waarbij sprake is van grote belangentegenstellingen die tot conflicten (kunnen) leiden tijdens het project of in de uitvoering. De procesmanager vervult de rol van neutrale scheidsrechter en het aandragen van ideeën en oplossingen die acceptabel zijn voor alle deelnemers.
het interactieve proces vooral gericht is op meningsvorming, inventarisatie van perspectieven en creëren van variëteit (gericht op inhoudelijke verrijking).	het interactieve proces vooral gericht is op besluitvorming, samenbrengen en integreren van conflicterende perspectieven en selecteren in variëteit (gericht op consensus/draagvlak).
de architectuur gericht is op het verzamelen van informatie van beleid. De rol van het ambtelijke procesmanagement bestaat uit het inventariseren van innovatieve ideeën zonder zich inhoudelijk met de procesgang te bemoeien.	de architectuur gericht is op het oplossen van vastgelopen beleidsproblemen of op het creëren van draagvlak. In beide gevallen is een onafhankelijke, door de partijen geaccepteerde, procesmanager nodig die zich kan mengen in de inhoudelijke discussies, standpunten tegen elkaar kan afwegen en tot een synthese kan komen.

---

## **2. Streven naar consensus en verrijking**

Uit de procesanalyse in hoofdstuk 4 komt naar voren dat de spelregel om te streven naar consensus druk op het proces kan zetten en de kans vergroot dat er een grote mate van overeenstemming (tevredenheid) onder de stakeholders kan worden bewerkstelligd. De projecten ONR en Nieuwe Hollandse Waterlinie ondersteunen dit uitgangspunt (zie hoofdstuk 4). Tegelijkertijd wordt echter duidelijk uit hoofdstuk 3 dat het streven naar consensus belemmerend kan werken op het realiseren van verrassende, innovatieve en verrijkte uitkomsten. Uit dat hoofdstuk komt naar voren dat vernieuwende standpunten of oplossingen niet altijd op consensus kunnen rekenen en dus dreigen af te vallen als iedereen het met elkaar eens moet worden. Bovendien is consensus in een aantal gevallen gemak-

kelijker op een hoog abstractieniveau te bereiken (zoals bij het project Nieuwe Hollandse Waterlinie), terwijl inhoudelijke verrijking juist vergt dat concrete voorstellen in de diepte worden uitgewerkt. Het gemak waarmee op een hoog niveau van abstractie overeenstemming wordt bereikt maakt deelnemers als het ware ‘lui’ in het zoeken naar inhoudelijke vernieuwing. De tegenstellingen die door het concreet uitwerken van voorstellen aan de oppervlakte treden zijn weliswaar ‘vervelend’ en ‘lastig’ voor het bereiken van consensus, maar dwingen de betrokkenen juist daardoor tot het bedenken van vernieuwende en slimme oplossingen.

### **Handreiking**

Gezien de opbouw en ontwikkelingsgang van interactieve projecten is het aan te bevelen om in de verschillende fasen van een project steeds wisselende verhoudingen tussen verrijking en consensus te organiseren. In een eerste fase van het interactieve proces staat verrijking centraal. In een situatie van vrijblijvendheid en ongebondenheid kunnen partijen komen tot creatieve nieuwe ideeën. In een latere fase wordt de wens tot consensus groter (en wordt dit ook in een spelregel explicieter gemaakt), waarbij tegelijkertijd de eis van invloed wordt betrokken door te bewaken dat de ideeën/belangen/wensen uit de eerste fase zoveel mogelijk met elkaar verzoend worden in multidimensionale oplossingen (*package deals*) in latere fasen van het interactieve proces. Uiteindelijk is het van belang dat in interactieve processen een balans wordt gevonden tussen verrijking, invloed en consensus, die resulteert in een evenwichtige procesaanpak. Tegelijkertijd is het belangrijk om te constateren dat niet uitsluitend in termen van een algemene, altijd op alle punten evenwichtige benadering moet worden gedacht. Het is in de praktijk zeer lastig om deels tegenstrijdige eisen van verrijking, invloed en consensus te combineren. Het kan daarom nuttig zijn om op bepaalde momenten (of in bepaalde fasen) bewust te kiezen voor enige eenzijdigheid in de doelstelling en de daarop aansluitende procesarchitectuur. Daarbij is het wel zaak de algemene balans van de doelstellingen over de loop van het gehele proces in de gaten te houden.

### **3. Streven naar inbedding**

Uit de vier empirische hoofdstukken (inhoud, proces, macht en institutionele inbedding) komt naar voren dat als gevolg van een geringe koppeling van het interactieve proces met reguliere ambtelijk-bestuurlijke en politieke processen de geboekte winstpunten tijdens het interactieve proces onvoldoende doorwerken in het uiteindelijke beleid. VERM is daar een duidelijk voorbeeld van en ook het InfraLabproject kan als voorbeeld worden genoemd. Uit hoofdstuk 4 wordt duidelijk dat in de procesopzet en -uitvoering te weinig wordt stilgestaan bij het verankeren van de resultaten in bestuurlijke processen. ONR steekt daar positief bij af. In deze casus treedt de commissaris van de koningin van de provincie Gro-

ningen Hans Alders (uit de onafhankelijke begeleidingscommissie) naar voren als onafhankelijk procesbegeleider en voorzitter van ONR met een eigen onafhankelijk secretariaat. De ONR-casus is een goed voorbeeld van het organiseren van koppelingen tussen interactieve processen en formele besluitvorming. Alders zorgt er als procesmanager tijdens de politieke besluitvorming voor dat in de politieke arena zorgvuldig met de output uit ONR wordt omgesprongen. Alders is niet alleen voorzitter van ONR, maar ook van Topberaad, het overlegorgaan waar ONR en BOM elkaar ontmoeten. Alders heeft verder overleg met de minister van V&W over de agenda van ONR en Topberaad, zodat de minister constant op de hoogte blijft van de ontwikkelingen in beide gremia.

In hoofdstuk 6 over institutionele inbedding wordt duidelijk dat in veel projecten niet wordt stilgestaan bij de vraag hoe de uitkomsten uit interactieve processen uiteindelijk in beleid kunnen worden omgezet. In sommige projecten wordt hierover nagedacht in het procesontwerp. Dit is het geval bij het LNV-Consumentenplatform, maar dit komt in de praktijk niet goed uit de verf, omdat bestuurders meer afstand willen bewaren tot het consumentenplatform. De conclusie uit onze analyse in hoofdstuk 6 is dat het omzetten van de uitkomsten van interactieve beleidsvorming in beleid afhangt van de vraag of er sprake is van een combinatie van bestuurlijke, politieke en ambtelijke inbedding. Exclusieve ambtelijke of politieke inbedding is van weinig invloed. Bij projecten waar alleen ambtelijke inbedding voorkomt (InfraLab A28) of slechts politieke inbedding (Thema-commissie Ouderenbeleid) constateren we dat de inbreng van burgers niet wordt gekoppeld aan de formele trajecten van besluitvorming, waardoor hun inbreng niet in beleid wordt omgezet.

### **Handreiking**

De vraag is dan hoe het komt dat er in sommige ministeries en bij sommige projecten wel inbedding aanwezig is, en in andere niet. De Tweede Kamer speelt hierbij een belangrijke rol. Als de Tweede Kamer van tevoren een faciliterende en stimulerende rol vervult, dan is de kans groot dat er ook bestuurlijke inbedding ontstaat. Het interactieve project VROM-Burgerplatform is hier een voorbeeld van. De Tweede Kamer kan er voor zorgen dat er budget voor het project is en dat het project geëvalueerd wordt. Op deze manier kan de Tweede Kamer er ook voor zorgen dat het project continuïteit in de tijd heeft. En het belangrijkste: de minister of staatssecretaris wordt verantwoordelijk gemaakt voor de nieuwe wijze van werken in zijn/haar departement. De casus van het ouderenbeleid laat echter zien dat politieke inbedding niet 'automatisch' leidt tot bestuurlijke (en ambtelijke) inbedding. Er dient wel degelijk actief aandacht te worden besteed aan het tijdig betrekken en inschakelen van ambtenaren en bestuurders. Het is dus zaak om democratische verankering van interactieve processen te borgen via het evenwichtig ontwikkelen van ambtelijke, bestuurlijke en politieke inbedding. Zo'n

drievoudige institutionele inbedding maakt de kans aanzienlijk groter dat de inhoudelijke resultaten uit de interactieve beleidsprocessen ook daadwerkelijk bestuurlijke follow-up en ambtelijke uitwerking krijgen. Ambtelijke inbedding heeft qua inhoud dan vooral betrekking op de operationele toetsing van voorstellen aan de inhoudelijke kaders (aangeven of het past) en op uitwerking van abstracte ideeën uit de interactieve arena's naar meer concrete beleidsvoorstellen, die bestuurlijk en politiek ook aanvaardbaar zijn. Belangrijk is dat ambtenaren dit niet achteraf doen buiten het zicht van de participanten als het interactieve proces voorbij is, maar in het hart van het interactieve proces waarbij ze de interactie en dialoog met de participanten aangaan.

#### **4. Informatievoorziening en -ontsluiting: voed, maar met mate**

Uit hoofdstuk 3 komt het beeld naar voren dat een overvloedige informatievoorziening in de voorbereiding van het interactieve proces zeer nadelig kan uitwerken op de creativiteit van deelnemers. Wanneer participanten teveel in - vooral - de ambtelijke belevingswereld worden getrokken kan het risico ontstaan dat hun eigen perspectief onvoldoende aandacht krijgt, of participanten ambtelijke discussies internaliseren zonder daar een eigen perspectief tegenover te stellen. Zo zagen burgerparticipanten in het VROM-Burgerplatform het gevaar dat zij door de grote hoeveelheid informatie werden omgeschoold tot 'halve ambtenaren'. Bovendien dreigt het gevaar van informatie overload. In dit geval kunnen participanten de aangeboden kennis onvoldoende integreren en verbinden aan hun oorspronkelijke denkbeelden en ervaringskennis. Hierdoor wordt de doelstelling van de informatieverschaffing (het verkrijgen van nieuwe kennis en inzichten) niet of onvoldoende gerealiseerd. Uit hoofdstuk 4 komt echter naar voren dat het voor het realiseren van een ongeveer gelijke startpositie voor participanten van belang is dat kennis wordt ontsloten uit het publieke domein (aanbodgestuurde kennisontwikkeling), maar ook tegemoet wordt gekomen aan de vragen die leven onder participanten (vraaggestuurde kennisontwikkeling) uit het interactieve proces. Uit hoofdstuk 5 komt naar voren dat deze kennisgelijkschakeling kan resulteren in gelijke machtsposities en machtsbalansen, maar of dit daadwerkelijk gebeurt, hangt af van de gekozen architectuur. Is de architectuur gericht op het verzamelen van informatie voor beleid, dan leidt *kennisgelijkschakeling* tot meer gelijke machtsposities. Bij de architectuur gericht op draagvlak of het 'vlottrekken' van vastgelopen besluitvorming is al bij aanvang sprake van een ongelijke machtsbalans. In deze situatie van belangentegenstelling leidt kennisgelijkschakeling tot een betere onderhandelingspositie van de participanten zonder dat er sprake hoeft te zijn van een meer gelijke machtspositie.

In het algemeen lijkt een zekere kennisgelijkschakeling nodig voor een evenwichtige inbreng van participanten in het proces. Tegelijkertijd moet dit niet leiden tot een overvloedige informatievoorziening, die de kennisuitwisseling gericht op

het bereiken van verrassende uitkomsten kan frustreren. Iedere partij brengt vanuit zijn eigen positie en eigenschappen specifieke informatie en kennis in die, omdat ze afwijkt van de inbreng van anderen, kan zorgen voor een proces van kennisfusie, dat tot innovatieve en verrassende uitkomsten kan leiden.

### **Handreiking**

Gestreefd moet worden naar een zo gelijk mogelijke basisinformatie voor iedere participant, maar tegelijkertijd moet er voldoende ruimte zijn voor eigen inbreng. Kortom: voed, maar doe dat bewust met mate. Concreet betekent dit het volgende:

- *Informeer* de betrokkenen aan het begin van het project. Dit betreft allereerst het verstrekken van inhoudelijke basisinformatie die voor een zinvolle participatie van belang is. Let er daarbij op dat machtsverschillen die het gevolg zijn van een verschil in basiskennis bij de start van het project zoveel mogelijk worden verkleind. Dus spits informatie toe op diegenen die over weinig basiskennis en informatieverwerkingsvaardigheden beschikken. Geef daarbij ook expliciet aan waarom deze informatie noodzakelijk is en hoeveel tijd het ongeveer zal kosten om de stukken te lezen. Hierdoor wordt zichtbaar welke verwachtingen er zijn in termen van de inzet van de betrokkenen (procesarchitectuur) en worden de leveranciers van informatie ‘gedwongen’ om na te denken over hoeveel informatie ze redelijkerwijs aan de betrokkenen kunnen verstrekken.
- *Inventariseer* gedurende het proces welke behoefte er bestaat aan aanvullende informatie en stel deze informatie ook op een toegankelijke wijze beschikbaar. Zie dit als een expliciete taak van de procesmanager. Wees ook hier weer expliciet in hoeveel tijdsbesteding er van de betrokkenen mag worden gevraagd.
- *Reflecteer* met de betrokkenen op gezette tijden over de effectiviteit van het ‘informatiemanagement’. Vraag mensen expliciet naar de mate waarin ze in staat zijn geweest om informatie daadwerkelijk tot zich te nemen en te verwerken. Hierdoor kan informatie-overload in een vroegtijdig stadium worden voorkomen. Zie dit ook als een expliciete taak voor de procesmanager.

### **5. Selectie van deelnemers**

In hoofdstuk 3 hebben we geconstateerd dat de selectie van deelnemers bewust dient te gebeuren en dat dit moet aansluiten bij de doelstellingen van het project. Een open uitnodiging aan iedereen om mee te doen leidt zelden tot optimale resultaten. De selectie van participanten gebeurt dan eigenlijk door ‘zelfselectie’: diegenen die de moeite willen nemen om mee te doen met interactieve processen kiezen daar immers zelf voor. Dit leidt vaak tot scheve vertegenwoordiging van belangen in interactieve processen. Inhoudelijke vernieuwing vergt di-



versiteit van deelnemers en enige inhoudelijke kennis van zaken. Draagvlakverbetering vergt daarentegen zorgvuldige vertegenwoordiging van alle relevante belangen. In beide gevallen is het dan ook belangrijk om bij 'selectie' van deelnemers ook te denken aan het mobiliseren van deelnemers die essentieel zijn voor het proces, maar zonder actieve benadering wellicht niet zouden deelnemen. Uit de door ons bestudeerde interactieve praktijken komt een beeld naar voren dat initiatiefnemers van interactieve processen en de (ambtelijke) procesmanagers zelden bewust participanten mobiliseren en selecteren. Men is vaak al tevreden als er voldoende interesse is voor een interactief project en men wil niet kritisch zijn in wie wel en niet mogen participeren.

Uit hoofdstuk 5 kwam naar voren dat de gekozen architectuur van invloed is op wie in welke fase wel of niet mag meedoen. In termen van macht en invloed kan de projectarchitectuur worden beschouwd als een dispositionele machtsstructuur. Dispositionele macht verwijst naar de positionering van actoren ten opzichte van elkaar in een project als gevolg van de ongelijke verdeling van machtsmiddelen en de voor een project legitieme selectieregels. Met andere woorden: doordat de dispositionele macht in iedere vorm van architectuur verschilt, resulteert dit in andere mechanismen van in- en uitsluiting. Is de architectuur gericht op het verzamelen van informatie voor beleid, dan is het streven naar diversiteit een belangrijke selectieregel. Uitsluiting vindt in dit geval voornamelijk plaats op basis van zelfselectie van mogelijke participanten. Is de architectuur gebaseerd op het oplossen van vastgelopen beleidsprocessen of het creëren van draagvlak, dan vindt de selectie van deelnemers plaats op basis van een door overheden gegeven probleemdefinitie. De inluitings- en uitsluitingsregels worden in deze gevallen geformuleerd door projectmanagers, met het oog op een representatieve vertegenwoordiging van belangen.

### **Handreiking**

Een interactief project staat of valt met de juiste selectie van deelnemers. Dit vraagt de nodige aandacht bij de opzet van een interactief project. Daarbij is er een verschil tussen ongeorganiseerde burgers en vertegenwoordigers van (georganiseerde) belangengroepen. Georganiseerde belangengroepen spelen met name een rol in projecten waar sprake is van vastgelopen besluitvorming of bij het creëren van draagvlak en willen een duidelijk belang realiseren. Burgers daarentegen fungeren in interactieve projecten als 'oog en oor' voor overheden en hebben vaak een individueel belang waarvan vaak niet duidelijk is hoe breed dat gedragen wordt. Bij georganiseerde belangen is dat beeld vaak duidelijker. Het is zaak om een beeld te vormen hoe de belangen verdeeld zijn en welke perspectieven aanwezig zijn en hier mobilisatie en activering van participanten op af te stemmen.

Vooraf moet duidelijk zijn wie de initiatiefnemer is van een project en wie (de initiatiefnemer, project/procesmanager) op grond van welke criteria deelnemers selecteert. Worden deelnemers geselecteerd als probleemeigenaren of partijen van belang bij de oplossing, dan zal vooraf een openbare verkenning van mogelijke deelnemers moeten worden gemaakt. Op basis van deze verkenning kunnen niet eerder geïdentificeerde actoren zich aanmelden als deelnemer. Dit voorkomt dat actoren van buiten het project achteraf de resultaten naast zich neer kunnen leggen. Het is het realiseren van een zo groot mogelijke representativiteit om het probleem met de belanghebbenden te kunnen oplossen. Hiervoor kan het nodig zijn om deelnemers actief en gericht te mobiliseren om aan het interactieve proces deel te nemen.

Vanuit het oogpunt van diversiteit, als het doel is om inhoudelijke vernieuwing of verrijking te realiseren, is het noodzakelijk te streven naar pluriformiteit van belangen en perspectieven. Dit vereist een inventarisatie vooraf welke opvattingen er zijn over een issue en een actieve mobilisatiestrategie om deze opvattingen ook aanwezig te laten zijn in de interactieve processen. Ook tijdens het verloop van het interactieve proces zou getoetst moeten worden of de perspectieven nog steeds aanwezig zijn en een actieve rol spelen in het interactieve proces. Dit vereist een continue proces- en *stakeholder*-analyse, niet vooraf maar ook tijdens het interactieve proces.

In termen van procesmanagement is het verder van belang om de groep deelnemers niet te groot en onoverzichtelijk te laten worden, maar ook om betrokkenen die zich op de achtergrond houden te stimuleren om hun opvattingen duidelijk naar voren te brengen.

## **6. Functie van inhoudelijke kaderstelling**

Zonder een inhoudelijk kader weten deelnemers niet waar ze het over moeten hebben. Dat vermindert de kans op inhoudelijke vernieuwing (die juist gebaat is bij een discussie met een duidelijke focus) en levert problemen op in termen van procesmanagement (welke inhoudelijke lijnen moeten worden afgekapt en welke moeten juist verder worden uitgewerkt of verdiept?). Daar staat tegenover dat te strikt geformuleerde kaders inhoudelijke vernieuwing en verrijking blokkeren en bepaalde betrokkenen een onevenredig sterke machtspositie verschaffen (bijvoorbeeld de natuurorganisaties in de Peelvenen).

De empirische analyses van de cases laten zien dat in het algemeen weinig zorgvuldig en doordacht wordt omgegaan met het formuleren van inhoudelijke kaders. De casus Biodiversiteit Hoeksche Waard is een positieve uitzondering. In deze casus werd het kader juist gebruikt om inhoudelijke verrijking te bewerkstelligen. Het onvoldoende afbakenen van het speelveld leidt ertoe dat processen geen voortgang boeken omdat ze in inhoudelijk opzicht te oppervlakkig blij-

ven (bijvoorbeeld de VERM-casus). Daarnaast kan het uitblijven van kaderstelling leiden tot inhoudelijke frustraties, omdat een te globale focus ervoor zorgt dat er geen inhoudelijke vernieuwingen kunnen worden gerealiseerd. Het uitblijven van kaderstelling zorgt er bovendien voor dat uitkomsten van interactieve processen te ver van de ambtelijk-bestuurlijke haalbaarheid en uitvoerbaarheid staan. Het is dan makkelijk de uitkomsten als onbruikbaar te bestempelen. Uit hoofdstuk 6 (over institutionele inbedding) is naar voren gekomen dat het van belang is om uitkomsten (adviezen, beleidsaanbevelingen enzovoort) SMART-*proof* te maken. De manier waarop de resultaten van interactieve processen worden geformuleerd, is mede bepalend voor hun aansluiting bij gebruikelijke beleidsvorming en dus op de kans die ze maken om daarin meegenomen te worden. Dit werd in hoofdstuk 6 ‘beleidsmatige inbedding’ genoemd, als vierde voorwaarde voor institutionele inbedding, naast ambtelijke, bestuurlijke en politieke inbedding.

### **Handreiking**

Het is belangrijk dat voor de start van een interactief proces het speelveld in kaart wordt gebracht waarbinnen het interactieve spel zich mag bewegen. Het van tevoren duidelijk stellen van kaders heeft een positief effect op de procesvoortgang, het behalen van inhoudelijke vernieuwing en kwaliteit, en de doorwerking van rijke ideeën naar bestuurlijke en politieke beslissingen. Door aan de kaderstelling het criterium van SMART-*proof* te verbinden, hebben resultaten van interactieve processen grotere kans aan te sluiten bij de bestuurlijke eisen, en komt zo haalbaarheid en uitvoering ervan in zicht. In een zorgvuldig geformuleerde inhoudelijke kaderstelling is enerzijds ruimte, maar anderzijds ook voldoende focus om diepgang en vernieuwing te kunnen bewerkstelligen.

Opgepast moet echter worden dat in de prille start van het interactieve proces alleen gepraat wordt over kaders en dat alle inhoud wordt gebombardeerd tot kader. Belangen, wensen, opvattingen zijn geen harde kaders, maar zijn input voor het interactieve proces. Een preoccupatie voor kaders kan het interactieve proces in de kiem smoren. Van belang is in ieder geval de harde kaders in kaart te brengen. Dit zijn bijvoorbeeld inhoudelijke randvoorwaarden die voortkomen uit voorgaand en aanpalend beleid of uit bestaande wetgeving. Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor de politiek en het bestuur. Ze geven de maat aan voor het interactieve proces (‘maatgevende politiek’). Deze inhoudelijke kaderstelling vervult hiermee tevens de functie van politieke en bestuurlijke inbedding van het interactieve project. Uiteraard is het van wezenlijk belang dat de kaders zodanig worden opgesteld dat er binnen het speelveld voldoende ‘speelruimte’ over blijft om een werkelijk interactief proces op gang te brengen.

Bovendien zijn kaders niet altijd van tevoren duidelijk, maar zijn vaak onaf of verschillend te interpreteren. Kortom: er bestaat vaak veel onzekerheid rond de

hardheid van kaders. Het is daarom verstandig onderscheid te maken in harde (onveranderlijke, niet-onderhandelbare) en zachte (veranderlijke, onderhandelbare) kaders. De eerste geven het speelveld aan, de tweede maken veranderingen in de 'grenzen' van het speelveld mogelijk. De veranderlijke, onderhandelbare kaders kunnen worden aangepast aan nieuwe inzichten, die tijdens het verloop van het interactieve proces ontstaan (vgl. Soeterbroek, 2001).

### **7.3 Landelijke interactieve beleidsvorming in de tijd bezien**

Landelijke interactieve beleidsvorming is niet van de laatste paar jaar. Begin jaren negentig (vanaf 1993) worden de eerste voorzichtige pogingen gewaagd om burgers bij nationale beleidsvorming te betrekken. Met name het ministerie van V&W heeft hier via de InfraLab- en Infraplanexperimenten invulling aan gegeven. Hoofdstuk 5 en 6 over macht en institutionele inbedding brengen echter ook tegelijkertijd aan het licht dat het ministerie van V&W niet een structurele ontwikkeling laat zien ten aanzien van het betrekken van burgers bij beleidsvorming. Het is veelzeggend dat het ministerie na de InfraLabexperimenten niet structureel heeft gewerkt aan burgerparticipatie. De werkwijze is nooit echt geadopteerd door het ministerie, dat toch vooral bekend staat als een ingenieursdepartement dat ideeën vanuit andere domeinen (ook vanuit het maatschappelijke domein) met argwaan bejegent vanuit een *Not Invented Here*-attitude.

Andere ministeries, zoals VROM en LNV, zijn recenter aan de slag gegaan met burgerparticipatie op het niveau van nationale beleidsvorming. Wat opvalt uit onze analyse is dat deze ministeries dezelfde startproblemen (zoals het selecteren en mobiliseren van participanten, het ontwikkelen van creatieve plannen, het aansluiten van interactieve processen bij reguliere werkprocessen en besluitvormingsprocedures enzovoort) en beginnersfouten maken als het ministerie van V&W. Er wordt kennelijk weinig geleerd over de grenzen van het eigen departement heen, maar ook binnen de grenzen van het departement zelf, zoals het voorbeeld van het ministerie van V&W aangeeft. Een leerervaring ten aanzien van bijvoorbeeld aansluiting van interactieve processen bij bestuurlijke processen (InfraLab A28) had interactieve processen binnen de ministeries VROM en LNV eerder op het spoor kunnen zetten om de bestuurlijke inbedding te organiseren.

Een verdere professionalisering van interactieve beleidsvorming op landelijk niveau komt moeilijk van de grond. Er wordt weinig geleerd van eerdere projecten binnen het eigen departement en ook niet van interactieve projecten binnen andere ministeries. Het lijkt erop dat ministeries keer op keer een eigen leertraject beginnen, zonder daarbij terug te grijpen op eerdere of andere leerervaringen. De pogingen om leerervaringen te bundelen en meer toegankelijk beschik-

baar te maken (bijvoorbeeld in de vorm van XPIN(1)) lijken ook niet erg succesvol te zijn geweest. Ze hebben in ieder geval niet geleid tot een breed gedragen professionele aanpak van interactieve processen. Dit roept de vraag op waarom eerder opgedane kennis nauwelijks wordt gebruikt in nieuwe landelijke interactieve projecten.

Mogelijke specifieke verklaringen voor dit geringe leervermogen van ministeries zijn:

- de verkokerde en gefragmenteerde structuur van de rijksoverheid;
- de organisatiecultuur binnen ministeries (bijvoorbeeld LNV en V&W), die voornamelijk intern gericht is, maar ook leren tussen diensten en directies bemoeilijkt;
- de bureaupolitieke strijd tussen de ministeries over bevoegdheden en competenties;
- de afstand tussen de vaak regionale en lokale implementatie van projecten en de initiatiefnemer;
- de discontinuïteit van bestuurders;
- de te kleine rol van de Tweede Kamer tot nu toe;
- het feit dat weinig interactieve projecten systematisch geëvalueerd worden (ook o.a. door de Tweede Kamer).

Een meer algemene verklaring zou kunnen zijn dat de kosten van professionalisering, in de percepties van diegenen die de interactieve processen bedenken, de gepercipieerde baten overtreffen. In hoofdstuk 3 hebben we vastgesteld dat het zorgvuldig opzetten en uitvoeren van interactieve projecten met het oog op het bereiken van inhoudelijke vernieuwing bepaald geen 'sinecure' is. Professioneel procesmanagement vergt daarbij nog eens een aanzienlijke investering in deskundigheid, arbeidstijd (van alle betrokkenen), betrokkenheid en onafhankelijkheid. Met het laatste punt komen ook de gevestigde machtsposities van de betrokkenen ter discussie te staan. Er zijn kortom nogal wat kosten die de besluitvormers vooraf wellicht als 'tamelijk zeker' percipiëren, terwijl de baten van een professionele aanpak vooraf moeilijk zijn in te schatten. Hoeveel extra inhoudelijke vernieuwing en/of draagvlak kunnen we verwachten door een echt professionele aanpak? Zijn we zelf eigenlijk niet in staat om gedurende het proces voor een professionele aanpak te kiezen en is het bij interactieve processen juist niet goed om vooraf zo weinig mogelijk te regelen en vast te leggen?

### **Handreiking**

Het is van belang voor het lerend vermogen van ministeries over de toepassing van interactieve beleidsvorming op nationaal niveau dat er een kennisbank in het leven wordt geroepen waarin kennis, informatie en ervaringen over landelijke interactieve processen worden opgenomen. Deze kennisbank moet daarnaast ge-

makkelijk te ontsluiten zijn, zodat kennis ook daadwerkelijk gaat stromen. Het Programma Andere Overheid (2) zou een aangrijpingspunt kunnen zijn om hieraan daadwerkelijk invulling te geven. Ook het programma InAxis van het ministerie van Binnenlandse Zaken (3) kan aangegrepen worden om verbeteringen in interactieve aanpakken binnen de rijksoverheid, maar ook bij andere overheden, te verwezenlijken.

## 7. 4 Theoretische bespiegelingen

### **Procesdimensie van interactieve beleidsvorming**

Literatuur over netwerken, interactieve beleidsvorming en proces- en netwerkmanagement (Klijn, 1996; De Bruijn e.a., 1998; Edelenbos, 2000; Koppenjan, 2001; Edelenbos en Klijn, 2005) wijst in de richting van een van tevoren redelijk gedetailleerd voorgestructureerd interactief proces. Als motief wordt hierbij genoemd dat eerder gemaakte procesafspraken, die in het procesontwerp worden vastgelegd, problemen tijdens het interactieve proces tijdig kunnen opvangen. Dit beeld wordt in onze studie deels bevestigd (InfraLab A28 en VROM-Burgerplatform). Echter, enige relativering van deze veronderstelling is ook op zijn plaats. De ONR-casus geeft aan dat lichtgewicht procesontwerpen ook functioneel kunnen zijn bij complexe processen (zie hoofdstuk 4), mits aangevuld met een actieve en adaptieve stijl van procesmanagement (hoewel dat ook niet altijd werkt voor iedere situatie).

Teveel nadruk op het streven van procesbeheersing (voorkomen risico's, die niet altijd optreden) door middel van veel procesregels kan verstarrend uitwerken op het interactieve proces. Dat impliceert overigens niet dat er helemaal geen procesafspraken moeten worden gemaakt. Er zijn altijd basisafspraken nodig om het proces voor te structureren. Een lichter procesontwerp, met een aantal basisafspraken, biedt meer mogelijkheden voor ontwikkeling en zelforganisatie, maar vereist tegelijkertijd wel een actievere, improviserende en adaptievere stijl van procesmanagement. Deze stijl past eigenlijk alleen bij ervaren procesmanagers, die een rijk repertoire aan handelingsperspectieven kennen en competenties hebben ontwikkeld om in relatief korte tijd adequaat te kunnen reageren op onvoorziene situaties. Nader onderzoek naar de specifieke competenties van procesmanagers lijkt voor de hand te liggen. Hierin is tot op heden nog weinig inzicht. Wat maakt een procesmanager eigenlijk tot een competente manager van interactieve processen?

### **Inhoudelijke dimensie van interactieve beleidsvorming**

In de theoretische literatuur wordt vaak veel nadruk gelegd op de aanwezigheid van voldoende inhoudelijke openheid als randvoorwaarde om van een interactief

proces een succes te maken. In veel gevallen wordt inhoudelijke openheid zelfs gezien als een wezenlijk kenmerk om van interactieve beleidsvorming te kunnen spreken (Pröpper en Steenbeek, 1999: 48). Interactieve beleidsvorming wordt hiermee bijvoorbeeld afgebakend van de meer klassieke ‘inspraak’, die gekenmerkt wordt door een gebrek aan inhoudelijke openheid. Sommigen hebben er op gewezen dat te veel inhoudelijke openheid leidt tot onduidelijkheid en dat inhoudelijke breedte vaak leidt tot gebrek aan focus en diepgang (Klijn en Koppenjan, 1998: 304). Ons onderzoek bevestigt het beeld dat een behoorlijke mate van inhoudelijke kaderstelling functioneel is voor het optreden van inhoudelijke vernieuwing en verdieping. Daarbij constateren we dat er in de praktijk nog maar weinig voorbeelden te vinden zijn waarbij sprake is van gedegen inhoudelijke kaderstelling. Wij hebben geen systematisch onderzoek kunnen doen naar de factoren die er voor zorgen dat de inhoudelijke kaderstelling zo moeizaam van de grond komt. Wellicht laten de ‘ontwerpers’ van interactieve processen zich te veel leiden door de hoofdgedachte dat inhoudelijke openheid bij interactieve processen juist groot moet zijn (en er dus vooral weinig inhoudelijke kaderstelling moet zijn). Wellicht ook dat politici en bestuurders huiverig zijn voor een al te duidelijke invulling van hun kaderstellende, maatgevende rol (zie hoofdstuk 2). Het zijn immers deze actoren die primair verantwoordelijk zijn voor een adequate inhoudelijke kaderstelling. Ook in vernieuwingstrajecten van de duale lokale politiek blijken velen moeite te hebben met een adequate invulling van de kaderstellende rol. Aanvullend onderzoek (zowel theoretisch als empirisch) naar de factoren die van invloed zijn op de kwaliteit van inhoudelijke kaders lijkt dan ook op zijn plaats.

### **Machtsdimensie van interactieve beleidsvorming**

Interactieve beleidsvorming wordt zelden in een machtsperspectief geplaatst (uitzondering bijvoorbeeld: Monnikhof e.a., 2003; Van Stokkom 2003). Misschien wel omdat interactief beleid vaak vereenzelvigd wordt met een ‘machtsvrije dialoog’. Echter, voor een goed begrip van interactieve beleidsvorming is inzicht in en kennis van machtsprocessen, naast inhoud, proces en institutionele inbedding, noodzakelijk. Macht is echter een complex en meerdimensionaal begrip en kan alleen worden begrepen als de wisselwerking tussen drie vormen van macht in de analyse wordt meegenomen: relationele, dispositionele en structurele macht (Arts & Van Tatenhove, 2004). Het vermogen van participanten de loop der gebeurtenissen te veranderen hangt af van de wisselwerking tussen deze drie vormen van macht. Bij de analyse van de machtsstrijd van interactieve projecten is een onderscheid gemaakt tussen de strijd over de opzet van het project, de strijd binnen projecten en de strijd rond de besluitvorming. Op elk van deze drie niveaus spelen machtsprocessen een rol en biedt inzicht in deze machtsprocessen de betrokkenen bij interactieve projecten de handvatten om mogelijke stag-

naties in het verloop van interactieve projecten op te lossen. De strijd over de opzet van het project komt tot uitdrukking in de strijd over de projectarchitectuur. Deze bepaalt het vermogen van actoren dingen te veranderen en daarmee invloed uit te oefenen (het realiseren van gewenste uitkomsten). Iedere vorm van architectuur is een vorm van dispositionele macht die niet alleen de beschikbaarheid van machtsmiddelen bepaalt (relationele macht), maar ook de regels van het spel vastlegt, in het bijzonder de regels ten aanzien van insluiting en uitsluiting.

In dit onderzoek is de aandacht vooral gericht geweest op de inzet van machtsmiddelen (relationele macht), de participatie van deelnemers en hoe een bepaalde architectuur deelnemers ten opzichte van elkaar positioneert en leidt tot een ongelijke verdeling van machtsmiddelen, zoals, informatie, geld, grond enzovoort (dispositionele macht). Vervolgonderzoek naar interactieve projecten op landelijk niveau zou nadrukkelijker de wisselwerking tussen alle drie de niveaus in de analyse moeten betrekken. Daarbij zou de aandacht met name gericht moeten zijn op de relatie tussen dispositionele en relationele macht aan de ene kant en structurele macht aan de andere kant. Hoe beïnvloeden met andere woorden bestaande sociale, culturele en politieke structuren de architectuur van interactieve projecten en de 'doorwerking' van de uitkomsten van een project in reguliere besluitvormingsarena's?

### **Institutionele inbedding van interactieve beleidsvorming**

Als vierde analyseperspectief hebben we institutionele inbedding van interactieve beleidsvorming benoemd. Het is niet ongebruikelijk om interactieve beleidsprocessen in een institutioneel perspectief te plaatsen (vgl. Klijn en Koppenjan, 1998, 2000; Edelenbos, 2000; Edelenbos en Monnikhof, 2001; Mayer, e.a., 2005; Edelenbos, 2005; Klijn en Skelcher, 2006; Van Tatenhove, 2006). Tegenwoordig wordt in dat verband gesproken van 'democratische verankering' (Klijn en Skelcher, 2006). Dan wordt veelal gesproken over de (dis)functionele relaties tussen interactief beleid en representatieve democratie. In dit onderzoek hebben we dit institutionele perspectief verbreed door drie verschillende vormen van institutionele inbedding te onderscheiden en empirisch te onderzoeken.

Bij institutionele inbedding hebben we een onderscheid gemaakt tussen ambtelijke, bestuurlijke en politieke inbedding. In de loop van het onderzoek hebben we er nog een vierde vorm aan toegevoegd: beleidsmatige inbedding, die ingaat op de benoeming van de criteria waaraan de formulering van uitkomsten van interactieve processen moet voldoen (zogenaamde *SMART-proof*). Uit ons onderzoek is naar voren gekomen dat wanneer interactieve processen tegemoet komen aan alle vier vormen van institutionele inbedding de kans op ambtelijke en bestuurlijke follow-up groter wordt. Er wordt tot nu toe weinig stil gestaan bij de verschillende soorten van inbedding, de onderlinge relaties tussen deze vormen



van inbedding en de consequenties hiervan. In hoofdstuk 6 is onder andere de relatie tussen ambtelijke en bestuurlijke inbedding besproken. Uit de analyse van het project InfraLab A28 bleek dat de veronderstelling dat ambtelijke inbedding afhankelijk is van bestuurlijke inbedding in de praktijk ingewikkelder te liggen. Toekomstig onderzoek naar interactief beleid zou zich meer moeten richten op het belang van de vier vormen van democratische verankering zoals in dit onderzoek onderscheiden, meer in het bijzonder op de relatie tussen interactieve projecten en de verschillende vormen van inbedding.

#### **7.4 Tot slot: naar professionele interactieve processen**

Analyse van de verschillende cases brengt aan het licht dat landelijke interactieve processen in veel gevallen gecompliceerd zijn. Er zijn tal van spelers met uiteenlopende belangen die participeren in het interactieve proces, zoals burgers, maatschappelijke groepen en overheden. Daarnaast hebben we vaak te maken met een situatie van meerschalligheid; overheden op verschillende niveaus zijn betrokken bij landelijke interactieve processen. Dit hebben we bij een aantal projecten waargenomen, zoals bij het interactieve project Biodiversiteit Hoeksche Waard, waar de moeizame relatie tussen het ministerie van VROM en de provincie Zuid-Holland roet in het eten dreigt te gooien als het gaat om doorwerking van de resultaten van het interactieve proces in landelijk, maar evenzo belangrijk, in regionaal en lokaal beleid. Belangentegenstellingen tussen overheden, niet alleen tussen bestuurslagen maar ook tussen departementen, worden pijnlijk zichtbaar in interactieve processen. Burgers houden namelijk geen rekening met de vraag hoe de Nederlandse overheid is georganiseerd en gestructureerd. Dit geeft aan dat het van belang is regionale, provinciale en lokale overheden vroegtijdig bij landelijke interactieve processen te betrekken; landelijk beleid moet namelijk ook uitgevoerd worden op andere overheidsniveaus. Dit geeft aan dat het bij interactieve beleidsvorming niet alleen gaat om het vroegtijdig betrekken van burgers, maar ook van andere partijen als regionale en lokale overheden. Landelijke interactieve projecten kunnen op dit vlak de nodige professionaliteitsslagen maken.

Daarnaast starten departementen interactieve processen niet zelden vanuit een *trial and error* aanpak: 'we gaan het gewoon een keer proberen'. Voor een deel is dit onlosmakelijk verbonden met een traject dat werkelijk interactief wil zijn. Je kunt niet alles van tevoren tot in de perfectie voorbereiden en plannen, als je gezamenlijk nieuwe wegen wilt bewandelen en ontdekken. Dit betekent echter niet dat te lichtzinnig naar het organiseren en uitvoeren van interactieve processen moet worden gekeken. Juist een ontdekkingsreis vergt immers een gedegen voorbereiding. In veel van de door ons onderzochte cases is de voorbereiding op

het avontuur van interactieve beleidsvorming aan de magere kant. Hoewel we al ruim 10 jaar experimenteren met landelijke interactieve beleidsvorming is er nog maar een beperkte professionaliseringsslag gemaakt. Ambtenaren op overheidsniveau weten vaak niet goed wat ze moeten aanvangen met het betrekken van burgers bij beleid. Politici houden zich afzijdig van interactieve processen en burgers missen vaak de vaardigheden om een goede rol te vervullen in interactieve processen. Ten slotte en niet onbelangrijk, ontberen (onafhankelijke) procesmanagers vaak de competenties om complexe interactieve processen in goede banen te leiden. Het beroep procesmanager (de belangrijkste gids bij interactieve expedities) is de laatste jaren in opkomst, maar tegelijkertijd constateren we dat het nog geen 'professie' is. Zo bestaan er bijvoorbeeld nog geen beroepscoëdes voor procesmanagers en zijn er geen beginselen voor behoorlijk procesmanagement geformuleerd waarop we een procesmanager kunnen toetsen en aanspreken. Iedereen kan zich procesmanager noemen, maar niet iedereen is even kundig en competent om dit vak goed te kunnen uitoefenen. Dat is gek, want de procesmanager speelt vaak een belangrijke rol in het succes en falen van interactieve processen (vgl. Edelenbos en Klijn, 2005). En indien we de charme en het vernieuwende van interactieve processen willen behouden, dan moeten we zeker niet kiezen voor een 'juridificering' van de rol van de procesmanager, maar een zekere explicitering van een aantal basisbeginselen (en het waarborgen hiervan in de praktijk) lijkt toch wel op zijn plaats.

Wel willen we uitdrukkelijk gezegd hebben dat de rol van de procesmanager niet te beperkt moet worden opgevat. Hij is uiteraard de belangrijkste gids tijdens de expeditie die probeert om het proces in goede banen te leiden. Hij is er echter ook verantwoordelijk voor dat de expeditie goed voorbereid van start gaat. In termen van onze analyse gaat het dan om een degelijke architectuur van het project, niet alleen ten aanzien van het proces, maar ook ten aanzien van de inhoud en de machtsverhoudingen. De projectmanager dient zich er van te vergewissen dat constructieve inhoudelijke kaders zijn geformuleerd – al hoeft hij die uiteraard niet zelf te formuleren, dat is een politiek/bestuurlijke taak - en dat er sprake is van evenwichtige machtsverhoudingen. Zonder dergelijke condities gaat een professionele procesmanager niet op pad. Vervolgens dienen er voldoende waarborgen te zijn dat er op het einde van de reis ook iets met de resultaten wordt gedaan. Ten slotte wijzen we erop dat voorbereiding, in de vorm van bijvoorbeeld een procesontwerp voor aanvang van een interactief proces, niet alles is; het gaat erom dat een procesmanager voldoende competenties heeft om tijdens het interactieve proces te reageren op onverwachte en onvoorziene ontwikkelingen. Dit vereist adaptief vermogen, ofwel een vermogen om interactieve situaties te lezen en hierop snel en adequaat te reageren, waarbij eerder geformuleerde procesafspraken een hulpmiddel kunnen zijn maar geen redmiddel.

Overigens betekent een professionalisering van interactieve beleidsvorming geenszins dat er altijd moet worden gekozen voor de meest vergaande vormen van interactieve beleidsvorming. In sommige situaties kan er worden volstaan met een beperkte opzet qua inhoudelijke reikwijdte, participatie van verschillende deelnemers of invloed op het uiteindelijke beleid (niet elke expeditie hoeft even ambitieus te zijn). Het is daarbij echter wel noodzakelijk dat alle deelnemers vooraf duidelijk worden geïnformeerd over de reikwijdte van het proces en de spelregels die daarbij horen. Procesmanagement krijgt dan ook in eerste instantie het karakter van 'verwachtingenmanagement'. Aan de betrokkenen moet op een eerlijke en realistische manier duidelijk worden gemaakt wat de mogelijke reisdoelen kunnen zijn, wat er onderweg van hen wordt verwacht en wat zij van anderen kunnen verwachten, zowel tijdens als na afloop van de reis. Juist in een situatie waarin de echte ambities van politieke, bestuurlijke en ambtelijke betrokkenen met interactieve projecten niet al te hoog zijn (en daar is in vrijwel alle onderzochte cases sprake van), is het van groot belang om geen overdreven verwachtingen bij andere betrokkenen te wekken.

Kortom: hoog tijd dat er een professionaliseringsslag wordt gemaakt in interactieve processen. Alleen op die manier kan interactieve beleidsvorming uit de experimentele fase gehaald worden en een volwaardig onderdeel worden van de nationale (maar ook provinciale en lokale) beleidspraktijk.

## Noten

1. XPIN staat voor het expertisebureau voor innovatieve beleidsvorming. Het werkprogramma liep van 2001 tot juli 2005. XPIN was een kenniscentrum voor de publieke sector en is ontstaan uit de behoefte om kennis en ervaring over de gevarieerde praktijk met betrekking tot innovatieve beleidsvorming te bundelen, verbindingen te maken tussen kennis en organisaties en deze kennis te laten stromen naar de gehele overheidsorganisatie. XPIN definieerde beleidsvorming als een leeromgeving: daarbinnen wilde zij een bijdrage leveren aan het vergroten van de professionaliteit van de betrokkenen alsmede aan het vergroten van de innovatie en leervermogen van de overheid. De doelgroepen van XPIN waren nationale, provinciale en lokale overheden, belangenorganisaties, adviesbureaus, wetenschappelijke instellingen en anderen die betrokken zijn bij innovaties in beleidsvorming.
2. Programma Andere Overheid werkt aan een krachtige overheid, die de samenleving centraal stelt én slagvaardig is. Andere Overheid is het programma van het kabinet-Balkenende II en loopt tot medio 2007. Het programma omvat de thema's: Betere dienstverlening, Minder bureaucratie en Slagvaardige organisatie. Bij alle thema's wordt een andere werkwijze van groot belang geacht, zoals samenwerken en luisteren naar burgers.
3. InAxis, innovatiecentrum openbaar bestuur, richt zich op vernieuwingen van organisaties in het openbaar bestuur die moeten leiden tot betere dienstverlening aan de burger en grotere efficiency. Dit doet InAxis door het stimuleren van voorlopers en door actief te

zorgen dat andere organisaties de vernieuwingen overnemen. Daarnaast laat InAxis onderzoek doen en organiseert het bijeenkomsten rond vernieuwingsthema's. InAxis is er voor, en werkt samen met, ministeries, provincies, gemeenten, waterschappen en zelfstandige bestuursorganen.

## GERAADPLEEGDE LITERATUUR

- Arts, Bas & Jan van Tatenhove (2004), 'Policy and Power. A Conceptual framework between the "old" and "new" policy idioms', in: *Policy Sciences*, 37 (3-4), pp. 339-356.
- Berveling, J. (1998), 'Creativiteit versus representativiteit', in: *Bestuurskunde*, nr. 7, pp. 317-322.
- Braybrooke, D. (1974), *Traffic congestion goes through the issue-machine*, Routledge & Kegan Paul, London and Boston.
- Bruijn, J.A. de & E.F. ten Heuvelhof (1999), *Management in netwerken*, Lemma, Utrecht.
- Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof & R.J. in 't Veld (1998), *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*, Academic Service, Schoonhoven.
- Castells. M. (2000, first edition 1996), *The rise of the network society: economy, society and culture*, Blackwell Publishers, Cambridge.
- Dahl, Robert A. (1957), 'The concept of power', in: *Behavioural Science*, 2, pp. 201-205.
- Dahl, R.A. (1961), *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, Yale University Press, New Haven.
- Dahl, R.A. (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven/London.
- Duyvendak, J.W. (1997), *Waar blijft de politiek? Essays over paarse politiek, maatschappelijk middenveld en sociale cohesie*, Boom, Amsterdam.
- Duyvendak, J.W. & A. Krouwel (1998), 'Interactieve beleidsvorming: voortzetting van een rijke Nederlandse traditie?', in: Edelenbos, J. & R. Monnikhof (red.), *Spanning in interactie. Een analyse van interactief beleid in lokale democratie*, Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam, pp.17-32.
- Edelenbos, J. & R. Monnikhof (1998), 'Naar een hybride democratie? Spanningen tussen interactieve beleidsvorming en het vertegenwoordigende stelsel', in: Edelenbos, J. en R. Monnikhof (red.), *Spanning in interactie. Een analyse van interactief beleid in lokale democratie*, Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam, pp. 9-48.
- Edelenbos, J. (2000), *Proces in Vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*, Lemma, Utrecht.
- Edelenbos, J. (2001), 'Interactieve beleidsvorming als inhoudsabsorberend proces', in: *Bestuurskunde*, jaargang 10, nummer 8, december 2001, pp. 349-356.
- Edelenbos, J. & R. Monnikhof (red.) (2001), *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*, Lemma, Utrecht.
- Edelenbos, J., G.R. Teisman & M. Reudink (2001), *Interactieve beleidsvorming als sturingsopgave. Een voorstudie over de (onbenutte) potenties van interactieve beleidsvorming voor de ontwikkeling van de groene Delta*, Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, Den Haag.
- Edelenbos, J. & M. van Eeten (2001), 'The Missing Link. Processing Variation in Dialogical Evaluation', in: *Evaluation*, vol. 7(2), pp. 211-217.
- Edelenbos, J., A. van Buuren, M. van As, M. Duijn, A. Slob & W. Vermeulen (2003), *Milieubeleid van, voor en door de burger. Uitkomsten van het 'lerend' evaluatieonderzoek*

naar het Stimuleringsprogramma Burger en Milieubeleid, onderzoek voor het Ministerie van VROM, Directoraat-Generaal Milieubeheer.

Edelenbos, J. (2004), 'Politiek en herstructurering. Andere politieke betrokkenheid gewenst', in: Olof van der Wal (red.), *Nieuw Cement. Een tussenstand van de wijkvernieuwing in Groningen*, Groningen, Uitgeverij Platform GRAS, pp.111-119.

Edelenbos, J. (2004), *Landelijke Interactieve Beleidsvorming. Een Quick Scan Onderzoek*, in opdracht van het Instituut voor Publiek en Politiek, Rotterdam.

Edelenbos, J., G.R. Teisman & M. Reudink (2004), *De "LAT-relatie" tussen interactief beleid en besluitvorming*. Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, Den Haag.

Edelenbos, J. & E.H. Klijn (2005), 'De impact van organisatorische arrangementen op de uitkomsten van interactieve beleidsvorming', in: *Bestuurswetenschappen*, nr.4, pp. 281-305.

Edelenbos, J. (2005), 'Institutional Implications of Interactive Governance: Insights from Dutch Practice', in: *Governance*, 18(1), pp. 111-134.

Eeten, M, van (1999), *Dialogues of the Deaf. Defining New Agendas for Environmental Deadlocks*, Eburon, Delft.

Esselbrugge, M. (2003), Openheid en geslotenheid: een kwestie van combineren. *Een onderzoek naar de betekenis van openheid en geslotenheid voor het management van meervoudige besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, Eburon, Delft.

Graaf, H. van de, & R. Hoppe (1989) *Beleid en politiek. Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*, Coutinho, Muiderberg.

Hakenberg, V. (2005), *De interactieve arena. De institutionele analyse van het interactieve VROM project Biodiversiteit Hoeksche Waard*, Doctoraalscriptie, Enschede.

Hemert, Mieke van, John Grin, Jan van Tatenhove & Maarten Hajer (2002), *De Veluwerandmeren tussen maatschappelijke wensen, deskundige oordelen en bestuurlijke werkelijkheden. De beleving van IIVR onderzocht en beschouwd*. RDIJ-rapport 2002-16.

Horstink, M. (2004), *Deelstudie Peelvenen*, in opdracht van het IPP, Amsterdam.

Huyse, Luc (1994), *De Politiek voorbij. Een blik op de jaren negentig*, Uitgeverij Kritik, Leuven.

Kickert, W.J.M., E.H. Klijn & J.F.M. Koppenjan (red.) (1997), *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*, Sage, Londen.

Klok, P.-J. & B. Deters (2005), 'Urban Leadership and Community Involvement: An Institutional Analysis', in: Haus, M., Heinelt, H. & Stewart, M. (eds.), *Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement*, Routledge, London, pp. 40-64.

Klijn, E.H. (1996), *Regels en sturing in netwerken. De invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*, Eburon, Delft.

Klijn, E.H., & J.F.M. Koppenjan (1998), 'Tussen representatieve en directe democratie, Interactieve besluitvorming en "de politiek"', in: *Bestuurskunde*, nr 7, pp. 302-308.

Klijn, E.H. & J.F.M. Koppenjan (1999), 'De politiek en de interactieve besluitvorming: Van institutionele spelbreker naar spelbepaler', in: *Beleidswetenschap*, nr.1, pp.47-68.

Klijn, E.H. & J. Koppenjan (2000), 'Politicians and interactive decision making; institutional spoilsport or playmakers', in: *Public Administration* 78(2), pp.365-87.

Klijn, E.H. & C. Skelcher (2006), 'Democracy and governance networks: compatible or not? Four conjectures and their implications for theory and practice', in: *Public Administration*, te verschijnen.

Koot, W. & E. Dobbinga (2004), 'Vertraagde Vernieuwing: de weerbaarheid van

- Departementale Culturen', in: *Bestuurskunde*, nr.3, pp. 110-118.
- Koppenjan, J.(1998), 'Ontwerp en management van lokale interactieve processen', in: Edelenbos, J. en R. Monnikhof (red.), *Spanning in interactie. Een analyse van interactief beleid in lokale democratie*, Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam, pp. 143-174.
- Koppenjan, J.F.M. & E.H. Klijn (2004), *Managing uncertainties in networks; a network approach to problem solving and decision making*, Routledge, London.
- Mayer, I., J. Edelenbos & R. Monnikhof (2005), 'Interactive policy development: undermining or sustaining democracy', in: *Public Administration*, 83(1), pp. 179-199.
- Monnikhof, R., J. Edelenbos & A. Krouwel (2003), 'Power to the people? The Struggle for Power in participatory policy making', in: Denters, S.A.H., O. van Heffen, J. Huisman & P.-J. Klok (eds.), *The rise of interactive governance and quasi-markets*, Kluwer Academic Publishers, The Hague, pp. 43-67.
- Noordegraaf, Mirko (2004), *Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten*, Coutinho, Bussum.
- Parsons, M.D. (1999), 'The Problem of Power: Seeking a Methodological Solution', in: *Policy Studies Review*, Fall/Winter 16:3/4, pp. 278-310.
- Pestman, Paul & Jan van Tatenhove (1998), 'Reflexieve beleidsvoering voor milieu, ruimtelijke ordening en infrastructuur? - Nieuwe initiatieven nader beschouwd', in: *Beleidswetenschap*, nr. 3, pp. 254-272.
- Pröpper, I. & H. ter Braak (1996), 'Interactie in ontwikkeling', in: *Bestuurskunde*, nr.8, pp. 356-368.
- Pröpper, I.M.A.M. & D.A. Steenbeek (1998), 'Interactieve beleidsvoering: typering, ervaringen en dilemma's', in: *Bestuurskunde. Themanummer 'Dilemma's van interactieve beleidsvorming'* (onder redactie van I. Pröpper en J. Berveling), nr.7, pp. 292-301.
- Pröpper, I.M.A.M. & D.A. Steenbeek (1999), *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Coutinho, Bussum.
- Rooij, A. de (1997), 'Creatieve concurrentie', in: *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening*, nr. 3, pp. 46-48.
- Rooij, A. de (2001), *Fysica van samenwerking. Naar een krachtenfusie van burgers, bestuurders, bureaucraten en bedrijven*, Den Haag, Rijkswaterstaat.
- Soeterbroek, F. (2002), 'Interactieve politiek als zoekproces', in: *Bestuurskunde*, nr.7, pp. 288-297.
- Stokkom, B. van (2003), 'Deliberatie zonder democratie? Ongelijkheid en gezag in interactieve beleidsvorming', in: *Beleid en Maatschappij*, 30, nr. 3, pp.153-165.
- Tatenhove, J. van (1993), *Milieubeleid onder dak? Beleidsvoeringsprocessen in het Nederlandse milieubeleid in de periode 1970-1990; nader uitgewerkt voor de Gelderse Vallei* (diss), Pudoc,Wageningen.
- Tatenhove, Jan van, Bas Arts & Pieter Leroy (eds.) (2000), *Political Modernisation and the Environment: The Renewal of Environmental Policy Arrangements*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht/Boston/London.
- Tatenhove, Jan van (2004), 'Interactief bestuur – van regent naar netwerker', in: Rob van Es (red.), *Communicatie en ethiek. Organisaties en hun publieke verantwoordelijkheid*. Boom, Amsterdam, pp.153-166.
- Tatenhove, Jan van (2006), 'Interactief beleid; een reflexief (beleids)experiment?' in: Grin, J., Hajer, M.A.,Versteeg, W.B. (red.), *Meervoudige democratie; ervaringen met vernieuwend*

*bestuur*, Aksant, Amsterdam (te verschijnen).

Teisman, G.R. (1992, tweede druk 1995), *Complexe besluitvorming*, Vuga, Den Haag.

Teisman, G.R.(1997), *Sturen via Creatieve Concurrentie. Een innovatie-planologisch perspectief op ruimtelijke investeringsprojecten*, KUN.

Teisman, G.R. (2001), *Ruimte mobiliseren voor coöperatief besturen. Over management in netwerksamenlevingen*, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Themacommissie Ouderenbeleid (2005), *Lang zullen we leven!*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29 549, nrs.4-5. SDU Uitgevers, Den Haag.

Verbart, J.S. (2004), *Management van ruimtelijke kwaliteit: de ontwikkeling en verankering van inrichtingsconcepten in het Utrechtse stationsgebied*, Eburon, Delft.

Videler, H. (1997), *Tussen droom en daad: de burger in het open planproces van de Verkenningfase Ruimteprobleem Mainport Rotterdam*, Erasmus Universiteit Rotterdam, doctoraalscriptie.

Videler, H. (1997), *Over havens gesproken. Verslag van de Verkenningfase Ruimteprobleem Mainport Rotterdam*, Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam.



## KORTE BESCHRIJVINGEN VAN DE ACHT INTERACTIEVE PROJECTEN

### 1. InfraLab A28

#### 1. Initiatiefnemer en doel

Sinds 1993 was binnen Rijkswaterstaat een groep, InfraLab, bezig met het ontwikkelen van plannen voor burgerparticipatie bij besluitvorming over infrastructurele projecten. Doelstelling van InfraLab was ‘nieuwe wegen vinden om samen met de samenleving een oplossing te vinden voor bepaalde verkeers- en vervoersproblemen. De activiteiten van InfraLab hebben in 1994 een experimenteel karakter. De afdeling Innovatie en Synthese (IS) van hoofdafdeling I initieert en coördineert vanuit Den Haag het project Infra-lab.’

Na een jaar van voorbereidingen wil InfraLab in 1995 vier pilotprojecten beginnen. Het landelijke doel van de vier pilotprojecten is om ‘een goed beeld te krijgen van de waarde van de Infra-lab-aanpak en van haar toepassingsmogelijkheden en –voorwaarden’.

In opdracht van Rijkswaterstaat Utrecht wordt één van die projecten de A28. Directe aanleiding voor dit project was het capaciteitsprobleem van de A28 tussen Utrecht en Amersfoort. Het lokale doel ervan is ‘de ontwikkeling van een meer en beter door publiek, bestuur en politiek gedragen inzicht in de problemen die de eindgebruikers van de weg op en door die weg ervaren’. Het is de bedoeling om met betrokkenen, gebruikers en omwonenden van de autoweg na te gaan of ‘de kwaliteit van de verbinding Utrecht-Amersfoort verbetering behoeft en zo ja hoe dit kon worden gerealiseerd.’

Er zijn van tevoren geen strikte kaders gesteld waarbinnen de plannen zouden moeten blijven, anders dan dat ze technisch realiseerbaar en betaalbaar moesten zijn. (‘Geen tunnel van Utrecht naar Amersfoort’.) Volgens de projectleider hebben deze ruime criteria geen problemen opgeleverd. De deelnemers in de discussie corrigeerden elkaar als plannen a priori onhaalbaar leken.

#### 2. Beleidsprobleem

Volgens de InfraLabmethode definiëren de deelnemers zelf het beleidsprobleem in de eerste fase van het proces in een ‘creatieve dialoog’. Een groep van circa 25 deelnemers wordt gesplitst in subgroepen, die intensief en volgens de systematiek van de ‘creatieve dialoog’ gezamenlijk een groot aantal problemen of pro-

bleemgebieden formuleren. Een procesprobleem bleek wel dat deelnemers moeite hadden met het maken van onderscheid tussen problemen en oplossingen, oorzaken en gevolgen en het systematisch indelen van verschijnselen en het zien van samenhangen. Begeleiders van InfraLab hebben bij de inventarisatie van problemen moeten ingrijpen om een enigszins overzichtelijk geheel van probleemgebieden te krijgen. Uiteindelijk worden tien prioritaire probleemgebieden gedefinieerd: van de mentaliteit van de weggebruiker, via inhalend vrachtverkeer en slecht functionerende geluidsschermen tot het gebrek aan alternatieve vervoersmogelijkheden.

Daarnaast worden nog tien andere probleemgebieden vastgesteld: van structuur en functie van de weg (menging van lokaal en doorgaand verkeer), via een overmaat van toe- en afritten en te korte uitrijstroken tot het veel voorkomen van mist ('een mistkuil') en het vaak onnodige autogebruik. (Zelfs uit deze onvollgide weergave blijkt al het probleem van systematiek.) Na nadere clustering en prioriteitenstelling werden acht probleemgebieden vastgesteld.

### **3. Het procesverloop: de InfraLabmethode**

Het proces in de InfraLabmethode bestaat uit drie fasen:

#### *1. De Stemfase*

Hierin gaat het om het definiëren van het beleidsprobleem. In bijeenkomsten met 'stakeholders' en met methoden als de 'creatieve dialoog' wordt het beleidsprobleem verkend en gsystematiseerd. In subgroepen hebben zo'n vijftieng burgers in een aantal sessies meegewerkt aan de formulering van beleidsproblemen. Via een telefonische enquête vindt een publieksverificatie plaats ('Leven de door de deelnemers aangedragen problemen breder? Zijn de meningen van de deelnemers wel representatief?')

De inbreng van deskundigen van V&W en RWS, de zogenoemde interne verificatie, brengt verdieping en waar nodig verbreding. Om het bestuurlijke draagvlak voor de probleemstelling te toetsen, is die besproken in een bijeenkomst met vertegenwoordigers van alle bij en rond de A28 betrokken bestuursorganen (wethouders, gedeputeerde, bestuurders Vervoerregio Utrecht, Gewest Eemland en RWS-Utrecht). De aanwezigen beloven mee te werken aan de uitwerking van de oplossingsrichtingen voor de gesignaleerde problemen zoals die in de volgende fase zullen worden geformuleerd.

#### *2. Agorafase*

In een aantal bijeenkomsten wordt met behulp van verschillende creativiteitsbevorderende technieken en met steun van inhoudelijke deskundigen gewerkt aan oplossingsrichtingen voor de geprioriteerde problemen.

Ook de resultaten van deze Agorabijeenkomsten worden onderworpen aan publieks- en interne verificatie. De op hoofdlijnen uitgewerkte oplossingsrichtingen zijn weer aan hierboven genoemd bestuurlijk overleg voorgelegd.

### 3. Actiefase

Het is de bedoeling dat in deze fase de beleidsresultaten worden gerealiseerd. De conclusies over oplossingen uit de voorgaande fase worden in de bestuurlijke besluitvorming ingebracht en geheel of gedeeltelijk in beleid omgezet.

De onderzoeker kon over deze fase geen documentatie vinden. Uit interviews bleek dat de 'inbedding van de resultaten van het proces in de organisatie niet goed was geregeld en dat uiteindelijk het project grotendeels is vastgelopen op de vele bureaucratische trajecten die (de resultaten) moesten doorlopen'.

### 4. Actoren en belangen

Naast RWS-Utrecht waren actoren in het project vertegenwoordigers van besturen van hierboven genoemde overheden. Andere mogelijke partijen (bijvoorbeeld de politie (KLPD), de ANWB, NS, MIDNET, belangenvereniging Transport en Logistiek Nederland, Milieuorganisaties, KvK) zijn uitgenodigd om met deelnemers op persoonlijke titel (dus niet als gemandateerde vertegenwoordigers) aan het project deel te nemen. In totaal werden vijf deelnemers vanuit belangenorganisaties uitgenodigd. Uit de partij 'weggebruikers' (particulier en professioneel vervoer) werden via kentekennummers ook vijf deelnemers geselecteerd en uitgenodigd. Van de partij 'omwonenden' werden vijf deelnemers gerekruteerd via een advertentie in een regionaal dagblad en van de partij 'aanliggende bedrijven' werd ook een vijftal deelnemers uitgenodigd.

Het blijkt dat deelnemers, hoezeer hun belangen ook verschillen, na enkele sessies veel begrip voor elkaars situatie kunnen opbrengen. De belangrijkste tegenstelling die zich laat in het proces voordeed was die over het plan om de vluchstrook als spitsstrook te gebruiken. De ANWB bleek daar een fervent tegenstander van en heeft, tot op landelijk politiek niveau, tegen dit voorstel een lobby gevoerd.

### 5. Resultaten en besluitvorming

Uit de Agorafase kwamen uiteindelijk vele tientallen suggesties als (deel-)oplossingen voor probleemgebieden 'mentaliteit' (geclusterd in maatregelen voor toeritdosering en voor informatieverstrekking), 'capaciteit' (o.a. gebruik van vluchstrook in de spits en futuristisch beeld van 'Weg van de toekomst' waarin capaciteitsprobleem met technologische middelen wordt opgelost) en 'onaantrekkelijk openbaar vervoer' (o.a. aanleg van transferia). Zoals uit de beschrijving van het proces al bleek is er in de actiefase met al deze plannen weinig gedaan. Alleen het idee van de spitsstrook heeft in de beleidsvorming een rol gespeeld. In hoeverre de resultaten een verrijking van beleid zouden hebben kunnen zijn, bestond verschil van mening. Een aantal deelnemers was positief over de hoeveelheid en de kwaliteit van de ideeën die geproduceerd waren. De meeste deskundigen onder de deelnemers vonden dat er juist weinig nieuws uit was gekomen.

## 2. Verkenning Mainport Rotterdam (VERM)

### 1. Context beleidsprobleem

Het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam publiceerde in 1993 het Havenplan 2010. Daarin sprak het bedrijf de verwachting uit dat de groei van de containersector in de nabije toekomst aanzienlijke uitbreiding van het Maasvlaktegebied zou vergen om verdere ontwikkeling van de haven mogelijk te maken. De gemeente Rotterdam en het Ministerie van Verkeer & Waterstaat (V&W) startten in 1994 een onderzoek naar de mogelijkheden van de aanleg van een Maasvlakte 2. Het onderzoek mondt uit in een voorstel voor de aanleg van een tweede Maasvlakte, die zowel het doel moest dienen van uitbreiding van het haven- en industriegebied als van het natuur- en recreatiegebied in de regio.

In 1995 kwam een rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) uit over beleidsvorming rond grote infrastructurele projecten. (Directe aanleiding waren problemen bij inspraak over de Betuwelijn.) Een van de adviezen van de WRR betrof het instellen van een 'verkenningfase' bij planvorming voor grote projecten. Die fase moest voorzien in een 'nut- en noodzaakdiscussie' waarin niet alleen belangenorganisaties en overheden, maar ook betrokken burgers moesten kunnen participeren. De kwaliteit en de snelheid van de besluitvorming zouden hierdoor moeten verbeteren en het draagvlak voor de besluiten zou kunnen worden vergroot.

Het kabinet nam uit het WRR-rapport onder meer deze aanbeveling over en besloot een open planproject te laten uitvoeren waarin nut- en noodzaak van de aanleg van een tweede Maasvlakte zo breed mogelijk zou worden besproken. Het project Verkenningfase Ruimteprobleem Mainport Rotterdam (VERM) ging na een korte voorbereidingsperiode in april 1996 van start.

### 2. Doelstellingen

Primair doel van het project is het vergroten van het draagvlak voor een beslissing over welke vorm van uitbreiding van het havengebied (in Rotterdam of elders) dan ook.

Eerst zou in een open discussie met alle betrokken organisaties en overheden en met burgers moeten worden vastgesteld of er behoefte zou zijn aan meer ruimte voor de haven. Daarna eventueel op welke manier aan die behoefte kon worden tegemoet gekomen.

### 3. Proces

Het proces werd ingedeeld in vier fasen:

*Fase 1 Consultatiegesprekken (mei-september 1996)*

Belanghebbenden, overheden, belangengroepen en experts in het hele land worden geraadpleegd en gevraagd naar hun visie op het ruimteprobleem van de Rot-

terdamse haven. Uit het totaal van deze gesprekken komt een beeld naar voren van de knelpunten, kansen en belangen die in dit beleidsprobleem een rol spelen.

*Fase 2 Probleemanalyse (overlapt deels met de eerste fase: juni-september)*

Doel van deze fase was om het beleidsprobleem diepgaander in beeld te brengen. Door middel van telefonische (ruim duizend) en schriftelijke enquêtes (vierduizend respondenten na een oproep in de regionale pers om een vragenlijst toe te laten sturen), interviews met lokale en regionale politici en vertegenwoordigers van belangenorganisaties, rondetafelbijeenkomsten (zeven, in verschillende regio's in het land die met de haven- en vervoersproblematiek te maken hebben) en expertmeetings, werden de 'agenda's' van de deelnemers geïnventariseerd en aandachtspunten benoemd voor verdere uitwerking in 'werkateliers'.

In september werd een klankbordgroep in het leven geroepen waarin vertegenwoordigers zitting kregen van landelijke belangenorganisaties, waaronder de milieubeweging. Doel van de klankbordgroep was om de uitgangspunten en agenda's van deze groepen te kunnen relateren aan de agenda's van andere partijen in het proces.

*Fase 3 Formulering van oplossingsrichtingen (oktober-december 1996)*

De deelnemers aan de rondetafelbijeenkomsten worden uitgenodigd om deel te nemen aan 'werkateliers' die oplossingsrichtingen moeten formuleren voor de geconstateerde problemen. In vijf regio's worden zulke werkateliers gehouden, die de opdracht krijgen om oplossingen te zoeken die hun regio kon bieden voor het ruimteprobleem. Tussen de bijeenkomsten van de werkateliers in vinden expertmeetings plaats die vragen uit de werkateliers moeten beantwoorden. De meeste deelnemers aan de werkateliers waren professioneel of politiek belanghebbend. De ateliers werden inhoudelijk ondersteund door regionaal werkende beleidsambtenaren van de vier betrokken departementen.

Daarnaast worden ook vragen beantwoord door de Klankbordgroep (de belangenorganisaties). Voorts vindt in deze fase een internetdiscussie plaats en wordt in december de fase besloten met een landelijke presentatie van de resultaten tot dan toe.

*Fase 4 Voorbereiding besluitvorming (december 1996-maart 1997)*

In januari en februari gesprekken van VERM projectleiding met circa twintig opinieleiders over de resultaten en voorlopige conclusies. In alle betrokken regio's wordt een laatste werkatelierbijeenkomst gehouden, waarin de resultaten en voorlopige conclusies worden teruggekoppeld en de concept-projectbeslissing wordt besproken. De deelnemers konden op onderdelen nog commentaar geven, net als de Klankbordgroep.

De voorlopige uitkomsten zijn getoetst door middel van een enquête onder een representatieve steekproef van de Nederlandse bevolking en onder de deelnemers van de rondetafelgesprekken.

In maart is een laatste nationaal werkatelier gehouden, waarin ook leden van de Klankbordgroep en deelnemers aan de expertmeetings deelnamen. De resultaten van de toetsing en de projectbeslissing zijn hier besproken.

Met betrekking tot het proces was een belangrijke klacht dat veel informatie voor de deelnemers niet of te laat beschikbaar kwam. Het verslag van de belangrijke onderzoeken van het CPB en de projectgroep Maasvlakte 2 kwam pas beschikbaar nadat het maatschappelijke debat al was afgerond. Ook informatie uit de expertmeetings kwam vaak te laat in de werkateliers. In de discussies bleek de enorme ongelijkheid in het niveau van geïnformeerd zijn een groot bezwaar.

#### *4. Actoren en belangen*

- Individuele burgers hebben kunnen deelnemen via de enquête's (in de eerste en de laatste fase), de rondetafelbijeenkomsten en de werkateliers. In de werkateliers vormden individuele burgers in verhouding met beroepsmatig en politiek betrokkenen een minderheid.
  - Economische belangengroepen als CNV en FNV (werkgelegenheid), VNO, Nederland Distributieland en Scheepvaartvereniging Zuid waren goed vertegenwoordigd. Hun uitgangspunt was dat het wiel niet opnieuw moest worden uitgevonden en dat er veel onderzoeksmateriaal voorhanden was dat wees op de noodzaak van een aanleg van de tweede Maasvlakte.
  - Milieu- en natuurbelangengroepen vochten waar ze dat konden de noodzaak van die aanleg aan.
  - Regionale bestuurders (wethouders, afgevaardigden van havenbedrijven) van de regio's (en gemeenten in) Rijnmond Noord en Zuid en Zuid-Holland Zuid, Delfzijl/Eemshaven (Logistiek Centrum Groningen), Amsterdam/Noorzeekanaalgebied, Venlo (i.v.m. spoorvervoer), knooppunt Arnhem/Nijmegen, West-Brabant/Moerdijk, en Vlissingen/Terneuzen hadden ieder hun eigen belangen. Rotterdam en Rijnmond zijn overtuigd van de noodzaak van uitbreiding. De provincie Zuid-Holland ziet voor haar een taak als bemiddelaar weggelegd tussen economische en milieubelangen.
  - De deelnemende ministeries (V&W, VROM, LNV en EZ) hebben ieder hun eigen belangen, maar gezamenlijk moeten ze streven naar een combinatie van versterking van mainport Rotterdam (uitbreiding mogelijk maken) en verbetering van de leefomgeving.
- De uitruil 'uitbreiding mogelijk mits gecompenseerd met uitbreiding natuurgebied' speelt dan ook een belangrijke rol in de discussies.

## **5. Resultaten en besluitvorming**

De resultaten bestonden uit een aantal onderling tegenstrijdige oplossingsrichtingen die aan het kabinet zijn gepresenteerd. Er is niet gestreefd naar een unanieme of zelfs maar een meerderheidsuitspraak. De status van de resultaten van VERM was niet vooraf vastgesteld, zodat achteraf sprake is geweest van een (geheel vrijblijvend) advies. Door zijn gebrek aan unanimiteit werd die vrijblijvendheid nog eens versterkt. In de verdere besluitvorming over de tweede Maasvlakte is door de betrokken ministers en later door het kabinet met de uitkomsten van het VERM-project geen rekening gehouden.

## **3. Overleg Niet Rijkspartijen Mainport Rotterdam (ONR)**

### **1. Beleidsprobleem**

Na het echeq van VERM had het ministerie van V&W in 1998 behoefte om besluitvorming over uitbreiding van de Rotterdamse haven toch verder voor te bereiden met belangenorganisaties. Naast een mogelijk inhoudelijke verrijking van beleid was ook een motief de verwachting dat een interactief proces tot minder bezwaar- en beroepsprocedures zou leiden in het na-traject van de besluitvorming.

Het beleidsthema werd ten opzichte van het VERM-project op drie punten ingeperkt. Het ging nu uitsluitend over zoeken naar uitbreiding van havencapaciteit binnen bestaand Rotterdams gebied; de doelstelling aanleg van 750 ha. natuurgebied was gegeven; de noodzaak tot uitbreiding door landaanwinning stond niet meer ter discussie.

### **2. Proces**

In 1998 vindt op initiatief van het ministerie van V&W een eerste overleg plaats met maatschappelijke groepen (met name economische belangengroepen en milieuorganisaties) en met betrokken mede-overheden. Dit overleg is geen succes: de organisaties vinden het te vrijblijvend en de benadering van een stuurgroep te traditioneel.

In de volgende poging stelt een begeleidingscommissie onder voorzitterschap van de Groningse commissaris van de koningin, Alders, een Topberaad in waarin naast de betrokken ministeries een aantal milieuorganisaties en economische belangengroepen zijn vertegenwoordigd. De minister van V&W is voorzitter. Ook in dit overleg botsen de belangen en de natuur- en milieuorganisaties stappen eruit.

In een derde poging stelt Alders een 'vernieuwde' overlegstructuur voor met een onafhankelijke voorzitter van het ONR en een onafhankelijk secretariaat dat gevoerd wordt door bureau DHV consultants. Aan de ONR nemen acht private

partijen deel, waaronder milieuorganisaties als de Stichting Natuur en Milieu en de Vereniging Natuurmonumenten en zeven samenwerkende provinciale milieuorganisaties, economische belangenorganisaties als het FNV, het VNO-NCW, en Nederland Distributieland, voorts de ANWB en vier overheidspartijen: de Unie van Waterschappen, de provincie Zuid-Holland, Stadsregio Rotterdam en gemeente Rotterdam. In een later stadium komen daar nog enkele milieuorganisaties, het Productschap Vis, het Recreatieschap Voorne-Putten/Rozenburg en het Hoogheemraadschap Delftland bij.

In het Topberaad zijn nu vertegenwoordigd de ministeries van V&W, LNV, VROM, EZ en Financiën en de projectorganisatie PMR.

Parallel aan maar in nauw contact met het ONR lopen de activiteiten van het Bestuurlijk Overleg Mainport (BOM) en het Studieproject Private betrokkenheid bij Publiek-Private Samenwerking (PPS) bij de aanleg van een tweede Maasvlakte. Het ONR brengt adviezen uit aan het Topberaad. De timing daarvan wordt zo gekozen dat die advisering past in de beleidsvorming van de Planologische Kernbeslissing (PKB) die nodig is voor dit project.

De eerste ONR bijeenkomst vindt plaats in januari 2000 en daarna ongeveer maandelijks.

Ondanks tegengestelde belangen en visies ontstaat er een zekere consensus. Met name over de noodzaak van de koppeling tussen de drie inmiddels door het BOM uitgewerkte beleidslijnen: zoeken naar mogelijkheden voor extra 750 ha. natuurgebied, zoeken naar mogelijkheden voor uitbreiding havenactiviteiten in de Rijnmond en versterking van de mainport bestaat consensus. Het Overleg resulteert in de vroege zomer van 2000 in een concept-advies waarin de drie beleidsdoelstellingen zijn gecombineerd.

Conflict ontstaat als de milieupartijen niet akkoord gaan met een voornemen van de minister van V&W, gemeld in een kabinetsbrief aan de Tweede Kamer, om de 750 ha. groen niet extra aan te leggen maar te verrekenen met de wettelijk verplichte compensatie van landaanwinning. Voorts zorgt ook gebrekkige communicatie tussen het kabinet en het ONR voor problemen.

Extra complicatie is het bestaan van een parallel beleidsvoorbereidend proces dat de gemeente Rotterdam initieert en trekt, samen met drie dezelfde natuur- en milieuorganisaties die aan het ONR deelnemen. In dit overleg gaat het om twee van de drie onderwerpen die in de ONR ter discussie staan: de aanleg van 750 ha. natuurgebied en uitbreiding havencapaciteit op bestaand Rotterdams gebied. Dit overleg komt iets eerder dan het ONR met een advies. Ook dit proces en de samenloop van de publicatie van twee adviezen leiden tot irritaties.

De scherpe afbakening van beleidsonderwerpen, goede afspraken over de inhoudelijke beleidskaders en over de te volgen procedures en gedragsregels (bijvoor-



beeld de afspraak dat er alleen unaniem advies zou worden gegeven) hebben bijgedragen aan het (uiteindelijk) relatief succesvolle verloop van het proces.

### **3. Actoren en belangen**

De drie belangrijkste groepen actoren zijn:

- de milieuorganisaties, die vooral gekant zijn tegen aanleg van een tweede Maasvlakte en pal staan voor de aanleg van de 750 ha. natuurgebied extra. Zij zien in het project ONR vooral een instrument om natuur- en leefbaarheidsdoelstellingen te halen. Als stok achter de deur houden ze juridische procedures achter de hand.
- de economische belangengroepen, vooral Gemeentelijk Havenbedrijf en Nederland Distributieland: zij zijn voor aanleg van de tweede Maasvlakte. Zij staan sceptisch tegenover het ONR-project.
- overheden: de provincie Zuid-Holland, de gemeente Rotterdam, de Unie van Waterschappen en de Stadsregio, hebben allemaal hun eigen belangen. Met name de Unie is sceptisch over het ONR.

De ANWB en de FNV hebben gemengde belangen.

Tegenpolen zijn vooral de milieuorganisaties en het Havenbedrijf. Toch ontstaat er tussen deze partijen een zekere mate van vertrouwelijkheid die tot uiting komt als wordt afgesproken dat geen van de partijen berichten doen uitgaan zonder die eerst door de anderen te laten becommentariëren.

Een belangrijke bemiddelende rol speelt de voorzitter Hans Alders. Zijn onpartijdigheid en belangenloosheid staat voor geen partij ter discussie. Ook zijn vaardigheden als voorzitter en procesbegeleider en zijn inzet oogsten waardering en zijn ervaring, netwerken en contacten blijken erg nuttig.

### **4. Resultaten en besluitvorming**

Het proces heeft twee unanieme adviezen opgeleverd en een unanieme instemming met een PKB. De adviezen zijn door het kabinet overgenomen en het hete hangijzer, de 750 ha. extra of verrekend met de wettelijk verplichte compensatie, is door de Tweede Kamer in de zin van het ONR advies (natuurgebied extra) beslist.

De Tweede Kamer heeft waardering uitgesproken voor het interactieve proces zoals dat is verlopen.

## **4. Dialoog Peelvenen**

### **1. Initiatief en doel**

In de Peel botsen natuurdoelstellingen keihard met de belangen van de aanwe-

zige boeren. Het gebied maakt deel uit van de ecologische hoofdstructuur; om deze structuur wat robuuster te maken wilde de overheid 1500 hectare nieuwe natuur creëren, ten koste van de landbouw. Uit verkennende gesprekken in de periode 1996-1997 bleek dat de meerderheid van de agrariërs en de andere bewoners zich fel tegen deze plannen zou verzetten. Besloten werd tot een interactief proces over dit onderwerp, met inbreng van alle betrokkenen, in de hoop dat daardoor voldoende draagvlak voor het natuurbeleid zou ontstaan. Van 1996 tot 2000 is aan draagvlak voor een landinrichtingsproject gewerkt door een speciaal daarvoor ingestelde Streekcommissie (SC), bestaande uit lokale bestuurders en vertegenwoordigers van belangenorganisaties; voor de individuele bewoners werd een apart traject georganiseerd door de Dienst Landelijk Gebied (DLG). Parallel liep in 1997-1998 het project Leefbaarheid in de Peel, ook onder auspiciën van de SC en uitgevoerd door de ambtelijke projectgroep Leefbaarheid. Dit project onderzocht welke ontwikkelingsmogelijkheden de Peel heeft voor recreatie en toerisme, hoe de leefbaarheid van kleine kernen kan worden verbeterd, hoe verzuring kan worden teruggedrongen en hoe de waterkwaliteit kan worden verhoogd.

De belangrijkste inhoudelijke doelstelling van beide trajecten was te komen tot een gezamenlijk gedragen visie op de voor de natuuruitbreiding noodzakelijke landinrichting en het formuleren en uitvoeren van diverse leefbaarheidsprojecten.

## **2. Het beleidsprobleem**

Het probleem dat het herinrichtingsproject Peelvenen moest oplossen vindt zijn oorsprong in 1976, toen de restanten hoogveen in het gebied door de overheid tot rijksnatuurmonument werden uitgeroepen. Het gebied, dat pas sinds de jaren vijftig voor de landbouw is ontgonnen, draait grotendeels op intensieve landbouw en veehouderij die zich moeilijk laten verenigen met de natuurdoelstelling. Aanvankelijk leverde dat geen problemen op, omdat de gemeenten weinig werk maakten van handhaving van de natuurbeschermingswet. In 1978 werd echter een lokale milieugroepering opgericht (Werkgroep Behoud de Peel, WBdP) die door de gemeenten verleende bedrijfsvergunningen ging aanvechten. Daarbij had de WBdP vaak succes.

## **3. Belangen en actoren**

Toen begin jaren negentig het gebied als onderdeel van de ecologische hoofdstructuur werd aangewezen en tot Strategisch Groenproject werd benoemd en door de provincie Limburg herstelmaatregelen voor de Peelnatuur werden afgekondigd, begrepen de lokale agrariërs dat het menens was en gingen ook zij zich organiseren om tegenwicht te bieden tegen de dreigende aantasting van hun bedrijven. Naast de al bestaande landelijke en regionale land- en tuinbouworganisaties ontstonden de Agrarische Belangengroep Mariapeel (ABM, aan Limburgse

zijde) en de Milieucorporatie de Peel (MCP), agrariërs die wilden onderzoeken in hoeverre landbouw- en milieubelangen kunnen samengaan, en de Jongeren Agrarisch Peel Initiatief. Beide laatstgenoemde organisaties hadden interesse in samenwerking met bovengenoemde Werkgroep Behoud de Peel, om milieu- en landbouwbelangen met elkaar te verzoenen. Verder waren belangengroepen actief als de Stichting Behoud Natuurlijk Helenaveen (voor het behoud van cultuurhistorische waarden, tegen verdere uitbreiding van natuurgebied).

Het gebied wordt van noord naar zuid doorsneden door de grens tussen Brabant en Limburg. De twee kanten hebben eigen waterschappen, eigen land- en tuinbouworganisaties, verschillende gemeenten en dus ook provincies, wat de bestuurlijke slagkracht niet ten goede kwam. Om toch tot een integrale aanpak van de problemen in het gebied te komen, fungeerde van 1994 – 2000 de stuurgroep Nadere Uitwerking Brabant Limburg (NUBL) met vertegenwoordigers van beide provincies en de ministeries van VROM, VWS en LNV. Met als hoofddoel ‘in het kader van de plattelandsvernieuwing gebiedsgericht beleid te ontwikkelen en uit te voeren’. Het secretariaat van de NUBL werd ondergebracht bij de provincie Limburg.

#### **4. Procesbegeleiding en procesverloop**

De NUBL constateerde voor de aanvang van het project: ‘procesmatig is het grootste knelpunt dat er onvoldoende tussen overheden en belangengroepen in de regio gezamenlijk wordt gewerkt aan de aanpak van knelpunten. Hoofdoorzaken hiervan zijn de al eerder genoemde versnipperde wet- en regelgeving, maar daarnaast het gebrek aan de juiste samenwerkingsvormen en het ontbreken van een effectieve communicatiestrategie voor dit specifieke gebied. Maatwerk in dit gebied is gewenst, zowel wat betreft de benodigde overlegstructuren als wat betreft het communicatietraject (in de projectdoelstelling is immers aangegeven ‘een project met en in de streek’)

In 1996 werd door de NUBL de Streekcommissie opgericht, en in 1998 de projectgroep Leefbaarheid (ressortend onder de SC), die het project Leefbaarheid in de Peel op poten moest zetten. Aan de oprichting van beiden gingen uitgebreide consultatierondes met lokale overheden en belangenorganisaties vooraf. Gekozen werd voor een interactief proces waar mogelijk, gezien de geconstateerde spanningen en belangentegenstellingen tussen provincies en gemeenten, tussen boeren- en milieuorganisaties en tussen organisaties en overheden.

##### *Het interactieve traject van de projectgroep Leefbaarheid*

DLG had een interactieve methode ontwikkeld (de Dialoogmethode) om organisaties en individuele burgers mee te laten praten bij leefbaarheid en landinrichting. Deze methode lijkt sterk op het door Rijkswaterstaat gehanteerde InfraLab (zie de casus A28).

In de periode 1997-1998 produceerde de projectgroep Leefbaarheid vijf 'bouwstenen' (= visievoorstellen) voor de deelonderwerpen van het thema leefbaarheid. Deze bouwstenen, totstandgekomen na overleg met overheden, burgers en organisaties en nader uitgewerkt door gespecialiseerde adviesbureaus, werden aan de SC overhandigd. De projectgroep leefbaarheid werd vervolgens opgeheven.

#### *Het interactieve traject van de SC*

In de zomer van 1999 organiseerde de SC uitgebreide voorlichtingsbijeenkomsten voor de Dialoogdeelnemers, de lokale overheden en voor de landbouworganisaties.

### **5. De resultaten en de besluitvorming**

Uiteindelijk is de SC erin geslaagd draagvlak voor het landinrichtingsproces te verwerven onder boeren- en milieuorganisaties. Er kon 1500 hectare nieuwe natuur gerealiseerd worden. Milieu en landbouw bleken samen te kunnen gaan (onderdeel van het leefbaarheidstraject), mits er door de boeren voldoende geïnvesteerd kon worden in milieubeschermdende maatregelen. Toen het ministerie van LNV toezegde de benodigde fondsen ter beschikking te stellen, kon de uitvoering van start gaan.

In februari 2000 werd de SC omgevormd tot Landinrichtingscommissie om de feitelijke landinrichting vorm te geven.

## **5. Nieuwe Hollandse Waterlinie**

### **1. Initiatief en doel**

De Nieuwe Hollandse Waterlinie werd in 1996 voorgedragen voor de Werelderfgoedlijst van de Unesco. Om dit unieke monument zoveel mogelijk integraal te behouden nam het rijk de linie op als 'nationaal project' in de nota-Belvédère (1999, een inventarisatie van waardevolle cultuurlandschappen) en in oktober 2000 werd de NHW opgenomen als Groot Project in de derde architectuurnota Werken aan Nederland. Vier ministeries – VROM, LNV, V&W en OC&W – namen gezamenlijk het initiatief om een plan tot behoud te maken. Het Rijk wilde samen met de lagere overheden en maatschappelijke organisaties zoals de ANWB beleid ontwikkelen om de linie beter te beheren en waar mogelijk nieuwe functies te geven (recreatie, educatie). Ook wilde men graag de mening horen van individuele burgers. Een Stuurgroep Nationaal Project NHW stelde in 2000 een plan van aanpak op.

De hoofddoelstelling van het project was dat de NHW door revitalisering zal uitgroeien tot een groene 'Megasingel' langs de Randstad, midden in het land.

## **2. Het beleidsprobleem**

De vestingwerken van de NHW liggen verspreid over vijf provincies, vijftientig gemeenten en vijf waterschappen, met indertijd ieder hun eigen visie op de functie(s) van de linie. De waterlinie verbrokkelde en werd steeds minder zichtbaar in het landschap. De linie dreigde verloren te gaan als cultuurhistorisch monument. Sommige forten zijn nog eigendom van de staat, andere waren door Defensie sinds de jaren tachtig verkocht aan organisaties of particulieren.

Het beleidsprobleem wordt niet expliciet geformuleerd, maar uit de verschillende documenten lijkt de meeste consensus te bestaan tussen de actoren fragmentatie en verbrokkeling van de waterlinie als centraal probleem.

Het opknappen van de NHW paste in een recent door het Rijk geformuleerde nieuwe visie op cultuurhistorie, een ontwikkelingsgerichte benadering. Bovendien was in de Nota Ruimte gesteld dat ontwerpen en architectuur in een eerder stadium dan tot nu toe gebruikelijk prioriteit moeten krijgen in de ruimtelijke ordening. 'Behoud door ontwikkeling' was dan ook de leuze waaronder men aan het werk ging.

## **3. Belangen en actoren**

Het project kenmerkt zich door de deelname van een groot aantal actoren. Naast de vier genoemde ministeries nemen de besturen van de provincies Utrecht, Noord- en Zuid-Holland, Gelderland en Noord-Brabant, vijftientig gemeenten, vijf waterschappen en (semi-) overheidsdiensten en instellingen als het PPS-bureau Landelijk Gebied, Rijksbouwmeester, Rijksplanologische Commissie en Staatsbosbeheer, aan het project deel. Voorts heeft een twintigtal commerciële, halfcommerciële en maatschappelijke ondernemingen, bureaus en organisaties een bijdrage geleverd in organisatie, advies, onderzoek en maken van ontwerp ten behoeve van het project. In het project worden door diverse actoren veel, soms deels botsende belangen, ingebracht. Belangrijke belangen(-tegenstellingen) zijn die van archeologisch/ cultuurhistorisch behoud versus ontwikkeling ten behoeve van recreatie, natuur/landschap; recreatie/natuur versus agrarische belangen; publieke belangen van ontwikkelen gebied HWL versus belangen van private eigenaren van bouwwerken (voornamelijk forten). De rijksoverheid heeft vooral de cultuurhistorische waarde van de HWL op het oog. Betrokken gemeenten wensen in het algemeen zo min mogelijk inbreuk op of beperkingen in hun bestemmingsplannen. Verschillende (private) ontwerp-, onderzoeks- en adviesbureaus hebben belangen bij verdere opdrachten.

## **4. Leiding en begeleiding**

De leiding van het project heeft tot 2004 de Stuurgroep NHW, bestaande uit elf bestuurders die de rijksoverheid vertegenwoordigen, de vijf provincies, vijf waterschappen en vijftientig gemeenten. Twee bestuurders komen vanuit de ge-

meenten, vijf vanuit de provincies, één vanuit de waterschappen en één van het ministerie van LNV. Er is een onafhankelijke voorzitter en een adviseur. De stuurgroep heeft tot taak de totaalvisie op de Waterlinie veilig te stellen en de totale voortgang van projecten te programmeren en te volgen. De stuurgroep heeft het karakter van een gereguleerd bestuurlijk overleg en is de feitelijke opdrachtgever voor het projectbureau NHW.

De Projectgroep NHW is een ambtelijke weerspiegeling van de stuurgroep en vormt het forum waarin besluiten van de stuurgroep ambtelijk worden voorbereid. Staatsbosbeheer, Monumentenzorg, ministerie van Defensie zijn ook 'vertegenwoordigd' in de Projectgroep. De Projectgroep voert feitelijk het project uit en huurt voor specifieke organisatie-, onderzoeks- en ontwerptaken externe bureaus in. Leiding heeft een onafhankelijk ambtelijk projectleider.

In 2004 wordt de Stuurgroep vervangen door de Liniecommissie onder voorzitterschap van mr. E.M. d'Hondt. Leden zijn gedeputeerden provincies Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland, Gelderland en Noord-Brabant, directeuren van de Ministeries van LNV, VROM, OC&W, V&W en Defensie en de projectleider Nationaal Project Nieuwe Hollandse Waterlinie als secretaris. Onder verantwoordelijkheid van de Liniecommissie wordt de organisatie van het project verder uitgewerkt in zeven 'projectenveloppen', waarvan de provincies regisseur zijn. De Liniecommissie beslist over ideeën en voorstellen voor publiek-private samenwerking voor de Linie en bewaakt het Programma van Eisen.

Het PPS-bureau van de Dienst Landelijk Gebied is ingezet om de mogelijkheden en kansen voor publiek/private samenwerking te verkennen en in kaart te brengen. Het project NHW heeft dus gebruik gemaakt van expertise die op dit vlak al bij de Dienst Landelijk Gebied in huis was. De Rijksbouwmeester heeft de verantwoordelijkheid vanuit de ministeries gekregen om de kwaliteit van de Grote Projecten te waarborgen. De Rijksbouwmeester wordt bijgestaan door de werkgroep Rijksontwerpen waarin de projectleiders van de Grote Projecten en ambtenaren van de betreffende ministeries zitting hebben. Daarnaast heeft de Rijksbouwmeester een eigen ontwerpatelier dat het project de NHW heeft bijgestaan in het ontwerpproces. De Rijksplanologische Commissie (RPC) bereidt, als ambtelijk voorportaal van de Raad voor de Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (RROM), het kabinetsbeleid voor op het beleidsterrein van ruimtelijke ordening. De commissie is een onderdeel van VROM. Deze commissie heeft in 2003 het concept van het Linieperspectief twee keer bekeken en enkele aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen betroffen voornamelijk de financiële dekking en de publiek-private samenwerking.

Voort heeft in het project een Klankbordgroep gefunctioneerd, bestaande uit 'vertegenwoordigers' van een twintigtal maatschappelijke organisaties, waaronder de Stichting Natuur en Milieu, Nationaal Contact Monumenten, Stichting voor de Nederlandse Archeologie, Staatsbosbeheer, Beroepsvereniging Nederlandse Ste-

denbouwkundigen en Planologen, Vereniging recreatie ondernemers Nederland, ANWB, Toerisme Recreatie Nederland, Vereniging voor Kamer van Koophandel, Land- en tuinbouworganisaties en de Vereniging van Waterbedrijven in Nederland, Vereniging Natuurmonumenten, Stichting Menno van Coehoorn. Daarnaast waren de 'grote eigenaren' (van vooral de verdedigingswerken) vertegenwoordigd. De Klankbordgroep adviseerde de Stuurgroep (en later de Liniecommissie) op haar verzoek. Over de invloed van die Klankbordgroep verschillen de meningen: van best nuttig voor draagvlakpeilingen tot nagenoeg betekenisloos.

De deelnemers aan de maatschappelijke debatten waren zeer heterogeen. Er waren loslopende burgers, ambtenaren, politici, ondernemers, wetenschappers en onderzoekers. Wat bekend is over de respondenten van de in het proces gebruikte Opiniewijzer is dat ze overwegend man zijn, tussen de 40 en 60 jaar oud en veelal al langer dan 15 jaar in het waterliniegebied wonen.

De ambtelijke begeleiding was cruciaal. Van alle betrokkenen staken zij veruit de meeste tijd en energie in dit beleidstraject. In lange beleidstrajecten zoals de NWL vernieuwen de actoren zich, maar de projectgroep vormde de constante (machts)factor.

### **5. Het procesverloop**

In april 2001 werd een aantal schetsen gepresenteerd die als basis dienden voor de discussie. Iedere schets bekeek de linie vanuit een ander (herinrichtings)perspectief; meer ruimte voor natuur en water, meer recreatiemogelijkheden, of juist meer bebouwing toestaan. Van september tot december 2001 vond een maatschappelijk debat plaats over de verschillende alternatieven. Dit debat was georganiseerd door het Instituut voor Publiek en Politiek onder verantwoordelijkheid van de Stuurgroep. Aan de basis stond een Opiniewijzer met een aantal keuzes voor de ontwikkelingsrichting van de waterlinie. Uit de uitslagen van de Opiniewijzer bleek dat burgers en maatschappelijke organisaties meer neigen naar 'behoud', terwijl de overheden kiezen voor wat meer 'ontwikkeling'.

Het debat resulteerde in een voorontwerp Linieperspectief, dat in juni 2002 in een reeks regionale bijeenkomsten werd gepresenteerd aan burgers en maatschappelijke organisaties, zodat ze konden zien hoe hun inbreng verwerkt was. Ook werden alle publieke actoren geïnterviewd in de periode juli-november 2002. In deze gesprekken werd nagegaan of het voorontwerp aansloot bij de ideeën van de lagere overheden en of zij tevreden waren met de manier waarop het proces tot dan toe was verlopen.

### **6. De resultaten en de besluitvorming**

Ten slotte is het voorontwerp nog een keer naar alle actoren gestuurd en werd er gevraagd om een reactie. Er kwamen 39 reacties binnen die nagenoeg alle-

maal meegenomen konden worden in het ontwerp Linieperspectief, dat in december 2002 werd vastgesteld door de Stuurgroep.

Na goedkeuring van het ontwerp door de Rijksplanologische Commissie (november 2003, met bijna tien maanden vertraging omdat in de tussentijd het kabinet-Balkenende I was gevallen) heeft de ministerraad in december 2003 het Linieperspectief aanvaard. Besloten werd de essentie ervan op te nemen in de Nota Ruimte. Deze nota is inmiddels door de Kamer vastgesteld zonder dat het Linieperspectief is gewijzigd.

## **6. LNV-Consumentenplatform**

### **1. Initiatiefnemer en context van het project**

Initiatiefnemer van het LNV-Consumentenplatform is de Directie Voedselkwaliteit en Diergezondheid (VD) – voorheen Directie Voedings- en Veterinaire Aangelegenheden (VVA) – van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Op 24 januari 2002 wordt de oprichting van het platform door minister Brinkhorst van LNV aangekondigd tijdens het overleg in de vaste commissies voor LNV en VWS.

De directe aanleiding voor het consumentenplatform is een afnemend consumentenvertrouwen in de voedselproductieketen. Het ministerie van LNV is uit haar aard sterk gericht op burgers als consument.

De focus van LNV is onder invloed van problemen in de voedselketen van de laatste twintig jaar verschoven van de producent naar de consument. Na WO II is LNV opgezet om het voedseltekort op te lossen en om de boeren efficiënter te laten werken. Dit doel is bereikt. Nederland heeft in de ‘opbouwjaren’ een vooruitstrevende rol en naar dit model is ook het Europese landbouwbeleid ontwikkeld, met alle subsidies, overschotten en schaalvergrotingen van dien. Het landbouwcorporatisme (‘de ijzeren driehoek’) is in de loop van de jaren tachtig steeds meer onder druk komen staan. De industriële productie, de kosten aan milieu en landschap, het negeren van dierenwelzijn, de gigantische financiële kosten, stuiten op steeds meer weerstand. In de jaren negentig komen daar de uitbraken van dierenziekten bij (BSE, MKZ, varkenspest, vogelpest) met het afmaken van enorme aantallen dieren en problemen met de voedselketen, waaronder de discussie over GMO-voedsel.

Dit is ook doorgedrongen bij LNV en vanaf die jaren staat het ministerie meer open voor nieuwe manieren van beleidmaken. In dit licht kan de oprichting van het consumentenplatform worden gezien. Er is behoefte aan duidelijkheid over wat de burger en in dit geval de consument wil en denkt, zodat beleid daar beter op in kan spelen. Het platform moet een open forum worden voor de consument



en een instrument voor het vergroten van het vertrouwen van burgers in de voedselproductieketen.

## **2. Doelstellingen en organisatie**

De doelstelling van het platform is vooral om meer dan voorheen te luisteren naar wensen en zorgen vanuit de samenleving en hierdoor meer inzicht in het denken en handelen van 'de consument' te krijgen en deze informatie mee laten wegen in het beleid. Daarnaast streeft het ministerie, onder meer via het platform, naar een meer transparante voedselproductieketen om het vertrouwen van de consument / burger te herstellen.

Het Consumentenplatform bestaat uit een vaste groep van twintig mensen die in elk jaar dat het project liep drie thema's hebben besproken. De keuze van deelnemers is vooral bepaald door hun affiniteit met de beleidsthema's, hun bereidheid om tijd in het project te investeren en door het streven naar een zekere mate van spreiding in sekse, leeftijd en maatschappelijke sectoren waarin de leden werkzaam zijn. Alle leden spreken uitsluitend op persoonlijke titel. Mogelijke adviezen van het platform hebben geen formele status, maar het ministerie heeft zich wel verplicht verantwoording aan de deelnemers af te leggen over wat er met suggesties en ideeën van het platform beleidsmatig gebeurt.

Het platform kiest de thema's zelf uit een lijst die hen wordt aangeboden door de ambtelijke projectgroep ('Kerngroep') die het project inhoudelijk begeleidt. Per thema verschilt de samenstelling van deze groep. Haar taak is vooral om het platform te voeden met informatie, dilemma's en beleidsvragen. De procesmatige kant van het project wordt begeleid door een extern adviesbureau (hetzelfde bureau dat ook die rol speelt in het Burgerplatform van VROM). Oorspronkelijk is ook gedacht aan een overleg met stakeholders per thema (bedrijven, belangenorganisaties, wetenschap) over de uitkomsten van het platform in een 'stakeholdersbijeenkomst' maar hier is ten tijde van het onderzoek weinig van terechtgekomen. In het eerste jaar van het project functioneerde nog een zogenoemde Focusgroep, bestaande uit leden van het Management Team van de directie VD. Haar taak zou zijn om de resultaten van het platform (adviezen, suggesties, ideeën) te evalueren en voor de vertaalslag te zorgen naar beleid. Met als rede 'tijdgebrek' van de leden is de groep al snel opgeheven. De 'dossierstaf', een ambtelijk overleg waar voorstellen en taken formeel worden toebedeeld, moet die van de Focusgroep overnemen. (De projectleider betwijfelt of deze verschuiving werkt.)

## **3. Het proces**

Na de aankondiging van de oprichting op 24 januari 2002 wordt het LNV-Consumentenplatform gelanceerd op 18 april. Ook de site [www.minInv.nl/consumentenplatform](http://www.minInv.nl/consumentenplatform) wordt geopend.

In het voorjaar van 2002 wordt het eerste consumentenplatform georganiseerd over het thema: 'Waar komt mijn vlees vandaan?' In september volgt het tweede platform: 'Kiezen voor groenten en fruit' en in november het derde 'Genetische modificatie en voedsel, weet u wat dat is?' In maart 2003 gevolgd door het vierde platform: 'Vis, als het maar verantwoord is!', in juni het vijfde platform: 'De prijs van duurzame voedselproductie' en in oktober het zesde consumentenplatform: 'Ons voedsel over 10 jaar'. In februari 2004 gaat het verder met het zevende platform: 'Voedsel zonder risico, wensen en grenzen' en in juni 2004 het achtste consumentenplatform: 'Natuurlijkheid, waarde voor beleid'.

#### **4. Werkwijze**

Na de keuze van het thema door het platform schrijven beleidsmedewerkers van het ministerie (vanuit de Kerngroep) een beleidsdossier over dit thema met het bestaande beleidskader, mogelijke dilemma's en de ambities van het ministerie. Er wordt gekeken naar de logica van een themakeuze en consistentie van beleid. Ook worden zoveel mogelijk meningen en vooringenomen standpunten uit het verzamelde informatiemateriaal gefilterd. In deze fase wordt dus het kader bepaald en wordt er al een richting aangegeven.

Het platform bediscussieert deze informatie, vormt zich meningen (streeft niet naar unanimiteit) en komt naar aanleiding daarvan met ideeën en beleidssuggesties. Uitgangspunt is dat het alle vrijheid en ruimte heeft om met nieuwe ideeën te komen, als voorwaarde om vernieuwend beleid te kunnen maken. In de praktijk blijkt echter dat de vertaalslag van de (nieuwe) ideeën van het platform naar beleid erg moeilijk te maken valt, omdat de suggesties vaak buiten het gangbare kader vallen.

Daarnaast wordt representatief opinieonderzoek uitgevoerd dat inzicht geeft in de meningen en wensen van consumenten en in de keuzes die consumenten (willen) maken en wordt kwalitatief onderzoek gedaan met groeps gesprekken in de vorm van consumentenpanels. Drie consumentenpanels met telkens tien deelnemers moeten achterliggende motieven en drijfveren bij consumentengedrag duidelijk maken.

#### **5. Resultaten en besluitvorming**

De uitkomsten van het platform worden nu in de 'Dossierstaf' ingebracht en daar zakelijk en snel beoordeeld op hun waarde voor beleid en waar mogelijk naar betreffende beleidsambtenaren doorgespeeld. Beleidsmakers op laag niveau maken dus uit of en wat zij met de resultaten doen.

Aanvankelijk werd vooral van bovenaf 'gepushed' om iets te doen met de ideeën van het platform. Later heeft de begeleiding er meer naar gestreefd de beleidsmedewerkers al deel uit te laten maken van het proces in een vroeger stadium,

waardoor aan de ene kant de ideeën van het platform beter aansloten bij de beleidspraktijk en aan de andere kant de beleidsmedewerkers meer betrokken werden bij wat er leeft in de maatschappij.

De taak van het Platform is geleidelijk verschoven van het opstellen van de agenda naar het inspelen op gerichte beleidsvragen. Beleidsmedewerkers vragen hier zelf ook steeds vaker om. Er is dan sprake van een dialoog tussen het platform en beleidsmedewerkers, waardoor het lastig is te zeggen welk beleid nu direct is voortgevloeid uit ideeën van het platform. Toch zijn er bepaalde projecten die inmiddels worden uitgevoerd, die wel duidelijk terug te voeren zijn op uitkomsten van het platform. Een voorbeeld daarvan is ‘Een kijkje in de keten, transparantie en controles in de vleesketens’, waarvoor het platform de suggestie heeft gedaan om de resultaten van controles door de overheid op voedselveiligheid in de vleesketens openbaar te maken. Het ministerie heeft deze suggestie overgenomen.

## **7. Burgerplatform ministerie van VROM**

### **1. Context en doelstellingen**

Het Burgerplatform van VROM is opgezet vanuit het Stimuleringsprogramma Beleid met Burgers (tot januari 2004 Burger en Milieubeleid). Dit Stimuleringsprogramma komt weer voort uit het amendement Feenstra e.a. uit 2001 op de VROM-begroting 2002. Het amendement behelsde de opdracht aan de minister om het milieubeleid ‘meer van, voor en door burgers’ te maken. Sinds medio 2002 faciliteert een programmateam met financiële middelen en deskundigheid burgerbetrokkenheid bij projecten van beleidsvorming.

De meeste van die projecten komen voort uit beleid dat toch al door beleidsmakers in afdelingen van beleidsdirecties wordt gemaakt, maar het Burgerforum dat VROM-breed werkt, is een project dat door het programmateam is opgezet. Inspiratiebron was het Consumentenplatform dat een jaar eerder al door het ministerie van LNV was opgezet.

Doel van het Burgerforum bij aanvang was om te experimenteren met een vorm waarbij structureel inbreng verzekerd zou zijn van burgers bij in beginsel alle beleidsterreinen van VROM. Daarom zijn alle DG's van VROM (Milieubeheer, Wonen en Ruimte) en de VROM Inspectie bij de uitvoering van het Burgerplatform betrokken. Het Burgerplatform is een van de vormen waarmee VROM een centraal uitgangspunt van zijn beleid: ‘van buiten naar binnen werken’ (openstaan voor signalen uit de maatschappij) wil realiseren.

Meer specifiek zijn de doelstellingen van het Burgerplatform:

- leren hoe burgers VROM-vraagstukken of –beleid beleven
- Ontwikkelen van burgeradviezen voor VROM-beleid
- Maken van beleid dat beter aansluit op wat burgers beweegt.

## **2. Beleidsproblemen**

De thema's die het Burgerplatform bespreekt moeten aan twee criteria voldoen:

1. Het thema moet burgers interesseren. Aan de hand van de Belevingsmonitor (een permanent opinieonderzoek naar meningen en houdingen ten aanzien van de rijksoverheid) en andere burgerparticipatieprojecten van VROM is hier van een goede inschatting te maken.
2. Het thema moet aansluiten bij de (politiek bepaalde) beleidsprioriteiten van VROM.

In de experimentfase (2004/2005) behandelde het Burgerplatform twee thema's. Voor het eerste jaar koos het Strategisch beraad (Overleg van directeuren Strategie van VROM-DG's) het thema 'Leefbaarheid en stedelijke vernieuwing' ('het eerste Burgerplatform') en 'Prioriteiten in de handhaving' ('het tweede Burgerplatform'). Voor het eerste Platform kwam DG Wonen met beleidsvragen over stedelijke vernieuwing die onder meer aansloten bij de '50-wijkenaanpak'. Voor het tweede Burgerplatform tekende de VROM Inspectie voor vragen en informatie.

In beide gevallen nodigt VROM de deelnemers aan het platform uit om op de stoel van de beleidsmakers te gaan zitten en op betreffende beleidsterrein met adviezen te komen.

## **3. Instituties, regels en rollen**

Een Burgerplatform bestaat voor elk thema uit twintig deelnemers. Deze burgers worden geselecteerd uit belangstellenden die zich via de VROM-site hadden gemeld. Criteria voor de selectie zijn beschikbaarheid (deelnemers moeten over een periode van vijf maanden een bepaald aantal dagdelen voor het project vrij kunnen maken), diversiteit (waarbij naast sekse en leeftijd, ook allochtoon/autochtoon, wel of geen betaalde baan en woonplaats, opleidingsniveau en beroepsgroepen criteria zijn, maar waarbij de deelnemers ook gespreid zijn wat betreft hun 'mentality-milieu' zoals dat door bureau Motivaction wordt gedefinieerd) en competenties (de deelnemers moeten bijvoorbeeld goed Nederlands kunnen spreken en lezen).

De deelnemers hebben de rol van adviseur. Ze weten van te voren dat hun inbreng 'serieus zal worden genomen' maar dat hun adviezen niet automatisch in beleid zullen worden omgezet. Wel worden ze uitvoerig geïnformeerd over wat er met hun voorstellen wordt gedaan en waarom welke adviezen wel en welke niet in beleid worden gebruikt.

Het Burgerplatform wordt door beleidsmakers uit de betrokken beleidsdirectie(s) van informatie en ondersteuning voorzien. De inbedding van de resultaten (adviezen) in regulier beleid is verzekerd doordat a) elk thema een probleemgenaar heeft; alle directeuren-generaal zijn betrokken met de betreffende beleidsdirectie of de VROM Inspectie en b) de bewindspersonen een actieve rol vervul-

len. Zij zijn bij verschillende bijeenkomsten van het Burgerplatform aanwezig en nemen ook de resultaten in ontvangst.

#### **4. Het proces**

Elk afzonderlijk Burgerplatform bestaat uit drie bijeenkomsten en activiteiten daar tussendoor.

##### *1. Agendabijeenkomst*

De deelnemers maken kennis met elkaar, krijgen informatie over het Burgerplatform en verkennen in subgroepjes het beleidsthema. In enkele discussieronden stellen de leden vast over welke onderwerpen ze advies willen uitbrengen. Ze geven aan op welke onderdelen ze nader geïnformeerd willen worden en spreken af – ook in overleg met de ondersteunende beleidsmakers – op welke manier dat het beste kan gebeuren.

In de zes weken tussen deze en de volgende bijeenkomst is er gelegenheid om op verschillende manieren verder geïnformeerd te worden en een mening te vormen zoals: excursies, interviewen van betrokken burgers of deskundigen, bijwonen van panelbijeenkomsten, uitnodigen van deskundigen, webdiscussies.

Daarnaast krijgen de deelnemers van beleidsmakers verschillende documenten met informatie over staand beleid en beleidsplannen, met achtergrondinformatie over trends en cijfers op gebied van het thema, over standpunten van relevante organisaties op dit terrein en over de resultaten van een speciaal voor het Burgerplatform uitgevoerd opinie-onderzoek.

##### *2. Adviesbijeenkomst*

De leden praten elkaar bij over hun bevindingen en bekijken eventueel specifiek voor het Platform geproduceerd av-materiaal.

Ze maken een groslijst van adviezen die ze in verschillende rondes clusteren en selecteren. De uiteindelijk door iedereen geaccordeerde selectie van adviezen presenteert het Burgerplatform aan de betreffende bewindspersoon, minister S. Dekker of staatssecretaris P. van Geel. Die kan al een eerste reactie op de adviezen geven.

Tussen de Advies- en de Terugkoppelbijeenkomst gaan beleidsmakers van VROM met de adviezen aan de slag en bepalen ze wat ze ermee in beleidsvoorstellen kunnen doen.

##### *3. Terugkoppelbijeenkomst*

De betrokken beleidsmakers presenteren hun voorlopige beleidsvoorstellen. Ze informeren de deelnemers waarom welke adviezen wel en welke niet in reguliere beleidstrajecten zijn opgenomen. Deelnemers kunnen voorstellen doen om ook in vervolgtrajecten (andere) burgers te betrekken.

Ook na deze bijeenkomst worden de deelnemers op de hoogte gehouden van de voortgang van voorstellen waarin hun adviezen zijn opgenomen.

Via de VROM-site kan iedere Nederlander volgen hoe het Burgerplatform functioneert. Maar daarnaast geeft ook de ingang naar het betreffende beleidsonderwerp, informatie over de inbreng van het Burgerplatform.

## **5. Resultaten**

Het eerste Burgerplatform met het thema Leefbaarheid en stedelijke vernieuwing heeft twaalf adviezen opgeleverd, samengebracht in drie clusters Sociaal-fysieke aanpak (van wijken), Voorkomen van verloedering en Integratie. Het meest enthousiast onthaal bij de beleidsmakers kreeg het advies om voor elke wijk jaarlijks een soort apk-keuring te ontwikkelen en uit te voeren waarmee de fysieke en sociale kwaliteiten van wijken kunnen worden bijgehouden. De betrokken DG Wonen was positief over de resultaten; beleidsmakers waren daarover verdeeld net als de deelnemers. Volgens sommigen was de reactie te vaak: 'Dat doen we al', 'Daar gaan we niet over' of 'Dat kan helemaal niet'. Van het eerste Burgerplatform zijn vier adviezen overgenomen in het jaarplan van DG Wonen.

Het tweede Burgerplatform ging over Prioriteiten in de handhaving door de VROM Inspectie.

Het thema werd onderverdeeld in de subthema's: risico's en risicobeleving, slim handhaven en meedoen en minder regels. Uiteindelijk zijn in de Adviesbijeenkomst tien adviezen geformuleerd. Hier riep het voorstel om in de meterkast van elke woning een risico-informatiekaart te plaatsen het meeste enthousiasme op. Staatssecretaris Van Geel en de Inspecteur Generaal zegden toe de mogelijkheden van dit advies onmiddellijk verder te onderzoeken.

Ook over de uiteindelijke resultaten van dit Burgerplatform waren de staatssecretaris en de Inspecteur Generaal positief en de beleidsmakers verdeeld. Zestien beleidsmakers van de VROM-Inspectie zijn met uitwerking van de adviezen bezig geweest en vooral aan de uitwerking van het advies over de risico-informatiekaart werd veel aandacht besteed.

Bij het afsluiten van dit onderzoek, begin 2005, wordt de experimentele fase van het Burgerplatform geëvalueerd. Het ziet er naar uit dat met enkele aanpassingen het Burgerplatform een (semi-) permanente vorm krijgt als instrument om burgers bij het maken van VROM-beleid te betrekken. Die aanpassingen zullen onder meer betrekking hebben op beperken van de hoeveelheid informatie aan de deelnemers en van de benodigde tijdsinvestering. Het gevaar werd gesignaleerd dat burgers 'halve ambtenaren' worden en daardoor in hetzelfde denkkader geplaatst. Verder blijkt dat het Burgerplatform niet alleen de deelnemers maar ook beleidsambtenaren erg veel tijd kost.

## **8. Biodiversiteit Hoeksche Waard**

### **1. Context van het beleidsprobleem**

Streven naar verhoging of minstens handhaving van biodiversiteit – de verscheidenheid van levende natuur in soorten, genen en ecosystemen – op mondiaal, nationaal of zelfs regionaal niveau is in velerlei opzichten een uiterst complexe doelstelling van milieubeleid. Het is uit haar aard sectoroverstijgend. Het gaat niet alleen om natuur, maar ook om economie, mobiliteit, technologie en klimaat. Biodiversiteit staat in wederzijdse relatie met bijna alle andere sectoren van milieubeleid: lucht, water en bodem. Bovendien is biodiversiteit uit haar aard een mondiaal vraagstuk. Het centrale probleem is dat bij ongewijzigde ontwikkelingen het verlies aan biodiversiteit in de wereld en in Nederland doorgaat. Veel soorten (planten, dieren en micro-organismen) gaan voor altijd verloren en de gevolgen daarvan voor menselijk leven zijn niet te overzien.

In 1992 is tijdens de wereldtop over duurzame ontwikkeling in Rio de Janeiro door bijna 200 landen (waaronder alle lidstaten van de EU) een verdrag ondertekend waarbij de staten zich verplichten om een biodiversiteitsbeleid te voeren en elke twee jaar overleg te voeren over voortgang en uitvoering van het verdrag. Het verdrag verplicht tot het behoud van en duurzaam gebruik van soorten, genen en ecosystemen op land, in het water en in de lucht.

Een biodiversiteitsbeleid is in de Nederlandse (één van de vier transities in het Vierde Nationaal Milieubeleidsplan, NMP<sub>4</sub>) en de Europese (Zesde Milieu Actie Plan, MAP<sub>6</sub>) wetgeving verankerd. De toekenning van EU-subsidies voor landbouw en landschap worden onder meer getoetst op biodiversiteitsrichtlijnen en noodzaken alleen al daarom biodiversiteit te operationaliseren en passende maatregelen te formuleren.

Het Nederlandse biodiversiteitsbeleid is gericht op drie doelstellingen: behoud en beheer van natuur, duurzaam gebruik van natuurlijke rijkdom en eerlijke verdeling van de opbrengsten van genetische bronnen.

### **2. Initiatief en doel**

In het najaar van 2002 blijkt zowel bij de provincie Zuid-Holland als bij het ministerie van VROM (DG Milieubeheer /directie Bodem, Water, Landelijk Gebied, BWL) behoefte om op regionaal niveau biodiversiteitsbeleid te operationaliseren samen met de bewoners van betreffende streek. De provincie Zuid-Holland laat om meerdere redenen de keuze vallen op de Hoeksche Waard als geschikt gebied om een interactief pilotproject over biodiversiteitsbeleid uit te voeren. Bij gebleken succes en zonodig na noodzakelijke aanpassingen, zouden dergelijke projecten dan ook in andere regio's kunnen worden uitgevoerd.

Doelstellingen van het pilotproject waren driedelig:

- Verkennen hoe Rijks- en Europees beleid op het gebied van biodiversiteit doorwerkt op regionaal niveau en hoe Europese financiële bronnen voor duurzaamheid en/verhoging of behoud van biodiversiteit in dit specifieke gebied kunnen worden benut.
- Mogelijkheid verkennen om individuele burgers (bewoners, ondernemers, agrariërs) te betrekken bij beleidsvorming op dit gebied omdat zij, anders dan veel belangenorganisaties, zelden zijn vertegenwoordigd in overleg met overheden.
- Ervaringen die met dit pilotproject zijn opgedaan zo mogelijk gebruiken voor dergelijke projecten in andere regio's en het format als handleiding ter beschikking stellen aan andere provinciale of gemeentelijke overheden.

Het beleidsprobleem werd dus in hoge mate geformuleerd en vastgelegd door de initiatiefnemers: provincie en ministerie. Van te voren worden de deelnemers op de hoogte gesteld van het feit dat hun inbreng de status heeft van advies, van voorstellen aan het lokaal (samenwerkende gemeenten), het provinciaal en het rijksbestuur.

### **3. Procesorganisatie en- verloop**

In de Hoeksche Waard zijn de afgelopen jaren al meerdere interactieve beleidsprojecten uitgevoerd. Om te toetsen of de inwoners, organisaties en gemeenten in de streek niet 'beleidsmoe' zijn geworden en of ze voldoende vertrouwen zouden hebben in dit nieuwe experiment werd, als apart project, een verkenning door een extern bureau uitgevoerd in opdracht van Zuid-Holland en VROM. Deze verkenning, vooral bestaand uit een groot aantal interviews van sleutelfiguren en vertegenwoordigers van overheden en organisaties in het gebied, werd afgesloten met een symposium in september 2003. De conclusie die daar werd getrokken was dat er, onder bepaalde voorwaarden (zoals: sluit aan bij wat er al gebeurt op dit gebied), voldoende vertrouwen in de streek bestond om het project te starten.

Zowel de verkenningfase als het pilotproject stond onder leiding van een begeleidingscommissie waarin zitting hadden beleidsambtenaren van de provincie Zuid-Holland, van VROM (zowel vanuit de directie DGM/BWL als vanuit genoemd Stimuleringsprogramma) en van het ministerie van LNV (Expertise Centrum). De projectcoördinatie is in handen van een van de twee deelnemende beleidsambtenaren van de provincie Zuid-Holland.

Daarnaast functioneerde een Klankbordgroep met vertegenwoordigers van organisaties (landbouw, natuur- en milieu, cultuurbehoud, bedrijven), Waterschap, Zuiveringschap en het samenwerkingsverband van de zes gemeenten in de Hoeksche Waard, het RIHW.

De rol van de Klankbordgroep is om feedback te geven op de inhoudelijke infor-



matie-inbreng vanuit de projectgroep (begrijpelijk? niet sturend? toepasbaar op het gebied?) en om het project zoveel mogelijk 'van de streek te maken'. Dit orgaan heeft praktisch vooral een taak bij communicatie/publiciteit en werving van deelnemers. Als representatief 'gezicht' voor het project in de Hoeksche Waard, wordt een bekende wethouder van de gemeente Strijen en bestuurslid van het RIHW, aangezocht en bereid gevonden.

Het proces verloopt verder als volgt:

- Tussen november 2003 en februari 2004 werkt de projectgroep, met uitvoering door een extern bureau, aan voorbereidingen voor het project. Veel tijd en inventiviteit gaan zitten in het voor burgers hanteerbaar maken van het begrip biodiversiteit en van de mogelijke toepassingen, specifiek in de Hoeksche Waard. De begeleidingscommissie is zich zeer bewust van het gevaar van ambtelijke sturing en besluit daarom deelnemende burgers alleen van een reeks van suggesties en voorbeelden te voorzien die fungeren als inspiratiebron. Daarnaast wordt in deze periode aan communicatie, publiciteit en werving gewerkt.
- Op 31 maart vindt een Startbijeenkomst plaats in een centraal gelegen zaal in de Hoeksche Waard. Er zijn circa zeventig burgers aanwezig die nog niet eerder bij het project betrokken waren. Na een informatief deel volgt een discussie in subgroepen over aspecten van biodiversiteit in de Hoeksche Waard. Deelnemers krijgen de gelegenheid om zich in te schrijven voor een werkgroep die op een specifiek thema (bijvoorbeeld landbouw, water, wonen (bebouwde kom), werken (bedrijventerreinen), natuur, recreatie) plannen voor verhoging biodiversiteit gaan uitwerken. 48 aanwezigen maken daarvan gebruik. Ook na de startbijeenkomst wordt nog geworven voor deelname aan de werkgroepen, maar veel meer dan enkele belangstellenden levert dat niet op.
- De werkgroepen kiezen hun eigen voorzitter en komen bijeen wanneer en zo vaak ze willen. Het is de bedoeling dat ze zoveel mogelijk ideeën, liefst in de vorm van projectvoorstellen genereren, om biodiversiteit op hun specifieke gebied (geografisch of thematisch) te vergroten. Uiteindelijk zijn er negen werkgroepen bezig, waarvan de kleinste drie deelnemers heeft en de enkele van de grootste zeven. In totaal doen zo'n vijftig burgers in een werkgroep mee.
- Op verschillende avonden in mei en september worden gemeenschappelijke werkgroepavonden georganiseerd waar uitwisseling en onderlinge feedback van ideeën en projectvoorstellen plaatsvindt. Met een peiling gaat de gespreksleiding na welke voorstellen het breedst op steun kunnen rekenen.
- In oktober 2004 worden tijdens de Slotconferentie een dertigtal projectvoorstellen aangeboden aan de directeur-generaal Milieubeheer (dgM) van VROM (die staatssecretaris Van Geel vervangt), aan de gedeputeerde voor milieuzaken van de provincie Zuid-Holland en de voorzitter van het RIHW, de burgmeester van Oud Beijerland. Bestuurders zijn het erover eens dat het project eraan

heeft bijgedragen dat biodiversiteit een heel hanteerbaar begrip is geworden voor de streek.

- dgM zegt toe dat VROM een bedrag van 200.000 euro zal reserveren voor uitvoering van een aantal projecten. De gedeputeerde zegt toe dat hij de voorstellen voor zijn beleid, niet alleen natuur- en milieubeleid, in de streek zal gebruiken.
- Een complicatie in het project, die een aanslag betekende op de motivatie van de deelnemers, was dat de minister van VROM in de zomer van 2004 in de Nota Ruimte besloot dat de Hoeksche Waard niet de status van Nationaal Landschap zou krijgen – iets waarop velen hadden gerekend omdat het in de vorige Vijfde Nota RO wel die status kreeg toegezegd – en dat er een groot bedrijventerrein aan de noordrand van het eiland zou worden aangelegd. Het beeld drong zich op dat VROM met de ene hand geeft wat het met de andere weghaalt.
- Parallel aan dit proces verloopt een onderzoeksproject in opdracht van VROM door onderzoeksinstituut Alterra naar natuurlijke plaagonderdrukking in het kader van het al langer lopende akkerrandenproject dat met dit biodiversiteitsproject een nieuwe impuls heeft gekregen.

#### **4. Actoren en belangen**

Alle regionale belangen en de belangrijkste actoren waren vertegenwoordigd in de Klankbordgroep. In de Hoeksche Waard blijkt al langer dat belangen van landbouw, natuur en milieu en behoud cultureel erfgoed, hier redelijk harmonieus samengaan. Omdat het in dit project de bedoeling was om zoveel mogelijk gelijkwaardige projectvoorstellen te genereren en daar niet per se te prioriteren, konden eventuele belangenbotsingen ook makkelijk worden vermeden.

#### **5. Resultaten en besluitvorming**

Het akkerrandenproject wordt uitgevoerd en gefinancierd door de provincie. In overleg tussen de provincie en het RIHW wordt een biodiversiteitsactieplan opgesteld, zodat de gelden van VROM, de provincie en de gemeenten gebundeld kunnen worden ingezet.

In maart 2005 organiseerden de ministeries van VROM en LNV samen met de provincie Zuid-Holland een conferentie over biodiversiteit. Hier stonden de projecten in de Hoeksche Waard en de gebruikte interactieve methode centraal.

Betrokken beleidsambtenaren van VROM hadden graag gezien dat meer aandacht was geweest voor de mondiale dimensie van het biodiversiteitsvraagstuk. Maar door de sterke nadruk op biodiversiteit voor deze specifieke streek, was daar geen aandacht voor.

## BIJLAGE 2

# HET ONDERZOEKSPROTOCOL

Om de kenmerken van een interactieve proces op landelijk niveau in kaart te kunnen brengen, zijn de volgende aspecten systematisch bestudeerd en beschreven.

### **Algemeen:**

- Wie was de initiatiefnemer?
- Wat was de reden om dit project op te zetten?
- Wat waren de inhoudelijke doelstellingen?
- Chronologisch overzicht van het burgerparticipatietraject.

### **Het proces = wat feitelijk gebeurd is:**

#### **1. Het beleidsonderwerp beschrijven (indien nodig per arena):**

- Hoe en door wie is het beleidsprobleem gedefinieerd?
- Centrale belangen, waarden en perspectieven van actoren in relatie met de beleidsthema in kaart brengen.
- Worden de belangen van actoren getroffen door het probleem en/of oplossingen van het beleidsonderwerp?
- Beschikken actoren over middelen (informatie, kennis...etc) om beleid te kunnen verrijken?
- Behoren de actoren tot de doelgroep van het beleidsonderwerp?
- Zijn de inhoudelijke beleidskaders en de ruimte voor nieuw beleid vooraf bepaald en bekend bij alle deelnemers?

#### **2. Actoren (indien nodig per arena beschrijven):**

- Welke selectiecriteria zijn gehanteerd en welke methoden zijn toegepast om actoren te betrekken? Is naar representativiteit of naar diversiteit gestreefd?
- In welke fase van de beleidscyclus werden burgers en belangenorganisaties erbij betrokken (agendavorming, beleidsvorming, voorbereiding besluitvorming, besluitvorming, evaluatie en uitvoering)?
- Op welk niveau van de participatieladder hebben de actoren in het proces meegedaan? Was er sprake van verschillende niveaus voor verschillende actoren?
- Welke onderlinge relaties bestonden tussen de actoren (conflict, concurrentie, samenwerking, onafhankelijk, afhankelijk)?
- Wat was de rol van ambtenaren (faciliteren, kennis en informatie ter beschikking stellen, observeren, uitkomst van het interactief proces vertalen naar beleid...)?

- Wat was de rol van bestuurders (minister(s))? Hebben ze kaders vastgesteld, het traject passief gevolgd, tussentijds of aan het eind ingegrepen?

### **3. Trajectbeschrijving van de arena of arena's**

- Welke fasen, onderhandelingssituaties en besluitvormingsmomenten zijn te onderscheiden in het project?
- Welke actoren zijn betrokken geweest per arena? (actoren met ambtelijke, politieke en/of bestuurlijke functies, maatschappelijke functies, adviserende of technisch-wetenschappelijke functies, private partijen, individuele burgers)

### **4. Het beleids- en besluitvormingsproces beschrijven (indien nodig per arena):**

- Welke mechanismen van besluitvorming zijn er gehanteerd in het project? Consensus, unanimititeit, stemmen, proces afspraken, strategische posities...etc
- Beschikken actoren over middelen die het beleidsproces kunnen blokkeren?
- Blijven de traditionele besluitvormingsmechanismen functioneren (representatieve democratie) naast het interactieve proces?
- De rol van de volksvertegenwoordiging of volksvertegenwoordigers: in welke fase (en in welke arena) zijn ze betrokken geweest? Hebben ze kaders vastgesteld? Hebben ze het interactief proces passief gevolgd?
- Wordt het besluit teruggekoppeld naar de deelnemers?

### **5. Wie is als procesbegeleider opgetreden? Welke rol heeft de procesbegeleider vervuld?**

## **De instituties = de formele regels en rollen van de actoren**

### **6. Beleids- en besluitvormingsproces:**

- Welke afspraken zijn vooraf gemaakt over de wijze van beleids- en besluitvorming?
- Welke mechanismen zijn vooraf vastgesteld om gezamenlijke beslissingen in de arena's te nemen? Consensus, unanimititeit, stemmen, procesafspraken, strategische posities...etc
- Hoe is men omgegaan met wezenlijke verschillen van inzicht tussen actoren?
- Welke methoden/instrumenten zijn gehanteerd in het beleidsvormingsproces om tot een gezamenlijke visie te komen?
- Hoe is de afstemming tussen representatieve democratie (volksvertegenwoordigers) en de directe democratie (interactieve beleidsvorming) vooraf geregeld?
- Wat is de status van de inbreng van de deelnemers? Wat is de status van de

inbreng van de arena's in relatie tot het hele proces en tussen arena's onderling?

- Hoe is de inbedding van het resultaat van het interactief proces in de organisatie geregeld? Welke bureaucratische trajecten moet de inbreng van actoren intern doorlopen?

#### **7. Rol van actoren en arena's:**

- Was de status van burgers en andere actoren vooraf gedefinieerd (adviseurs, belanghebbenden, uitvoerders, consumenten, ervaringsdeskundigen...)?
- Hoe is de rol van ambtenaren vooraf gedefinieerd?
- Hoe is de rol van bestuurders vooraf gedefinieerd?
- Hoe is de rol van de procesbegeleider vooraf gedefinieerd?
- Hoe is de rol van politici/Tweede-Kamerleden vooraf gedefinieerd?

## **De inhoud**

#### **8. Resultaten**

- Welke alternatieven, argumenten, ideeën, oplossingen heeft het proces opgeleverd?
- Welke ideeën, oplossingen...etc zijn er geselecteerd voor de finale beleidsafweging?
- Welk nieuwe beleid (eindproduct) is aan de hand van het interactief proces ontwikkeld?
- Hebben zich tijdens het project onverwachte ontwikkelingen voorgedaan die van invloed op het proces of het resultaat zijn geweest?
- Zijn er significante neveneffecten opgetreden (procesmatig, institutioneel of inhoudelijk)?
- is het nieuwe beleid al uitgevoerd?
- zijn er na vaststelling van het beleid nog wijzigingen aangebracht?

## OVER DE AUTEURS

**Dr. Jurian Edelenbos** is als universitair docent verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, vakgroep Bestuurskunde. Hij is in 2000 gepromoveerd op een bestuurskundig onderzoek (*Proces in Vorm, 2000*) naar management van interactieve beleidsprocessen in de lokale ruimtelijke praktijk. Andere boeken van zijn hand over interactieve beleidsvorming zijn: *Spanning in Interactie, 1998, Lokale Interactieve Beleidsvorming, 2001* en *Meervoudig Ruimtegebruik en het Management van Meerstemmige Processen, 2004*. Andere onderzoeksonderwerpen waarover hij gepubliceerd heeft zijn: rol van vertrouwen in samenwerking, nieuwe lerende vormen van evalueren, proces- en programmamanagement, dilemma's in het management van publiek-private samenwerking en democratische verankering en vernieuwing.

**Drs. Anna Domingo** is projectmedewerker bij het Instituut voor Publiek en Politiek. Zij heeft sociologie gestudeerd in Madrid en bestuurskunde aan de Universiteit van Amsterdam. Zij heeft ervaring met projecten op het gebied van burgerparticipatie en interactieve beleidsvorming. Anna Domingo was in 2002 één van de opstellers van het rapport *Participatie in het publiek domein*, in opdracht van het ministerie van BZK. Daarna heeft zij gewerkt voor het ministerie van VROM binnen het Stimuleringsprogramma Burger en Milieubeleid. In het laatste jaar is zij onder andere bezig geweest met de site [www.participatiewijzer.nl](http://www.participatiewijzer.nl), waarin ambtenaren allerlei methodes voor burgerparticipatie kunnen vinden en met onderzoek naar interactieve beleidsvorming op landelijk niveau.

**Dr. Pieter-Jan Klok** is bestuurskundige. Hij is verbonden aan de sectie Beleidswetenschap van de Faculteit Bedrijf, Bestuur en Technologie van de Universiteit Twente. Hij publiceerde voornamelijk op het gebied van instrumenten van (milieu)beleid, waaronder *Convenanten als instrumenten van milieubeleid (1989)* en *Een instrumententheorie voor milieubeleid [diss.,1991]*. Tevens redigeerde hij met anderen *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd (1993)* en *Culturele dynamiek en beleidsontwikkeling in Nederland (1996)*. De laatste jaren verricht hij vooral onderzoek op het gebied van grotestedenbeleid, interactief bestuur en dualisme in de gemeentepolitiek.

**Dr. Jan van Tatenhove** studeerde sociologie aan de Wageningen Universiteit en promoveerde daar in 1993 op een onderzoek naar de institutionalisering van het Nederlandse milieubeleid. Tot september 2005 was hij universitair hoofddocent Beleid en Bestuur bij de afdeling Politicologie van de Universiteit van Amsterdam. Momenteel is hij universitair hoofddocent bij de leerstoelgroep

Milieubeleid van Wageningen Universiteit & Researchcentrum. Zijn onderzoek en onderwijs richten zich op de institutionalisering van (innovatieve) beleidsarrangementen in onder andere het milieu-, water- en natuurbeleid, vraagstukken van burgerparticipatie en macht, interactieve beleidsvorming, informele beleidspraktijken en multi-level governance in de Europese Unie.