



Universiteit Twente

de ondernemende universiteit

Interactieve beleidsvorming in de gemeente Harderwijk

**Een onderzoek naar de rol van de stakeholders en de gemeente in de
deelprocessen binnen het project: “Waterfront Harderwijk”**

J.F. van Dijk

Augustus 2007

Bacheloropdracht Bestuurskunde

Begeleiders: Dr. H.G.M. Oosterwijk

Dr. P-J. Klok



Samenvatting

Deze bacheloropdracht bevat een onderzoek naar de stakeholders die betrokken zijn bij het project “Waterfront Harderwijk” in de gemeente Harderwijk. Hierin wordt gekeken naar de manier waarop de gemeente Harderwijk in dit project communiceert met de stakeholders. Het onderzoek zal antwoord geven op de centrale vraag: *“Wie zijn de stakeholders die betrokken zijn bij de realisatie van de subdoelstellingen en welke rol bezitten zij in de deelprocessen?”* Daarbij wordt gekeken naar welke manier van beleidsvorming is gekozen door de gemeente Harderwijk, wat de doelstellingen zijn, wie de stakeholders zijn en welke rol de stakeholders en gemeente innemen in de verschillende deelprocessen.

Het onderzoek bestaat uit een literatuurstudie, documentanalyse en mondelinge interviews. De literatuurstudie is gebruikt om inzicht te verkrijgen in traditionele- en interactieve beleidsvorming. De gemeente Harderwijk heeft gekozen voor een interactieve aanpak, deze vorm wordt dan ook uitgebreid beschreven. De documentanalyse heeft voornamelijk betrekking op de situatie in Harderwijk. De gegevens zijn gebruikt om de verschillende stakeholders en deelprocessen in kaart te brengen. Voor het onderzoek zijn mondelinge interviews afgenomen bij beleidsmedewerkers van de gemeente Harderwijk en het programmabureau Waterfront Harderwijk. De resultaten hiervan zijn voornamelijk gebruikt om inzicht te krijgen in de rollen van de stakeholders en gemeente.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat er een onderscheid bestaat tussen de stakeholders die deelnemen aan het proces. Zo is er onderscheid tussen de formele, dominante en informele stakeholders, zoals burgers. Daarnaast is de intensiteit waarmee stakeholders betrokken zijn bij het proces erg verschillend. De gemeente Harderwijk heeft per deelproces aangegeven welke communicatie-instrumenten gebruikt worden. De communicatie-instrumenten bepalen dan ook de intensiteit van deelname van de stakeholders. De binding met de gemeente wordt door het betrekken van stakeholders bij het beleid wel vergroot.

Iedere fase van het proces en iedere samenstelling van stakeholders vereist een andere rol van de gemeente. De diversiteit aan rollen eist een goede evaluatie om op die manier de interne organisatie sterker te maken en beter te kunnen anticiperen op toekomstige ontwikkelingen. Doordat de gemeente Harderwijk deze evaluatie echter van ondergeschikt belang heeft gemaakt kan het voor komen dat de gemeente bepaalde fouten opnieuw zal maken.

De eindconclusie is dat het project “Waterfront Harderwijk” een veelomvattend project is met een scala aan deelprocessen en communicatie-instrumenten. Doordat de gemeente Harderwijk onderscheid maakt in haar rollen in deze deelprocessen en communicatie-instrumenten, en de stakeholders aangeeft welke rol zij bezitten, is het mogelijk om op een juiste manier tot een goed procesverloop en daarmee eindresultaat te komen. Door het opnemen van beleidsevaluatie in de processen kan de interne organisatie van de gemeente Harderwijk sterker gemaakt worden.



Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Hoofdstuk 1 Inleiding	4
1.1 Aanleiding.....	4
1.2 Probleemstelling.....	5
1.3 Doelstellingen gemeente Harderwijk.....	6
1.4 Onderzoeksvragen.....	7
1.5 Methode van onderzoek.....	7
1.6 Indeling.....	8
Hoofdstuk 2 Theoretisch kader	9
2.1 Ontwikkelingen in beleidsvorming.....	9
2.2 Interactieve beleidsvorming.....	10
2.2.1 De participatieladder.....	11
2.2.2 De filmproductiemetafoor.....	12
2.2.3 Twee theorieën vergeleken.....	14
2.3 Slotoverweging.....	14
Hoofdstuk 3 Situatieschets	16
3.1 Situatieschets gemeente Harderwijk.....	16
3.2 Situatieschets Waterfront Harderwijk.....	17
3.3 Interactieve beleidsvorming in Harderwijk.....	18
3.4 Slotoverweging.....	20
Hoofdstuk 4 Deelprocessen en communicatie-instrumenten	21
4.1 Deelprocessen.....	21
4.2 Communicatie-instrumenten.....	22
4.3 Doelstellingen en communicatie-instrumenten.....	24
4.4 Uitkomsten.....	24
4.4 Slotoverweging.....	25
Hoofdstuk 5 Stakeholdersanalyse	26
5.1 Stakeholders en hun positie.....	26
5.2 Stakeholders en hun rol.....	28
5.3 Stakeholders: typen burgers.....	29
5.4 Slotoverweging.....	30
Hoofdstuk 6 Conclusies en discussie	31
6.1 Conclusies deelvragen.....	31
6.1.1 Wat is traditionele en interactieve beleidsvorming?.....	31
6.1.2 Wat zijn de deelprocessen?.....	32
6.1.3 Welke stakeholders nemen deel in het proces?.....	32
6.1.4 Wat is de rol van de stakeholders en gemeente in de deelprocessen?.....	33
6.2 Conclusies onderzoeksvraag.....	33
6.3 Discussie.....	34
Literatuur	35
Bijlage 1 Stakeholders	36
Bijlage 2 Ontwerp van herinrichting boulevard	37



Hoofdstuk 1

Inleiding

Veel organisaties, zowel in de publieke als private sector, hebben zich de afgelopen jaren toegelegd op een vorm van interactieve beleidsvorming. Burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en overheden worden in een zo vroeg mogelijk stadium bij het beleid betrokken, om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot voorbereiding, bepaling, uitvoering en/of evaluatie te komen. Het zo vroeg mogelijk bij het beleid betrekken van de omgeving is een belangrijk onderscheidend aspect ten opzichte van andere besluitvormingsprocessen.

Interactieve beleidsvorming wordt gezien als mogelijkheid om burgers te betrekken op het niveau van hun eigen leefwereld. Door deze interactie en participatie wordt gepoogd om beter beleid te maken en de acceptatie hiervan te vergroten, waardoor het beleid effectiever is.

1.1 Aanleiding

De gemeente Harderwijk heeft ruim 10 jaar geleden een plan opgevat om de boulevard in Harderwijk en het daarnaast liggende industriegebied totaal herin te richten. Door veroudering van de boulevard en het industriegebied heeft Harderwijk veel verloren in haar strijd om de centrale regionale economische positie. Het project “Waterfront Harderwijk” voorziet niet alleen in een complete reconstructie van het gebied rond de Boulevard, de havens en het industriegebied, maar creëert ook plaats voor nieuwe woningen om de woningnood in Harderwijk op te lossen. In dit gebied waar ruimte schaars is en waarop een veelheid van doelen en plannen zijn geprojecteerd, is samenwerking met de omgeving ten aanzien van dit project onontbeerlijk. Het versterken van de stedelijke en regionale economie en de totstandbrenging van een hoogwaardige relatie tussen het water van het Wolderwijd en de stad zijn de hoofddoelstellingen van de gemeente Harderwijk. Zonder contact met de omgeving kan de gemeente Harderwijk deze doelstellingen nooit verwezenlijken. Omdat veel burgers zich betrokken voelen bij hun leefomgeving en daarin bereid zijn een actieve opstelling te kiezen, is het goed om hen te laten meebeslissen bij de inrichting van het nieuwe Waterfront. Door ze te laten participeren, zal het project naar een hoger niveau worden gebracht, dat door de omgeving wordt gedragen, hetgeen ten gunste komt van het gebied.

Anno 2007 is de fase van ontwerp en aanbesteding afgerond. Vanaf nu kan er begonnen worden met de daadwerkelijke herinrichting van de boulevard. In dit onderzoek zal een antwoord gegeven worden op de vraag welke stakeholders¹ hebben deelgenomen in het interactieve proces van participatie, waarbij de rol van de stakeholders en de gemeente van belang is. De verschillende deelprocessen en communicatie-instrumenten zullen in kaart worden gebracht. Uit de theorie zullen discussiepunten aangevoerd worden over hoe een dergelijk proces in de toekomst meer succesvol zou kunnen worden vormgegeven.

¹ Def: groep belanghebbenden die probeert hun doelstellingen te bereiken door in de focale organisatie deel te nemen (vrije vertaling), Hill & Jones, 1992: 133

1.2 Probleemstelling

Zoals hierboven al is aangegeven, wil de gemeente Harderwijk de boulevard totaal herinrichten. De gemeente heeft gekozen voor een interactieve aanpak waarbij vele stakeholders betrokken zijn om de plannen te realiseren. Samenwerking in planvorming en uitvoering zijn dan ook van essentieel belang voor een goed verloop van de verschillende beleidsprocessen in het project “Waterfront Harderwijk”.

De verouderde Boulevard en daarnaast liggend industriegebied zijn voor de gemeente Harderwijk aanleiding geweest om in 1996 de eerste plannen te ontvouwen voor een totale herinrichting van dit gebied. In het Masterplan, gepubliceerd in 2003, staan de praktische problemen en worden oplossingsrichtingen genoemd. Deze problemen worden gekoppeld aan vier kernthema’s die de gemeente Harderwijk heeft opgesteld. In de onderstaande figuur een weergave van deze koppeling.

Praktische problemen	Thema’s in het Masterplan
De Boulevard: De boulevard is van strategisch belang voor het functioneren van de binnenstad van Harderwijk. Op dit moment functioneert de boulevard als parkeerterrein en vooral als servicegebied voor de binnenstad. De relatie tussen de huidige boulevard en het water is minimaal. Door de herinrichting zal de boulevard direct aan het water komen te liggen en een toegangspoort gaan vormen naar de binnenstad.	Leefbaarheid. Centraal bij dit thema staat de boulevard in Harderwijk. Het begrip leefbaarheid in relatie tot het waterfront en boulevard appelleert aan het gevoel van welzijn dat dit gebied dient op te roepen. Een complete herinrichting van de boulevard moet zorgen voor een verbetering van het karakter van de boulevard.
Het Dolfinarium: Het zeedierenpark Dolfinarium is op dit moment omgeven met parkeerplaatsen. De huidige situatie geeft het park dan ook rommelige aanblik. Het zeedierenpark wil dit graag veranderd zien en het project “Waterfront Harderwijk” voorziet hier voor een groot gedeelte in.	Verkeer en parkeren. Een belangrijk knelpunt vormt de verkeers- en parkeerproblematiek in Harderwijk. Vanwege de economische groei is de verkeersproblematiek een belangrijk punt geworden op de agenda. Harderwijk, een stad met een regiofunctie, moet hier een oplossing voor vinden, mede omdat de overige regionale wegen ook knelpunten zijn geworden.
Het industrieterrein Haven: Op dit industrieterrein vindt zware industrie plaats die schadelijk is voor de omliggende woonwijken. Dit milieuprobleem, aanwezigheid van asbest, dient op een korte termijn opgelost te worden om ervoor te zorgen dat het leefklimaat weer verbetert.	Asbestverontreiniging. Het industrieterrein Haven is, zoals hiervoor al vermeld, een verouderd industriegebied. Een veel voorkomend probleem is dan ook asbest. Dit is er mede de oorzaak van dat het industriegebied verplaatst moet worden.
Lorentzhaven: De haven is aan slijtage onderhevig en de gemeente Harderwijk onderzocht een aantal jaar geleden of er aan duurzame oplossingen gewerkt kon worden. Er is wel nog steeds sprake van een gezond bedrijfspark en mede daarom wil de gemeente meer ruimte creëren voor deze bedrijven.	Verouderd industrieterrein. Het functioneren van het Lorentzhaven leverde knelpunten op. Door de vele woningbouw en ontwikkeling van het havengebied is het nu de entree van Harderwijk geworden voor toeristen. Een ander belangrijk punt dat we hier in ogenschouw moeten nemen is dat deze industrie een grote invloed heeft op het leefklimaat en de bewoners van de naastgelegen wijken.

Figuur 1. Problemen en thema’s

De problemen staan niet onafhankelijk van elkaar maar overlappen elkaar. In theorie zijn ze duidelijk te onderscheiden, maar in praktijk hebben de vier kernproblemen altijd een onderlinge samenhang en

confronterende belangen. De sociale kwaliteit, het milieu, de economische ontwikkeling en het woon- en leefmilieu worden door alle thema's beïnvloedt.



Figuur 2. Figuur van de probleemstelling bij “Waterfront Harderwijk” uit Masterplan 2003.

1.3 Doelstellingen gemeente Harderwijk

De vier thema's moeten voor de gemeente Harderwijk aanknopingspunten gaan vormen voor de toekomst. Bij een verbetering van elk afzonderlijk probleem moet een economische impuls gecreëerd worden en tevens het leefklimaat bij burgers verbeteren. Het project “Waterfront Harderwijk” heeft twee doelstellingen:

- Het versterken van de stedelijke en regionale economie.
- De totstandbrenging van een hoogwaardige relatie tussen het water van het Wolderwijd en Veluwemeer en de stad.

De gemeente Harderwijk heeft de doelstellingen uitgewerkt naar een aantal subdoelstellingen. Voor verbetering van de vier bovenstaande knelpunten zijn de subdoelstellingen bedoeld. Hieronder de subdoelstellingen:

- Verbeteren van de stedelijke economische kwaliteit en functionaliteit van het waterfront.
- Verbeteren van de bereikbaarheid van de binnenstad en het Dolfinarium.
- Verbeteren van de verblijfskwaliteit en leefbaarheid van de boulevard en het havengebied.
- Behouden en versterken van het culturele erfgoed.
- Verbeteren van de ecologische hoofdstructuur van het Wolderwijd en het Veluwemeer.
- Verbeteren van de sociale kwaliteit, waarbij vooral gericht wordt op de leefbaarheid in de binnenstad, de nieuwe woonwijk en de bestaande aangrenzende woonwijken.

Met behulp van deze subdoelstellingen wordt inzicht verschaft in de deelprocessen en de rol van de stakeholders en gemeente.



1.4 Onderzoeksvragen

Op basis van de bovenstaande problemen en de doelstellingen kunnen de centrale onderzoeksvraag en de daarvan afgeleide deelvragen worden opgesteld. De onderzoeksvraag die in dit onderzoek centraal staat, luidt:

Wie zijn de stakeholders die betrokken zijn bij de realisatie van de subdoelstellingen en welke rol bezitten zij in de deelprocessen?

De centrale onderzoeksvraag kan worden opgesplitst in de volgende deelvragen:

- 1) Wat is traditionele en interactieve beleidsvorming?
- 2) Wat zijn de deelprocessen en de communicatie-instrumenten?
- 3) Welke stakeholders nemen deel in het proces?
- 4) Wat is de rol van de stakeholders en gemeente in de deelprocessen?

1.5 Methode van onderzoek

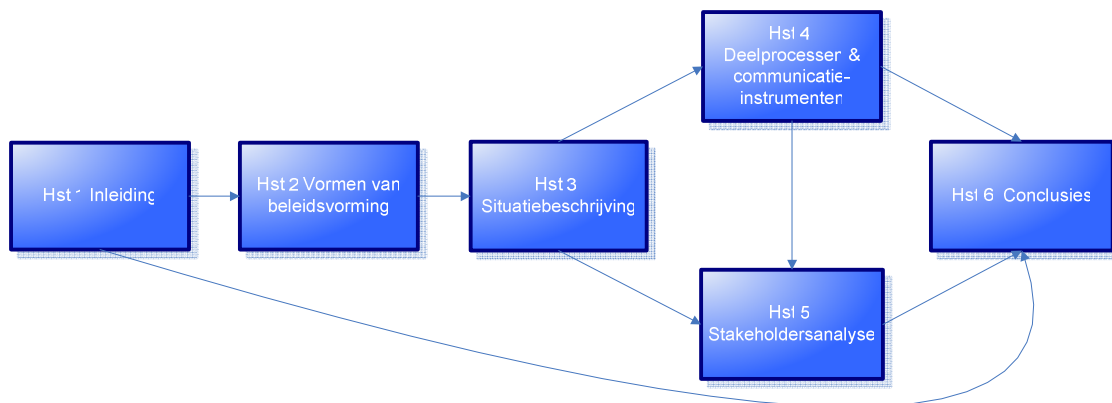
Binnen dit onderzoek worden de volgende methodes toegepast:

- Literatuuronderzoek
Het theoretisch kader omvat definities van traditionele- en interactieve beleidsvorming. Verschillende perspectieven op interactieve beleidsvorming worden behandeld. De uitkomsten van het literatuuronderzoek worden in hoofdstuk twee gepresenteerd en in het verdere verslag verwerkt.
- Documenten en publicaties
De gemeente Harderwijk heeft na het Masterplan nog vele publicaties en documenten over dit onderwerp geproduceerd. Met behulp van dit materiaal wordt de situatieschets, de deelprocessen, de communicatie-instrumenten en de stakeholders benoemd.
- Interviews
 - Twee interviews met een beleidsadviseur Bestuurlijke Zaken gemeente Harderwijk.
 - Twee interviews met een projectassistent Programmabureau Waterfront Harderwijk.

De resultaten van de interviews zijn verwerkt in het verslag. De diversiteit aan onderwerpen die ter sprake kwam zorgt ervoor dat de resultaten verweven zijn in alle onderdelen van dit onderzoek.

1.6 Indeling

Deze scriptie is onderverdeeld in de volgende hoofdstukken: Na deze inleiding volgt in hoofdstuk twee een weergave van wat traditionele- en interactieve beleidsvorming inhouden (deelvraag 1). In de volgende drie hoofdstukken zal een beschrijving van het beleidsproces in Harderwijk gegeven worden. In het derde hoofdstuk zal een situatieschets gegeven worden en tevens de manier waarop in Harderwijk wordt omgegaan met interactieve beleidsvorming. De vraag van de verschillende deelprocessen (deelvraag 2) wordt in hoofdstuk vier beantwoord. Tevens worden hier de communicatie-instrumenten besproken die gebruikt worden bij de rolbepaling van de stakeholders en de gemeente Harderwijk. Een stakeholdersanalyse en de rolbepaling van deze stakeholders in de verschillende deelprocessen staat centraal in het vijfde hoofdstuk (deelvragen 3 en 4). Tot slot volgen in hoofdstuk zes de conclusies en de aanbevelingen van dit onderzoek. Zie ook onderstaande figuur 3 voor een grafische weergave van de hoofdstukindeling.



Figuur 3. Hoofdstukindeling



Hoofdstuk 2

Theoretisch kader

Zoals in hoofdstuk 1 al is aangegeven heeft de gemeente Harderwijk besloten om het project interactief aan te pakken. Alvorens een beschrijving te geven van de situatie in Harderwijk, wordt de theorie over beleidsvorming beschreven. In dit hoofdstuk staat de eerste deelvraag centraal.

Wat is traditionele en interactieve beleidsvorming?

In paragraaf 2.1 wordt een overzicht gegeven van de ontwikkelingen van beleidsvorming. In paragraaf 2.2 wordt ingegaan op de interactieve beleidsvorming, het gaat hier voornamelijk over het ontstaan, de doelstellingen, de participatieladder en de filmprocedure. Ten slotte een slotoverweging in paragraaf 2.3.

2.1 Ontwikkelingen in beleidsvorming

In deze paragraaf wordt de focus gericht op veranderingen in de manier van beleidsvorming. Traditioneel werd beleidsvorming gekenmerkt door een top-down benadering. Het werd niet noodzakelijk geacht om de burger bij de beleidsvorming te betrekken. De rolverdeling tussen de politiek, ambtenarij en burger was duidelijk. De politiek besliste, de ambtenarij voerde uit en de burger accepteerde. In de jaren zestig werd de behoefte aan medezeggenschap gevoeld en werd de mogelijkheid tot inspraak voor de burger gecreëerd. Voor veel burgers had inspraak tot doel om overheidsinstellingen te confronteren met zijn of haar belangen, meningen of opvattingen zodat hier rekening mee gehouden kon worden bij het vaststellen van overheidsbeleid (Edelenbos & Monnikhof, 1998:17). Hoewel de verstandhouding tussen de burgers en de politiek veranderde had dit geen directe consequentie voor de beleidsvorming. Weliswaar was er de mogelijkheid tot inspraak, maar het beleid werd nog steeds top-down vastgesteld.

Vanaf de jaren zeventig raakte inspraak ingeburgerd bij gemeenten en provincies. Er was een trend om inspraak in het plannings- en besluitvormingsproces eerder in te passen. Dit moest burgers de mogelijkheid bieden om inspraak te hebben op doelstellingen en randvoorwaarden van beleid. In praktijk viel dit nogal tegen omdat meestal werd gewerkt met varianten binnen een voorgeschreven stelsel van doelen. De inhoudelijke doorwerking van de inspraak was op deze manier minimaal.

In de jaren tachtig verschoof de focus van democratisering naar het vergroten van efficiency van beleidsvorming. De overheid werd te log te traag, te stroperig en bureaucratisch gevonden. Dit werd mede geweten aan de inspraakprocedures voor besluitvorming (Edelenbos & Monnikhof, 1998:18). De overheid moest sneller en beter handelen; daadkracht werd belangrijker dan democratisering. Er ontstonden allerlei netwerken, waar in overleg tussen veel partijen beleid werd gevormd.

In de jaren negentig nam de belangstelling voor democratisering weer toe. In de eerste plaats wordt er nog steeds geroepen om een klantvriendelijker en slagvaardiger overheid. En in de tweede plaats kwamen de politieke partijen in de aandacht vanwege het tekortschieten als belangenbehartiger van de burger. De burger beschouwde de overheid als een ingewikkelde mengelmoes van ambtenaren, regels, commissies en

intern overleg. De politiek kwam hierdoor op een grotere afstand te staan van de burgers. Overheden hadden hun rol en positie nog onvoldoende aangepast aan de veranderde samenleving. Er ontstonden steeds meer gelegenheidscoalities van personen of groepen die geïnteresseerd zijn in een specifiek beleidsvraagstuk. Verticale, verkokerde en besloten beleidscircuits werden aangevuld met en deels ingeruild voor horizontale, lossere netwerken per beleidsonderwerp (Edelenbos & Monnikhof, 1998:21). De politiek werd, door de onvoorspelbaarheid van de relatie met de burger, vanuit de positie van bevelhebber steeds meer in de rol van onderhandelaar gedrukt. Hierdoor ontstaan spanningen tussen de traditionele besluitvormende rol van de politiek, het primaat van de politiek, en de dagelijkse praktijk waarin besluitvorming zich verplaatst naar netwerken van stakeholders die onderhandelen en conflicten uitvechten. Maatschappelijke stakeholders laten de legitimatie van overheidsbeleid steeds meer afhangen van de mate waarin beleid bijdraagt aan de realisatie van eigen doelen en veel minder van de vraag of een beslissing is genomen door een orgaan dat op legitieme wijze is gekozen (Edelenbos & Monnikhof 1998:22). Door veranderingen van beleidsprocessen kan de legitimiteit van de overheid weer vergroot worden. De overheid moet afstand nemen, op hoofdlijnen sturen en dereguleren. Interactie tussen overheid en burger moet geïntensiveerd worden, en met name de burger moet gestimuleerd worden een actieve rol te spelen in het beleidsproces.

2.2 Interactieve beleidsvorming

Sinds het begin van de jaren negentig wordt geëxperimenteerd met verschillende vormen van interactie tussen burger en overheid. Interactieve beleidsvorming houdt in dat burgers en belangengroepen in de vormgeving en uitvoering van beleid worden gekend. In een vroeg stadium van de beleidsvorming wordt burgers gevraagd mee te denken, mee te praten over een voorliggend vraagstuk en mee te werken aan oplossingsrichtingen. Een belangrijk kenmerk van interactieve beleidsvorming is dat de betrokkenheid van burgers en belangengroepen plaatsvindt voorafgaand aan de besluitvorming. Voor het invoeren van interactieve beleidsvoering zijn drie hoofdargumenten te formuleren (Edelenbos & Monnikhof 1998:22):

- *Creëren van draagvlak*; door burgers en belangenorganisaties te betrekken bij de beleidsvorming wordt het draagvlak voor beleidsbeslissing en de uitvoering van beleid vergroot.
- *Kwaliteitsverbetering*; interactieve beleidsontwikkeling kan de inhoud van het beleid kwalitatief verbeteren door de verschillende zienswijzen die bij het totstandkomingsproces naar boven komen.
- *Democratiseringsverbetering*; interactieve beleidsvorming maakt burgers vertrouwd met het openbaar bestuur en leidt hen op tot goede staatsburgers, wat de kwaliteit van de democratie ten goede komt.

Voor initiatieven om samen beleid te maken worden in de praktijk en theorie verschillende namen gehanteerd: bestuurlijke vernieuwing, open planproces, communicatieve sturing, responsief besturen, coproductie, participatieve planvorming en vraaggericht beleid. Interactief beleid is hiermee een containerbegrip geworden, waar allerlei min of meer open beleidsprocessen onder vallen (Gomis, 1999:



25). Dit betekent een verhoging van de complexiteit van het beleidsproces. Steeds meer stakeholders die vanuit hun eigen belang en perspectief het probleem omschrijven en oplossingen verzinnen raken betrokken bij het proces.¹ Bij interactieve beleidsprocessen blijkt het dikwijls moeilijk stakeholders te activeren en te interesseren voor een beleidsonderwerp. In het begin van een interactief beleidsproces kan hierdoor sprake zijn van een tamelijk lage participatie, terwijl aan het eind van het proces de participatie hoger blijkt uit te vallen (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1998). Er moet, voordat er begonnen wordt aan interactieve beleidsvorming, een afwegingskader gecreëerd worden waarbinnen de inrichting en vormgeving van het hele proces geplaatst wordt. Door deze inkadering bepaalt de overheid welk deel van hun macht zij afstaan aan derden. Het is vooral op het lokale bestuursniveau dat interactieve beleidsvorming een hoge vlucht heeft genomen. Voornamelijk de lokale bestuurders ervoeren een kloof tussen burger en bestuur. In de afgelopen jaren zijn diverse instrumenten ingevoerd die de verbindingen moeten versterken of vernieuwen. Veel burgers hadden een beeld van een ‘ivoren toren’ van waaruit alles geregeld wordt bij de overheid. Door interactieve beleidsvorming probeert de lokale overheid deze kloof te verkleinen, de burgers en maatschappelijke organisaties moeten een plek verkrijgen in het beleidsproces. Overheden moeten niet voor elk beleidsonderwerp interactief beleid toe gaan passen, omdat sommig beleid hier niet geschikt voor is. Elke situatie vraagt een andere aanpak, een andere rol van de overheid.

2.2.1 De participatieladder

Interactief beleid kan worden gezien als een nieuwe stijl van besturen. Een bepaalde bestuursstijl past bij een bepaalde situatie. Pröpper en Steenbeek (1998: 293) hebben een ‘participatieladder’ ontwikkeld, met daarin een omslagpunt van gesloten beleidsvoering naar interactieve beleidsvoering. De participatieladder onderscheidt een aantal bestuursstijlen aan de hand van de rol van de overheid en de rol van de stakeholder. De stakeholders zijn veelal de burger of maatschappelijke organisaties in het beleidsproces. Met uitzondering van de gesloten autoritaire bestuursstijl, waarbij de inbreng van stakeholders geheel is uitgesloten, is bij alle andere bestuursstijlen sprake van een zeker mate van wisselwerking tussen de initiatiefnemer en stakeholders.

Om een beleidsaanpak echter ‘interactief’ te kunnen noemen, moet deze een *voldoende* mate van openheid hebben. Gedoeld wordt op *inhoudelijke openheid*: de ruimte voor nieuwe ideeën, plannen en handelingen (formulering van probleem en beleid) en de ruimte om af te wijken van de opvattingen, voornemens en handelingskaders van de initiatiefnemer. Ook de *openheid van het proces* (transparantie) en de *openheid voor stakeholders* nemen toe. De mate van openheid zegt iets over de invloedsverdeling tussen initiatiefnemer en participanten. Hoe meer openheid er wordt geboden, hoe ruimer de uitnodiging aan stakeholders om invloed uit te oefenen. In figuur 4 ligt de demarcatielijn voor interactieve beleidsvoering net boven de gesloten participatieve stijl.

¹ J. Edelenbos, 1998, Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming



Bestuursvorm Overheid	Rol van de Overheid	Rol van de stakeholder
INTERACTIEVE BELEIDSVORMING		
Directe Democratie (Zelfbestuur)	Overheid biedt ondersteuning aan de partijen voor het maken van hun keuzes	Participant is initiatiefnemer en maakt de keuzes
Samenwerking	Overheid en overige partijen hebben gelijkwaardige rol en vullen samen de plannen in	Gelijkwaardige rol, dus samen kiezen
Delegering	Overheid biedt ruime kaders voor andere partijen om in te vullen	Invullen en beslissen van de aangegeven kaders
SYMBOLISCH INTERACTIEF		
Participatie	Overheid biedt ruimte binnen de planvorming voor het meepraten en meebeslissen van betrokkenen	Discussie en inbreng leveren, advisering
Consultatie	Overheid biedt een gesloten oplossing, waar de partijen binnen strikte randvoorwaarden kunnen meepraten	Mening en commentaar leveren
Voorlichting	Overheid informeert de andere partijen over beslissingen	Consumeren van de informatie
NIET INTERACTIEF		
Autoritair	Overheid geeft geen informatie, kiest eigen weg	Geen rol, vaak zelfs geen kennis

Figuur 4. De Participatieladder

De participatieladder van Pröpper en Steenbeek is te zien als een keuzekaart waaruit de overheid kiest welke stijl het best aansluit bij een gegeven beleidssituatie. De interactieketen tussen de verschillende rollen wordt door De Jong en Mulder (2000) in kaart gebracht met een filmproductie metafoor.

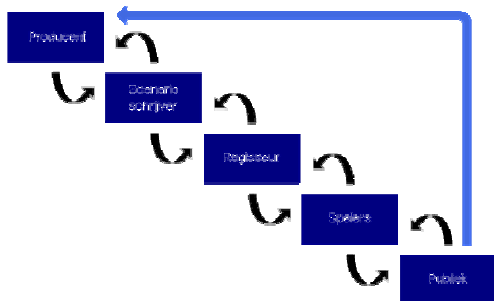
2.2.2 De filmproductie metafoor

De Jong en Mulder (2000) stellen een andere representatie van interactieve beleidsvorming voor. Bij het vormgeven van interactieve beleidsvorming en het ontwikkelen van een balans tussen inhoud en proces, tussen openheid en geslotenheid en tussen verantwoordelijkheden en vrijheden van de verschillende stakeholders, wordt vrij algemeen verondersteld dat de overheid daarbij een 'regisseursrol' moet gaan vervullen. In deze nieuwe rol moet de overheid afzien van het eenzijdig bepalen van het beleid. Ze moet zich afstandelijker opstellen en ook aan andere spelers ruimte geven om inbreng te leveren. De Jong en Mulder presenteren een framework dat het interactieve beleidsproces vergelijkt met het interactieve beleidsproces van een filmproductie. Ze onderscheiden naast de rol van regisseur nog vier andere rollen.

Uitgaande van deze rollen verloopt het interactieve proces van filmproductie - sterk vereenvoudigd - als volgt.

- *De producent* stelt vooraf eisen aan de inhoud van het te maken beleid. Deze eisen kunnen in gedetailleerdheid en randvoorwaarden variëren
- *De scenarioschrijver* maakt vervolgens, uitgaande van de - meer of minder gedetailleerde - inhoudelijke specificaties die hij van de producent aangereikt krijgt, een inhoudelijk ontwerp van het uit te voeren beleid. Hij moet daarbij de randvoorwaarden die de producent stelt aan de wijze van productie goed in gedachten houden
- *De regisseur* gaat nadat het scenario gereed is aan de slag om het samen met een groep spelers te vertalen naar een te tonen product, binnen de randvoorwaarden die door de producent gesteld zijn.
- *De spelers*, spelen hun rol
- *Het publiek* wordt in veel gevallen ingeschakeld, zowel tijdens de fase van het ontwikkelen van het beleidsconcept, als in de eindfase. De producent zal, waar mogelijk, rekening houden met het commentaar, omdat uiteindelijk het publiek bepaalt of het beleid een succes is of niet.

Bij filmproductie is het eindproduct en het te doorlopen proces vooraf niet in detail vast te leggen, maar moeten ze gaandeweg in detail duidelijk worden in een proces van zoeken en leren. Daartoe zijn de besturingsrelaties niet lineair en top-down, zoals in traditionele beleidsvorming, maar cyclisch en interactief. Het proces als filmproductiemetafoor is weergegeven in figuur 5.



Figuur 5. De filmproductiemetafoor

2.2.3 Twee theorieën vergeleken

Bij het besturingsmodel voor filmproductie is de sterke dynamiek gefundeerd op een structuur van rollen, interactiepatronen en bijbehorende interactieproducten. Deze structuur is duidelijk voor alle betrokkenen. De overheid is gewend bij het uitwerken van een beleidsconcept tot een operationeel beleidsplan of regelgeving, alle rollen (producent, scenarioschrijver, regisseur en speler) zélf te vervullen. De nadelen zijn echter evident.

- vervlechting van rollen en logheid;
- gebrek aan transparantie, aanspreekbaarheid en mogelijkheden voor bijsturing door de samenleving;
- weinig mogelijkheden specifieke kennis en vaardigheden in te brengen van derden;

- weinig mogelijkheden veranderkracht, betrokkenheid en initiatief vanuit de samenleving te benutten.

Vooraf in een complexe en turbulente omgeving wegen deze nadelen zwaar. Een eerste stap van ontvlechting van rollen en terugtreden van de overheid ten gunste van andere, meer gekwalificeerde en betrokken stakeholders, is dat de overheid zich terugtrekt uit de rol van speler. De overheid kan niet meer alle rollen spelen. Met de participatieladder van Pröpper en Steenbeek (1999) bakent de overheid een stuk terrein af en kiest de overheid de best passende rol in een beleidsproces. De participatieladder is een keuzekaart voor welke bestuursvorm de overheid op zich neemt, terwijl de theorie van de Jong en Mulder (2000) het interactieve beleidsproces beschrijft van begin tot het einde. De filmproductie metafoor nodigt uit om binnen het proces van interactieve beleidsvorming naast de rollen van regisseur en speler de rollen van producent en scenarioschrijver te onderscheiden, hierdoor kan de transparantie van het interactieproces worden verbeterd en kunnen problemen die in het interactieproces ontstaan nauwkeuriger geanalyseerd en mogelijk ondervangen worden.

2.3 Conclusie

De zich wijzigende verstandhouding tussen burger, overheid en politiek heeft consequenties voor de wijze waarop beleid tot stand komt. Waar eerder de rolverdeling tussen politiek, ambtenarij en burger verticaal was ingericht is er nu meer sprake van een horizontale, lossere netwerkbenadering per beleidsonderwerp. Burgers en belangenorganisaties worden, door een interactieve aanpak, steeds meer betrokken bij de beleidsvorming. Deze benadering vraagt echter wel om een andere instelling van politici, ambtenaren en stakeholders. Een instelling met politiek gedrag van belangenorganisaties (verder kijken dan eigen belang), helderheid over rolverdeling (onduidelijkheid schept verkeerde verwachtingen) en speelruimte en politiek commitment (beleid moet geschikt zijn voor interactieve aanpak).

Wat is nu de achtergrond van de problemen waarmee de gemeente Harderwijk geconfronteerd werd? Waarom is de keuze van de gemeente Harderwijk gevallen op interactieve beleidsvorming in het hele proces? Welke deelprocessen zijn er? Wie zijn de stakeholders? Deze vragen worden beantwoord in de volgende hoofdstukken.



Hoofdstuk 3

Situatiebeschrijving

In het voorgaande hoofdstuk zijn de theorieën over traditionele- en interactieve beleidsvorming in kaart gebracht. Alvorens te kijken naar wat de theorieën voor de interactieve beleidsvorming in Harderwijk heeft betekend zal in paragraaf 3.1 een situatieschets gegeven worden van de gemeente Harderwijk. In de volgende paragraaf zal het project “Waterfront Harderwijk” besproken worden. Hier worden de problemen en oplossingen besproken en tevens een overzicht van de plannen die er nu bestaan gegeven. In paragraaf 3.3 wordt een overzicht gepresenteerd over de totstandkoming en huidige situatie van interactieve beleidsvorming in Harderwijk. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk een slotoverweging.

3.1 Situatieschets gemeente Harderwijk

Harderwijk is een gemeente in Gelderland met ongeveer 40.000 inwoners. De gemeente Harderwijk ligt aan de Noordwest rand van de Veluwe, aan het Veluwemeer en het Wolderwijd. Harderwijk is een gemeente vol contrasten. De eeuwenoude stad Harderwijk en het typisch Veluwe dorp Hierden vormen samen de gemeente. Harderwijk kent een geschiedenis als Hanzestad in de middeleeuwen. Harderwijk bezat hierin een spilfunctie die door het afsluiten van open zee teniet gedaan werd.

Harderwijk vervult een centrumfunctie voor de regio Noordwest-Veluwe. Dit houdt onder meer in dat veel voorzieningen en werkgelegenheid is geconcentreerd in de stad en dat de stad een opvangfunctie heeft voor regionale woningzoekenden. Teneinde invulling te geven aan de regiofunctie is de stad de afgelopen jaren een aantal omvangrijke ruimtelijke investeringen aangegaan. Het beleid is erop gericht de regiofunctie van de stad verder te versterken.

De komst van het Dolfinarium in 1965 heeft erg geholpen bij de ontwikkeling van Harderwijk. De toeristenstroom betekent een economische ontwikkeling, maar dat heeft ook zijn keerzijde, zoals parkeeroverlast en een vermindering van leefbaarheid. Deze problemen en tevens huisvestingsproblemen hebben er mede voor gezorgd dat het project “Waterfront Harderwijk” opgestart is. Dit project moet er in de toekomst voor zorgen dat de leefomgeving voor de inwoners van Harderwijk verbetert.

Harderwijk groeit en ontwikkelt bovendien. Nieuwe woonwijken in Drielanden en ambitieuze projecten zoals het Waterfront en het regionale bedrijventerrein moeten er voor zorgen dat Harderwijk aantrekkelijk blijft om te wonen en dat er voldoende werkgelegenheid is om er te werken. Met een cirkel wordt in de onderstaande plattegrond van de gemeente Harderwijk aangegeven waar het project “Waterfront Harderwijk” zich afspeelt.



Figuur 6. Plattegrond gemeente Harderwijk

3.2 Situatieschets Waterfront Harderwijk

Harderwijk wil graag blijven functioneren als regionaal economisch centrum. Door veroudering van de boulevard en het daarnaast liggende industriegebied heeft Harderwijk veel verloren in haar strijd om de centrale regionale economische positie. Om het tij te keren ontwikkelt de stad, samen met andere partijen, een veelomvattend project om een nieuw en aantrekkelijk Waterfront te realiseren. Een kustlijn die berekend is op de eisen van de moderne tijd, met respect voor de natuur en het historische karakter van Harderwijk. Het project “Waterfront Harderwijk” voorziet niet alleen in een complete reconstructie van het gebied rond de Boulevard, de havens en het industriegebied, maar creëert zoals al genoemd ook plaats voor nieuwe woningen om de woningnood in Harderwijk op te lossen. Het ontsierde industriegebied dat nu naast de oude haven van Harderwijk ligt zal volledig verdwijnen en op een andere plek weer worden opgebouwd. Watersportbedrijven krijgen de ruimte om zich te ontwikkelen. Kortom, de huidige boulevard is te klein en er zijn relatief weinig voorzieningen.

Het hele project is een uitdaging voor alle deelnemende partijen, zowel de overheden die hierin een rol spelen, alsmede voor de bewoners en andere instanties die betrokken zijn in dit complexe project. Het project “Waterfront Harderwijk” is een ambitieus project, dat de komende 15 jaar uitgevoerd zal worden. In de onderstaande figuur een ontwerp (mei 2007) van de herinrichting van de Boulevard en het havengebied.



Figuur 7. Ontwerp van herinrichting boulevard, gemeente Harderwijk (Bijlage 2 vergroot)

3.3 Interactieve beleidsvorming in Harderwijk

De gemeente Harderwijk wil een omgevingsbewuste organisatie zijn. Interactie en participatie vormen daarvoor een belangrijke toegevoegde waarde. Verbeteren van de kwaliteit van producten en projecten en het vergroten van draagvlak zijn bijvoorbeeld belangrijke redenen om te kiezen voor het betrekken van bewoners en organisaties bij beleid en uitvoering. Om een vitale organisatie te blijven, staat de gemeente Harderwijk open voor nieuwe manieren van beleidsuitvoering. Maar het vraagt, naast organisatorische en bestuurlijke afspraken en een eenduidige werkwijze, om een consequente houding van individuele ambtenaren en bestuurders. Een houding waarbij de gemeente haar uiterste best doet voor een zo goed mogelijk product, waarbij zij uitlegt wat zij doet en waar mogelijk inwoners en organisaties daarbij betreft. Gemeente Harderwijk heeft in 2005 de VINI-notitie opgesteld. Met deze notitie wil de gemeente Harderwijk aangeven hoe ze burgers betrekken bij beleidsvorming. Hierin zijn onder andere de doelstellingen van de gemeente Harderwijk aangaande interactieve beleidsvorming opgenomen. De gemeente baseert deze doelstellingen op de theorie van Pröpper en Steenbeek (1999; p.34), en haar eigen keuzes daarin gemaakt. Voor de gemeente Harderwijk staan de volgende vijf centrale doelstellingen die men wil bereiken centraal wanneer er sprake is van interactieve beleidsvorming.

- *Het realiseren van een hoger ambitieniveau.* Het realiseren van meer, beter of sneller beleid doordat ideeën, inzet, tijd en geld worden gebundeld¹
- *Uitbreiding van participatie en de representatieve democratie.* versterking van de directe democratie doordat burgers actief een bijdrage leveren²
- *Verbetering van het imago.* het vergroten van positieve beeldvorming.³
- *Verbetering van de interne organisatie.* Door van buiten naar binnen te kijken, wordt de organisatie ook bewuster van de omgeving, wat gevolgen heeft voor de kwaliteit van product en dienstverlening.⁴
- *Inhoudelijke verbetering van plan, visie of beleid.*⁵

Saillant is dat de gemeente Harderwijk het creëren van een draagvlak niet in haar vijf centrale doelstellingen heeft opgenomen, terwijl Edelenbos (1998) zegt dat draagvlak uiteindelijk misschien wel de enige doelstelling is die behaald kan worden met een interactieve aanpak.

De gemeente Harderwijk heeft, naar eigen zeggen, een traditie opgebouwd als het gaat om het betrekken van burgers bij gemeentelijke beleidskaders of plannen. Harderwijk is één van de weinige gemeenten die participatie al heeft laten vastleggen in een verordening, waarin zowel inspraak, als participatie is opgenomen. Een vraag die rijst is hoe deze traditie van interactieve beleidsvorming nu is ontstaan.

¹ Pröpper en Steenbeek, 1999 (p34)

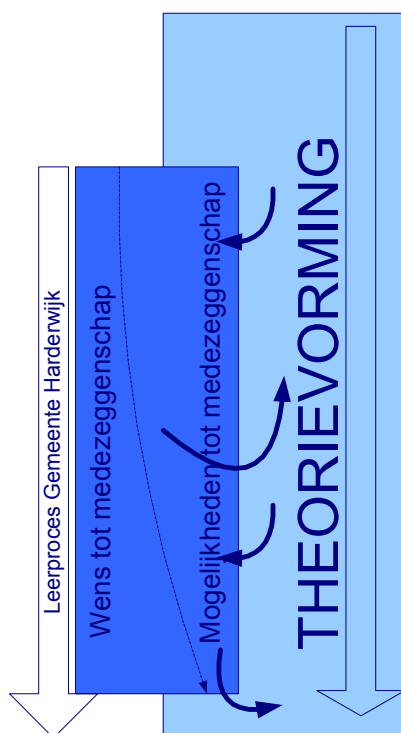
² Pröpper en Steenbeek, 1999 (p35)

³ Pröpper en Steenbeek, 1999 (p35)

⁴ Pröpper en Steenbeek, 1999 (p35)

⁵ Pröpper en Steenbeek, 1999 (p34)

De theorievorming rondom interactieve beleidsvorming en het handelen gaan in Harderwijk hand in hand. De gemeente Harderwijk koppelt haar handelen terug op de theorievorming. Hierdoor handelt de gemeente Harderwijk steeds meer in de richting van de theorie. Men leert hiervan, gebruikt dit in de praktijk en koppelt dit vervolgens weer terug aan de theorie. In de onderstaande figuur is het leerproces van de gemeente Harderwijk (donkerblauw) vooral gebaseerd op de ontwikkelingen in de theorievorming.



Figuur 8. Leerproces interactieve beleidsvorming van de gemeente Harderwijk

De Gemeente Harderwijk heeft met de VINI notitie geprobeerd om de theorie te verbinden met de praktijk. In deze notitie wordt aangegeven hoe inwoners en organisaties kunnen meedoen bij het maken en uitvoeren van beleid. In de VINI-notitie gaat de gemeente Harderwijk uit van vier vormen van participatie vanuit het perspectief van de betreffende doelgroep:

- *Meeweten*, de doelgroep wordt geïnformeerd of levert informatie aan de gemeente;
- *Meepraten*, de doelgroep is één van de adviseurs van de gemeente;
- *Meebeslissen*, de doelgroep en de gemeente overleggen op gelijkwaardige basis;
- *Meedoen*, de doelgroep gaat zelf aan de slag.

In de praktijk gebruikt de gemeente Harderwijk deze vier manieren van participatie niet in al haar gemeentelijke rollen. Meeweten en meedenken is in principe altijd toepasbaar, maar meebeslissen en meedoen zijn beperkter toepasbaar.



3.4 Conclusie

“Leer van de ervaring”. Zo kan het interactieve proces in Harderwijk het beste omschreven worden. De gemeente Harderwijk creëert al jaren een speelruimte waarin de uitkomst van beleid niet op voorhand vaststaat. De gemeente Harderwijk is daarmee een lerende organisatie, zij maakt keuzes die nog niet altijd verankerd zijn in de literatuur. De gemeente Harderwijk gaat uit van praktisch handelen, zij zoekt een goede afstemming tussen de theoretische kennis en de praktijk. Deze theoretische kennis is niet altijd direct toepasbaar in een specifieke beleidssituatie, vandaar dat praktijkkennis en daarmee praktisch handelen erg belangrijk is voor de gemeente Harderwijk.

Vooraf zijn de interne doelen, de beheerknelpunten en de randvoorwaarden voor het project benoemd. De burgers werden in een vroeg stadium betrokken bij de ontwikkeling van het beleid. Waar echter voor gewaakt dient te worden is dat de burgers en overige stakeholders teveel gericht zijn op de verdediging van hun eigen belang.

Zowel de gemeente als de stakeholders moeten zich bewust zijn van het feit dat een traject met interactieve beleidsvorming tijd kost, hetgeen mogelijk niet altijd zal sporen met de gewenste snelheid van handelen. Keuze voor een interactieve beleidsvorming impliceert immers zorgvuldigheid van handelen, serieus nemen van de inbreng. De doelstellingen die de gemeente Harderwijk zichzelf heeft gesteld zijn ambitieus, maar de vraag is echter of het bereiken van deze doelstellingen wel reëel is? Edelenbos (1998) stelt dat het vergroten van het draagvlak door interactieve beleidsvorming al een enorme stap is. De vraag is dan dus ook of de gemeente Harderwijk niet te ambitieus is met haar doelstellingen? Is het vergroten van draagvlak onder de burgers ingebed in de doelstellingen of gaat de gemeente Harderwijk er gemakshalve vanuit dat deze doelstelling hoe dan ook behaald wordt?

Participatie d.m.v. interactieve beleidsvorming is geen wondermiddel dat in alle gevallen verschillende meningen en opvattingen zal kunnen overbruggen. Het is goed mogelijk dat niet alle deelnemers tevreden zullen zijn met de uitkomsten. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het nemen van beslissingen blijft bestaan voor de gemeente Harderwijk.

Wat zijn de deelprocessen? In welk tijdsbestek spelen deze deelprocessen? Hoe zijn deze deelprocessen georganiseerd? Op welke manier dit gebeurd is een organisatorisch vraagstuk, dat in het volgende hoofdstuk aan de orde wordt gesteld.

Hoofdstuk 4

Deelprocessen en communicatie-instrumenten

Na het in kaart brengen van de situatie en de manier waarop de gemeente Harderwijk omgaat met interactieve beleidsvorming wordt in dit hoofdstuk dieper ingegaan op de deelprocessen in het project “Waterfront Harderwijk”. In dit hoofdstuk staat de tweede deelvraag centraal:

Wat zijn de deelprocessen en de communicatie-instrumenten?

Paragraaf 4.1 behandelt de verschillende deelprocessen in het project. In de paragrafen 4.2 en 4.3 worden vervolgens de structurering van interactie in een model weergegeven en worden de communicatie-instrumenten gekoppeld aan de doelstellingen die de gemeente Harderwijk heeft benoemd voor interactieve beleidsvorming. Een slotoverweging vormt de laatste paragraaf van dit hoofdstuk.

4.1 Deelprocessen

Het project Waterfront Harderwijk heeft als doel Harderwijk als toeristisch centrum verder vorm te geven. In het Masterplan (2003) zijn twee hoofddoelstellingen opgenomen.

- Het versterken van de stedelijke en regionale economie.
- De totstandbrenging van een hoogwaardige relatie tussen het water van het Wolderwijd en Veluwemeer en de stad.

Zoals in paragraaf 1.3 te lezen is, heeft de gemeente Harderwijk naast deze hoofddoelstellingen, aantal subdoelstellingen. Deze subdoelstellingen moeten zorgen voor een gestructureerd verloop van het project. Deze subdoelstellingen vormen de deelprocessen.

Het hele project bestaat uit zes deelprocessen waarin belanghebbende partijen worden betrokken. De gemeente is procesverantwoordelijk en heeft een uitvoerende taak. Het hart van de projectorganisatie wordt gevormd door het ‘Programmabureau Waterfront’. Binnen de gemeentelijke sectoren en de provincie Gelderland zijn projectleiders aangesteld voor de diverse deelprocessen. Het programmabureau fungeert als een spin het web binnen alle deelprocessen en is de drijvende kracht achter het gehele proces.

De deelprocessen betreffen;

- *Economische kwaliteit*, verbeteren van de stedelijke economische kwaliteit en functionaliteit van het waterfront
- *Verkeer en parkeren*, verbeteren van de bereikbaarheid van de binnenstad en het Dolfinarium
- *Boulevard*, verbeteren van de verblijfskwaliteit en leefbaarheid van de boulevard en het havengebied
- *Cultuur*, behouden en versterken van het culturele erfgoed
- *Milieu*, verbeteren van de ecologische hoofdstructuur van het Wolderwijd en het Veluwemeer
- *Leefbaarheid*, verbeteren van de sociale kwaliteit, die zich vooral richt op de leefbaarheid in de binnenstad, de nieuwe woonwijk en de bestaande aangrenzende woonwijken.

In deze deelprocessen worden verschillende stappen doorlopen, die leiden tot het nemen van beslissingen over de beleidsvoering en tot concrete uitvoeringsdaden: agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling en beleidsuitvoering.

Wat uit de praktijk blijkt is dat er weinig tot geen interne evaluatiemomenten aanwezig zijn in deze beleidsprocessen. De gemeente Harderwijk wil leren van de interactie met stakeholders, maar neemt niet de tijd of mogelijkheden om stil te staan bij de effecten van beleid en deze ervaringen mee te nemen als input voor nieuwe processen. Op deze manier kan een fout steeds opnieuw gemaakt worden.

Nu de deelprocessen in kaart zijn gebracht, volgt in de volgende paragraaf een structurering van de interactie van de gemeente Harderwijk

4.2 Communicatie-instrumenten

In de communicatiestrategie denkt de gemeente Harderwijk voor het begin van deze processen na over de aard van de communicatie. Een veel gebruikte structuur is die van Pröpper en Steenbeek (1999:110). Deze structuur geeft inzicht in communicatie-instrumenten en wat de aard hiervan is. Welk soort communicatie wordt gebruikt om de doelstellingen te behalen? Is de communicatie eenzijdig of meerzijdig? Streeft men naar kennisvermeerdering door informatievergaring, informatieverstrekking of door informatie-uitwisseling? De communicatiestrategie kan een duidelijke uitwerking hebben op de openheid van een interactieve aanpak. De gemeente Harderwijk heeft voor een divers aantal communicatie-instrumenten gekozen. Om de communicatiemiddelen die de gemeente Harderwijk inzet of heeft ingezet goed te begrijpen, wordt in de volgende figuur gebruik gemaakt van de structuur van Pröpper en Steenbeek.

Er zijn vier categorieën te onderscheiden;

- *Communicatie-instrumenten*; hieronder staan alle instrumenten die de gemeente Harderwijk heeft ingezet in het hele proces rondom het “Waterfront Harderwijk”.
- *Informatie*; hier wordt van alle communicatie-instrumenten in het kort aangegeven wat zij inhouden en wie er onder andere deelnemen. In het volgende hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de verschillende stakeholders en hun rol en plaats in het hele proces.
- *Eenzijdige of meerzijdige communicatie*; de aard van de communicatie wordt hier besproken. Eenzijdige communicatie duidt op het feit dat er informatie slechts binnenkomt (bijvoorbeeld met interviews of surveys), terwijl bij meerzijdige communicatie er sprake is van informatie uitwisseling.
- *Informatie-in/ informatie-uit/ informatie uitwisseling/ overtuiging*; het betreft hier inkomende informatie, uitgaande informatie of informatie uitwisseling. Indien het doel dat hoort bij het communicatie-instrument bestaat uit gerichte beïnvloeding wordt de vraag gesteld of dit komt door overtuiging of onderhandeling.

Op de volgende pagina de communicatie-instrumenten van de Gemeente Harderwijk.



Communicatie-instrumenten	Informatie	Eenzijdige of Meerzijdige communicatie	Info-in/info-uit/ info uitwisseling/ overtuiging/ onderhandeling
Interviews	De gemeente Harderwijk heeft burgers ondervraagd over een scala aan onderwerpen rondom het project "Waterfront Harderwijk".	Eenzijdige communicatie vanuit de gemeente	Info-in voor het verwerven van kennis
Tentoonstelling	In het gemeentehuis is een tentoonstelling waar door de gemeente informatie gegeven wordt over de stand van zaken van het project.	Eenzijdige communicatie vanuit de gemeente	Info-uit voor het geven van kennis
Dialogen	Centraal staat hier informeren en discussiëren. Samen met de werkateliers hebben de dialogen voor input gezorgd voor de stedenbouwkundige. Een diversiteit aan stakeholders nemen deel in de dialogen.	Meerzijdige communicatie	Info uitwisseling voor het geven en verwerven van kennis
Klankbordgroepen	Zij zijn betrokken bij de dialogen, tevens wordt er gesproken over diverse onderwerpen met betrekking tot het Waterfront. De klankbordgroepen bestaan uit direct betrokkenen per deelproces	Meerzijdige communicatie	Info uitwisseling voor het geven en verwerven van kennis Overtuiging
Bestuurlijk overleg	Dit heeft tot doel draagvlak te creëren en overeenstemming te verkrijgen op bestuurlijk niveau over verscheidene belangrijke aspecten.	Meerzijdige communicatie	Info uitwisseling voor het geven en verwerven van kennis Overtuiging
Ondernemersoverleg	Een overleg waar de stand van zaken wordt besproken rondom het Waterfront, wensen worden meegenomen in de verdere ontwikkeling van het project. Vanwege directe betrokkenheid van de ondernemers is dit overleg gecreëerd.	Meerzijdige communicatie	Info uitwisseling voor het geven en verwerven van kennis Overtuiging
Informatieavonden	Alle geïnteresseerden, voornamelijk uit de gemeente Harderwijk, zijn uitgenodigd voor informatiebijeenkomsten. Dit gebeurt door de krant en de nieuwsbrief;		Info uitwisseling voor het geven en verwerven van kennis Overtuiging
Werkateliers	De werkateliers bestaan uit direct betrokkenen. De projectgroep Waterfront, vertegenwoordigers van College, Gemeenteraad uit de burgerij maken hier deel van uit. De werkateliers hebben een zeer grote invloed op het hele project.	Meerzijdige communicatie	Info uitwisseling voor het geven en verwerven van kennis Overtuiging Onderhandeling

Figuur 9. Communicatie-instrumenten gemeente Harderwijk gebaseerd op structurering Pröpper en Steenbeek

De keuze van communicatie-instrumenten die de gemeente Harderwijk heeft gemaakt is gebaseerd op een communicatiestrategie. De gemeente wil het proces voornamelijk inhoudelijk verrijken door te praten met verschillende stakeholders met behulp van verschillende communicatie-instrumenten.

4.3 Doelstellingen en communicatie-instrumenten

De doelstellingen die de gemeente Harderwijk heeft met interactieve beleidsvorming, in paragraaf 3.3, moeten worden bewerkstelligd met behulp van deze communicatie-instrumenten. In de onderstaande tabel worden de vijf doelstellingen gekoppeld aan de bovenstaande communicatie-instrumenten en wordt aangegeven in hoeverre deze instrumenten het behalen van de doelstellingen ondersteunen.

→ Doelstellingen gemeente Harderwijk	Het realiseren van een hoger ambitieniveau	Uitbreiding van participatie en de representatieve democratie.	Verbetering van het imago	Verbetering van de interne organisatie	Inhoudelijke verbetering van plan, visie of beleid
communicatiemiddel ↓					
Interviews, survey	+/-	++	+	o	+/-
Tentoonstelling	o	+	+	o	o
Dialogen	++	++	o	+/-	++
Klankbordgroepen	+	+	+/-	+	++
Bestuurlijk overleg/ Ondernemersoverleg	+	+/-	+	+/-	++
Publieke bijeenkomsten	+/-	++	++	o	+/-
Werkateliers	++	+/-	+	+	++
Totaal	19	22	19	13	21

o(1): weinig tot geen ondersteuning; +/- (2): kleine ondersteuning; +(3): normale ondersteuning; ++(4): grote ondersteuning

Figuur 10. Doelstellingen en communicatie-instrumenten gekoppeld

De bovenstaande tabel geeft aan in hoeverre de doelstellingen die de gemeente Harderwijk voor zichzelf heeft opgesteld, behaald worden met behulp van de communicatie-instrumenten. Aan de wegingsfactoren is een waarde toegekend (bijvoorbeeld +/- :2) waardoor het totaal overzichtelijker wordt. Wat blijkt uit de figuur is dat de doelstelling; *Uitbreiding van participatie en de representatieve democratie*, met behulp van de communicatie-instrumenten het best behaald wordt, terwijl de doelstelling; *verbetering van de interne organisatie*, nauwelijks wordt behaald met behulp van de communicatie-instrumenten. Concluderend kan worden gesteld dat ieder communicatie-instrument een bepaalde invloed uitoefent op het behalen van de doelstellingen. Het ene communicatiemiddel oefent meer invloed uit dan het andere. Een saillant detail is dat bepaalde doelstellingen nauwelijks worden behaald, ondanks de inzet van de vele communicatie-instrumenten.

4.4 Uitkomsten

In de onderstaande figuur wordt per communicatie-instrument een overzicht gegeven van de uitkomsten. Veel communicatie-instrumenten worden in de verschillende deelprocessen gebruikt. De uitkomsten worden in deze figuur echter gecombineerd. In het volgende hoofdstuk zullen de communicatie-instrumenten per deelproces besproken worden.

Communicatie-instrumenten	Uitkomsten
Interviews, survey	De interviews hebben de stedenbouwkundige van het plan (J. van Eldonk) input en inspiratie gegeven om het Waterfront te ontwerpen.
Tentoonstelling	Informereren over de stand van zaken
Dialogen	Samen met de werkateliers hebben de dialogen gezorgd voor input en inspiratie voor de stedenbouwkundige
Klankbordgroepen	Bespreken voortgang Waterfront planontwikkeling Bestemmingsplan Waterfront-Noord opstellen Structuurplan Waterfront opstellen
Bestuurlijk overleg/ Ondernemersoverleg	Waterbeleid 21 ^{ste} eeuw opgesteld Buitendijks bouwen goedgekeurd Verkeersproblematiek aangepakt Woningbouwprogramma opgesteld Bespreken van de gevolgen voor de ondernemers in het gebied van het Waterfront
Publieke bijeenkomsten	Informatie en discussie over diverse deelprojecten
Werkateliers	Intensief overleg met verenigingen in het plangebied Intensief overleg met Dolfinarium Betrokken bij de verdere inrichting van de boulevard

Figuur 11. Uitkomsten bij de communicatie-instrumenten

De verschillende uitkomsten hebben geleid tot het huidige ontwerp. De effectiviteit van de inzet van de verschillende communicatie-instrumenten is groot. Door verschillende stakeholders met verschillende communicatie-instrumenten te benaderen en mee te laten werken aan het project, heeft de gemeente Harderwijk ervoor gezorgd dat het uiteindelijke ontwerp, wat openbaar is aanbesteed, voldoet aan de eisen van de stakeholders in dit project.

4.5 Conclusie

Beleid maken samen met stakeholders vergt meer inspanning van de gemeente Harderwijk. Wat in dit verband nodig is, is dat de stakeholders van tevoren een beter beeld hebben van wat er met hun inbreng wordt gedaan. Stakeholders die mee willen doen in het ontwikkelen van beleid zouden zich van tevoren goed moeten informeren over het hele traject, kritische vragen moeten stellen en moeten volgen hoe de gemeente Harderwijk omgaat met hun deelname. Stakeholders die meedoen, moeten continu eisen dat ze op de sleutelmomenten alle informatie ontvangen om volwaardig mee te kunnen praten. Doordat de gemeente Harderwijk een diversiteit aan communicatie-instrumenten gebruikt in het beleidsproces rondom

het “Waterfront Harderwijk”, is de kans aanwezig dat op de sleutelmomenten niet iedere stakeholder goed op de hoogte is van de ontwikkelingen in de (deel)processen. Het onderscheid in communicatie-instrumenten in de gemeente Harderwijk is wel duidelijk, waar de interviews en tentoonstelling weinig tot geen invloed bezitten, hebben de werkateliers een zeer grote invloed op de beleidsontwikkeling van het project, dit vanwege het feit dat ze meebeslissen in het uiteindelijke beleid.

Er moet door de gemeente Harderwijk gewaakt worden om niet teveel interactieve beleidsprocessen op te starten. Enerzijds kan dat tot ‘moeheid’ en verminderde participatie leiden (en daardoor lagere opbrengsten), anderzijds vergt dat flinke investeringen in tijd (ambtelijke capaciteit) en geld (een interactief beleidsproces kost geld).

De tweede deelvraag (*Wat zijn de deelprocessen en de communicatie-instrumenten?*) van dit onderzoek is nu beantwoord. Er zijn zes deelprocessen binnen het project “Waterfront Harderwijk”, waarbij de gemeente Harderwijk zeven verschillende communicatie-instrumenten inzet. De doelstellingen die de gemeente Harderwijk heeft met een interactieve aanpak moeten met behulp van de communicatie-instrumenten bereikt worden in de deelprocessen.

Wie zijn nu die stakeholders die participeren in het proces? Wat is hun rol en die van de gemeente Harderwijk? Welke stakeholders zijn nu belangrijk? Vragen die worden beantwoord in het volgende hoofdstuk.

.

Hoofdstuk 5

Stakeholdersanalyse

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen over stakeholders uit de praktijk. In het vorige hoofdstuk zijn de deelprocessen in kaart gebracht, in dit hoofdstuk wordt aangegeven wie de stakeholders zijn en wat hun rol is in het project “Waterfront Harderwijk”. De derde onderzoeksvraag;

Welke stakeholders nemen deel in het proces?

staat centraal in paragraaf 5.1 Hierin wordt een overzicht gepresenteerd van de stakeholders, hun posities in het spectrum rondom het project en hun posities in de deelprocessen. In de volgende paragraaf worden de rollen van de stakeholders en de gemeente behandeld. In een tabel worden de deelprocessen die in hoofdstuk vier zijn benoemd gekoppeld aan de gemeente Harderwijk en de stakeholders. De laatste onderzoeksvraag;

Wat is de rol van de stakeholders in de deelprocessen?

zal hier beantwoord worden. In paragraaf 5.3 zal een overzicht gegeven worden van de typen burgers die de gemeente Harderwijk onderscheidt. Als afsluiting van dit hoofdstuk volgt een slotoverweging over de stakeholders.

5.1 Stakeholders en hun positie

Aan het gehele interactieve beleidsproces “Project Waterfront Harderwijk” zijn zeer veel stakeholders betrokken. In deze paragraaf worden deze stakeholders beschreven. Onderstaand figuur visualiseert de relaties tussen de verschillende stakeholders.



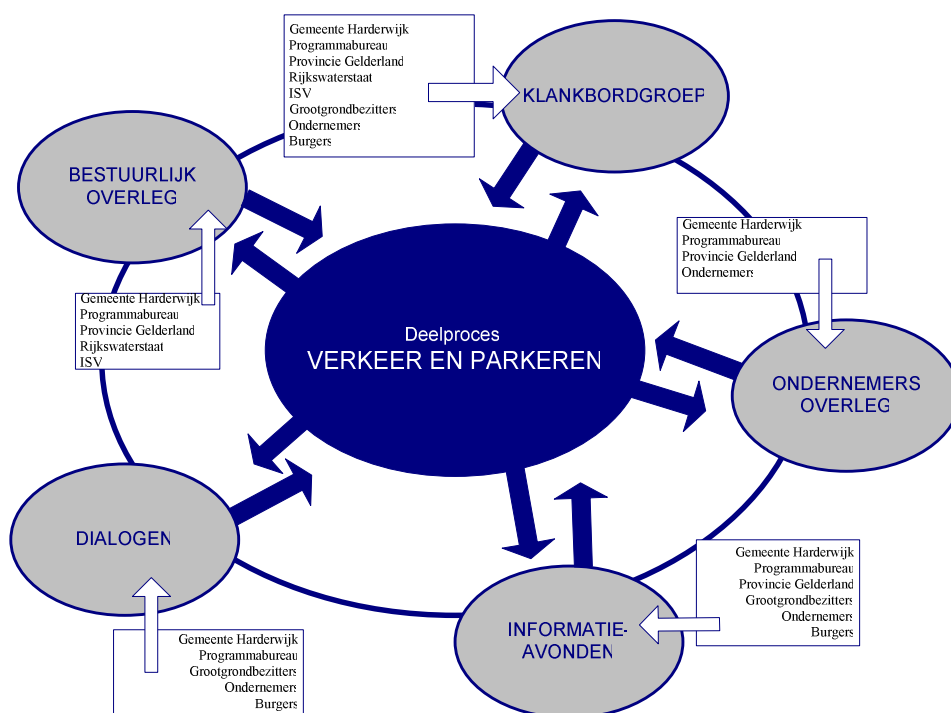
Figuur 12. Stakeholders in het project “Waterfront Harderwijk”

Het programmabureau vervult een spilfunctie in het hele proces. Zij heeft te maken met formele stakeholders, vanwege regelgeving, met dominante stakeholders, vanwege de sterke betrokkenheid, en de overige stakeholders. Zoals al genoemd in hoofdstuk vier bestaan er zes deelprocessen en heeft de gemeente Harderwijk diverse communicatie-instrumenten ingezet. In de onderstaande figuur zijn deze deelprocessen en de communicatie-instrumenten per deelproces, aangevuld met de meest betrokken stakeholders per deelproces.

Deelprocessen	Communicatie-instrumenten	Stakeholders
Economische kwaliteit	Klankbordgroep Werkateliërs Bestuurlijk overleg Dialogen Informatieavonden	Gemeente Harderwijk Programmabureau Provincie Gelderland Ministerie van EZ Kamer van Koophandel Rijkswaterstaat ISV Ondernemers (o.a. Dolfinarium) Burgers
Verkeer en parkeren	Klankbordgroep Ondernemersoverleg Bestuurlijk overleg Dialogen Informatieavonden	Gemeente Harderwijk Programmabureau Provincie Gelderland Rijkswaterstaat ISV Grootgrondbezitters Ondernemers (o.a. Dolfinarium) Burgers
Boulevard	Werkateliërs Ondernemersoverleg Dialogen Informatieavonden	Gemeente Harderwijk Programmabureau Provincie Gelderland Rijkswaterstaat Ondernemers (o.a. Dolfinarium) Burgers
Cultuur	Klankbordgroep Dialogen Informatieavonden	Gemeente Harderwijk Programmabureau Provincie Gelderland Oudheidkundige vereniging Monumentenzorg Burgers
Milieu	Klankbordgroep Bestuurlijk overleg Dialogen	Gemeente Harderwijk Programmabureau Provincie Gelderland Ministerie van VROM Ministerie van LNV Waterschappen Watersportverenigingen Natuurbeschermingsorganisaties Ondernemers (o.a. Dolfinarium) Burgers
Leefbaarheid	Klankbordgroep Dialogen Informatieavonden	Gemeente Harderwijk Programmabureau Provincie Gelderland Grootgrondbezitters Burgers

Figuur 13. Stakeholdersanalyse

Wat opvalt uit de bovenstaande figuur, is de diversiteit aan communicatie-instrumenten per deelproces. De gemeente Harderwijk heeft hier bewust voor gekozen omdat op deze manier de resultaten het meest wenselijk zijn voor zowel de gemeente, het programmabureau als de overige stakeholders. De formele stakeholders spelen in vrijwel alle deelprocessen een rol vanwege de regelgeving waaraan voldaan moet worden. De provincie Gelderland is een uitzondering, zij hebben zelfs zitting in het Programmabureau waarmee zij een spilfunctie bezitten in het hele project. De overige stakeholders bevinden zich in de deelprocessen vanwege hun directe betrokkenheid. Voor een beter begrip van de samenhang in de deelprocessen, hieronder een figuur waarin het deelproces “Verkeer en parkeren” als voorbeeld gespecificeerd wordt naar welke stakeholders deelnemen in welk communicatie-instrument.



Figuur 14. Communicatie-instrumenten en stakeholders in deelproces “Verkeer en parkeren”

5.2 Stakeholders en hun rol

Elk deelproces heeft bepaalde kenmerken. De stakeholders bezitten in de verschillende deelprocessen verschillende rollen. Zoals al eerder genoemd vormt de participatieladder (Pröpper en Steenbeek, 1998: 293-294) de basis bij interactieve beleidsvorming voor de gemeente Harderwijk. De participatieladder onderscheidt diverse bestuursvormen van de overheid. De rol van de stakeholders wordt door de gemeente Harderwijk benoemd in de VINI notitie, zoals besproken in paragraaf 3.3. In onderstaande tabel wordt per deelproces de rol van de overheid, in dit geval de gemeente Harderwijk, aangegeven en de rol van de stakeholders aangegeven. De rol van de overheid is bekeken vanuit het perspectief van de participatieladder, dat van de stakeholders vanuit het perspectief van de VINI notitie.



Deelprocessen	Communicatie-instrumenten	Bestuursvorm overheid	Rol stakeholders
Economische kwaliteit	Klankbordgroep Werkateliers Bestuurlijk overleg Dialogen Informatieavonden	Samenwerking Delegering Samenwerking Participatie Voorlichting	Meebeslissen Meedoen Meebeslissen Meepraten Meeweten
Verkeer en parkeren	Klankbordgroep Ondernemersoverleg Bestuurlijk overleg Dialogen Informatieavonden	Samenwerking Samenwerking Samenwerking Participatie Voorlichting	Meebeslissen Meebeslissen Meebeslissen Meepraten Meeweten
Boulevard	Werkateliers Ondernemersoverleg Dialogen Informatieavonden	Delegering Samenwerking Participatie Voorlichting	Meedoen Meebeslissen Meepraten Meeweten
Cultuur	Klankbordgroep Dialogen Informatieavonden	Samenwerking Participatie Voorlichting	Meebeslissen Meepraten Meeweten
Milieu	Klankbordgroep Bestuurlijk overleg Dialogen	Samenwerking Samenwerking Participatie	Meebeslissen Meebeslissen Meepraten
Leefbaarheid	Klankbordgroep Dialogen Informatieavonden	Samenwerking Participatie Voorlichting	Meebeslissen Meepraten Meeweten

Figuur 14. Rolverdeling overheid en stakeholders in deelprocessen

De rolverdeling zoals die hierboven geschetst is, is zeer ruim van opzet. In de beginfase van het hele project zijn de kaders nog zeer ruim. Veel inbreng van de stakeholders is mogelijk. Toen in februari 2003 het Masterplan werd goedgekeurd door de gemeenteraad van Harderwijk, werden de kaders kleiner. Een andere belangrijke moment was begin 2007 toen na een openbare aanbesteding, een consortium van Matser/TBI/Boskalis de ontwikkeling van het Waterfront kreeg toegewezen. De fase waarin het project zich nu bevindt is een fase waarin op detailniveau sprake is van inbreng. Dit neemt echter niet weg dat de stakeholders in de deelprocessen een belangrijke rol spelen of hebben gespeeld, getuige het grote aantal samenwerkingsverbanden met de gemeente Harderwijk.

5.3 Stakeholders: typen burgers

Vanwege het feit dat de burgers in alle deelprocessen een voorname rol innemen (paragraaf 5.1), wordt in deze paragraaf een kort overzicht gegeven van het type burgers, dat de gemeente Harderwijk onderscheidt. Een duidelijk onderscheid in type burgerschapstijlen moet ervoor zorgen dat de gemeente adequaat kan reageren op deze burgers. Bij burgerparticipatie gelden belangrijke randvoorwaarden, hoe wordt omgegaan met de inbreng? Is er intern voldoende capaciteit om voldoende invulling te geven aan participatietrajecten? Vindt er voldoende terugkoppeling plaats? Wanneer er niet wordt voldaan aan de randvoorwaarden moet

men voorzichtiger omgaan met burgerparticipatie. Er zijn vier stijlen die worden onderscheiden¹ bij de verhouding van burgers tot de gemeente Harderwijk. De burgerschapsstijlen worden bepaald aan de hand van de sociale milieus van mensen; hun waarden en kijk op het leven.

- Buitenstaanders (Inactieve burgerschapstijl, korte termijnperspectief en gericht op directe behoeftebevrediging)
- Plichtsgetrouwen (Afhankelijke burgerschapstijl, grote afstand tot de overheid, richten op directe omgeving)
- Pragmatici (Conformistische burgerschapstijl, eigen belang, materialisme en selectief om informatiebehoefte)
- Verantwoordelijken (Maatschappelijke betrokkenheid, actieve stijl, ideologische motieven en eigen initiatief)

Door in beleid en communicatie rekening te houden met de kenmerken kan de gemeente Harderwijk meer resultaten boeken. Burgerschapsstijlen bieden duidelijke aanknopingspunten voor de gemeente Harderwijk om burgers te betrekken bij het beleid en met hen te communiceren. De gemeente Harderwijk heeft als doel om, gebruikmakend van deze burgerschapsstijlen, te zoeken naar nieuwe vormen van communicatie om de “buitenstaanders” en “plichtsgetrouwen” ook te betrekken bij dit project. Iedere burgerschapstijl heeft bepaalde communicatie-instrumenten. Voor de gemeente Harderwijk de taak om de juiste instrumenten te vinden bij de juiste burger.

5.4 Conclusie

Welke partijen bij interactieve beleidsvorming betrokken zijn, hangt af van het soort deelproces en het niveau waarop het proces speelt. Bij een interactieve aanpak komt het beleid in samenwerking en in een open wisselwerking met andere partijen tot stand. In een zo vroeg mogelijk stadium worden, door de gemeente Harderwijk, alle belanghebbende stakeholders bij het beleid betrokken om zo voldoende ruimte voor een inbreng te geven. Die ruimte verschilt per (deel)proces, mede omdat de randvoorwaarden voor inbreng van de stakeholders kunnen verschillen. Verschillende stakeholders nemen dan ook deel in de verschillende deelprocessen. Burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven gaan eerst voor zichzelf na welke bijdrage ze kunnen leveren aan de aanpak van problemen en welke initiatieven zij kunnen ontplooiën. Vanwege de complexiteit aan deelprocessen in de gemeente Harderwijk rondom het project “Waterfront Harderwijk” en haar stakeholders is de flexibiliteit van het participatieproces erg belangrijk. Niet ieder deelproces heeft een zelfde aanpak nodig. Zo verschilt bijvoorbeeld de mate waarin belanghebbenden invloed hebben, via interactieve betrokkenheid, per deelproces. Interactieve beleidsvorming is met andere woorden steeds maatwerk. Dat betekent dat van geval tot geval moet worden

¹ Motivation i.s.m. WRR en Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2005)



bekeken of, in welke mate en op welke manier een bepaald beleidsprobleem interactief dient te worden aangepakt.

Het onderscheid dat de gemeente Harderwijk maakt in burgerschapsstijlen is niet geheel ongevaarlijk. Vanuit democratisch perspectief is het van groot belang bij communicatie de verschillende functies van de burger en de verschillende burgerschapsstijlen mee te nemen. De gemeente Harderwijk dient een actief beleid voor de communicatie te creëren, waarbij contact gezocht wordt met de verschillende stijlen en de daarmee samenhangende waarden en normenpatronen. Doet zij dit niet, dan vervreemden bepaalde burgerschapsstijlen van de gemeente Harderwijk, die ze juist zo zorgvuldig had opgesteld. Dreigt hier dan niet het gevaar dat de ene groep meer/betere informatie krijgt dan de andere? Het doel is echter de sociale participatie te verhogen en de sociale cohesie in te vergroten. Aan de gemeente Harderwijk de taak om de mogelijkheden goed te gebruiken, maar de gevaren niet buiten beschouwing te laten.

Wie zijn de stakeholders die betrokken zijn bij de realisatie van de subdoelstellingen en welke rol bezitten zij in de deelprocessen? De hoofdonderzoeksvraag van deze scriptie zal in hoofdstuk 6 worden beantwoord.

Hoofdstuk 6

Conclusies en discussie

In de voorgaande hoofdstukken zijn de vier deelvragen beantwoord. Dit hoofdstuk geeft een antwoord op de algemene onderzoeksvraag;

Wie zijn de stakeholders die betrokken zijn bij de realisatie van de subdoelstellingen en welke rol bezitten zij in de deelprocessen?

Allereerst zullen de vier deelvragen in paragraaf 6.1.1 t/m 6.1.4 worden beantwoord. Aan de hand van deze antwoorden zal in de volgende paragraaf een antwoord gegeven worden op de onderzoeksvraag. Als afsluiting een discussie over de onderzoeksuitkomsten en de betekenis die daaraan gegeven kan worden.

6.1 Conclusies deelvragen

6.1.1 Wat is traditionele en interactieve beleidsvorming?

Twee van de centrale kenmerken van interactief beleid kunnen worden beschreven door een vergelijking te maken met traditioneel beleid;

- Bij traditioneel beleid vindt participatie in een laat stadium van de beleidsvoorbereiding plaats, terwijl interactief beleid participatie juist aan het begin van de beleidsvoorbereiding mogelijk maakt. Het gevolg hiervan is dat bij interactief beleid de inbreng van stakeholders zich niet beperkt tot het reageren op beleidsplannen waarvan de inhoud al is vastgesteld door de overheid, maar de inbreng is zo groot dat er meegedacht mag worden aan oplossingsrichtingen.
- Een ander verschil tussen interactief beleid en traditioneel beleid betreft de wijze van communicatie. Bij traditioneel beleid is de communicatie tussen overheid en stakeholders veelal maar beperkt. Het uitgangspunt van interactief beleid is dat de communicatie veelzijdig moet zijn. Stakeholders krijgen zo de gelegenheid om directe invloed uit te oefenen op de inhoud van beleidsvoorstellen.

In de participatieladder (Pröpper en Steenbeek:1999) komt een aantal bestuursstijlen naar voren welke door een bestuur aangenomen kunnen worden. De participatieladder is een keuzekaart voor de overheid welke bestuursvorm zij op zich neemt, terwijl de theorie van de Jong en Mulder (2000), de filmproductiemetafoor, het hele interactieve beleidsproces beschrijft van begin tot het einde. Bij dit bestuursmodel is de sterke dynamiek gefundeerd op een structuur van rollen, interactiepatronen en bijbehorende interactieproducten.



6.1.2 Wat zijn de deelprocessen?

Het beleidsproces wordt opgedeeld in een aantal deelprocessen. De deelprocessen zijn afgeleid van de subdoelstellingen die de gemeente Harderwijk heeft met het project “Waterfront Harderwijk”. De deelprocessen zijn;

- Economische kwaliteit
- Verkeer en parkeren
- Boulevard
- Cultuur
- Milieu
- Leefbaarheid

Ieder deelproces zorgt voor een inhoudelijke structurering van het proces. Pröpper en Steenbeek (1999:110) onderscheiden verschillende communicatie-instrumenten om de structurering te bereiken. Met behulp van figuur 9 op pagina 22 worden deze instrumenten weergegeven. Wat blijkt is dat er stijgende lijn zit in de mate van invloed op het proces, waarbij de werkateliers de meeste invloed kunnen uitoefenen. De andere instrumenten hebben een mindere mate van interactie met de gemeente, wat echter niet wil zeggen dat deze niet nodig zijn. Ieder proces vraagt een andere aanpak. Elke situatie is anders, dus elke situatie vraagt een andere strategie.

Een kanttekening die hierbij geplaatst moet worden is dat de gemeente Harderwijk evaluatie slechts sporadisch toepast. Op de werkvloer wordt er wel geëvalueerd, maar dit is niet opgenomen in het beleidsproces. Doordat elke situatie vraagt om een andere strategie, is beleidsevaluatie noodzakelijk om die strategie goed te kunnen uitvoeren. Als de gemeente Harderwijk echt een lerende organisatie wil zijn moet het de beleidsevaluatie echter niet onderwaarden maar een plek geven in het beleidsproces.

6.1.3 Welke stakeholders nemen deel in het proces?

Om alert op verwachtingen van stakeholders te kunnen inspelen is een duidelijke strategie en transparant beleid van de gemeente Harderwijk voor de uitvoering hiervan van belang. In dit onderzoek is een onderscheid gemaakt in stakeholders;

- Formele stakeholders hebben vooral veel invloed vanwege de regelgeving die er in Nederland bestaat. De formele stakeholders creëren op deze manier een kader waarbinnen de mogelijkheden voor de gemeente Harderwijk te vinden zijn.
- Dominante stakeholders hebben veel invloed op het beleidsproces omdat ze direct betrokken zijn bij het project, denk aan de ondernemers, en omdat ze deels de uitvoering op zich nemen, bijvoorbeeld Matser/TBI Bouwgroep/Boskalis.
- De overige stakeholders spelen tevens een belangrijke rol in het project. De diversiteit aan deelprocessen zorgt ervoor dat de overige stakeholders in allerlei deelprocessen vertegenwoordigd

zijn. Waar het belang van een stakeholder aanwezig is, is de mogelijkheid om deel te nemen in het proces.

In figuur 11 en in bijlage 2 staan alle stakeholders die deelnemen aan het project.

6.1.4 Wat is de rol van de stakeholders en gemeente in de deelprocessen?

Meeweten, meepraten, meebeslissen en meedoen zijn de kernparticipaties van de VINI notitie die de gemeente Harderwijk heeft opgesteld. Vier manieren van participatie vanuit het perspectief van de doelgroep. De gemeente Harderwijk gebruikt deze vier manieren van participatie om het beleidsproces van het project “Waterfront Harderwijk” goed te laten verlopen. De verschillende communicatie-instrumenten bepalen welke rol de stakeholders krijgen. Werkateliers krijgen de meeste invloed en doen dus echt mee, terwijl de dialogen veel minder invloed op het proces hebben en er sprake is van meepraten. Voor alle deelprocessen en hun communicatie-instrumenten wordt deze vierdeling voor de rol van stakeholders toegepast. In figuur 13 op pagina 26 wordt deze kern van de VINI notitie gebruikt om de rol van de stakeholders aan te geven. De rol van de gemeente wordt aangegeven met de participatieladder van Pröpper en Steenbeek, uitgelegd in hoofdstuk twee. Wat opvalt, is dat de gemeente verschillende bestuursstijlen tegelijkertijd gebruikt. Ten opzichte van bepaalde stakeholders of bepaalde deelprocessen van het project kan de beleidssituatie anders zijn en voor een andere bestuursstijl worden gekozen.

6.2 Conclusies onderzoeksvraag

Wie zijn de stakeholders die betrokken zijn bij de realisatie van de subdoelstellingen en welke rol bezitten zij in de deelprocessen?

Het project Waterfront kent vele facetten. Het bedrijventerrein rond de Lorentzhaven wordt flink uitgebreid. De Boulevard ondergaat een metamorfose, er komen meer parkeervoorzieningen, nieuwe natuurgebieden bij het Veluwemeer en Harderwijk krijgt een openbaar stadsstrand. De doelstelling, geformuleerd in het Masterplan luidt:

Het versterken van de stedelijke en regionale economie en de totstandbrenging van een hoogwaardige relatie tussen het water van het Wolderwijd en Veluwemeer en de stad.

Deze doelstelling heeft geleid tot een zestal deelprocessen waarmee deze doelstelling bereikt moeten worden. De deelprocessen;

- *Economische kwaliteit*
- *Verkeer en parkeren*
- *Boulevard*
- *Cultuur*
- *Milieu*
- *Leefbaarheid*



In het hele beleidsproces nemen diverse stakeholders deel. In figuur 11 op pagina 24 worden de stakeholders onderscheiden in drie categorieën. De formele stakeholders, de dominante stakeholders en de overige stakeholders.

De participatieladder van Pröpper en Steenbeek en de VINI notitie van de gemeente Harderwijk vormen de basis voor de rolbepaling van de gemeente en de stakeholders. De participatieladder is voor de gemeente Harderwijk de keuzekaart wat betreft deze rol. De gemeente Harderwijk heeft de VINI notitie geschreven om de rol van de stakeholders te bepalen. In figuur 14 op pagina 28 worden de deelprocessen gekoppeld aan de rollen van de gemeente en overheid.

Het antwoord op de onderzoeksvraag is het beste te geven met behulp van figuur 12, 13 en 14. Deze figuren verschaffen inzicht in wie de stakeholders zijn, welke deelprocessen er zijn op basis van de subdoelstellingen en welke rol in de deelprocessen de stakeholders bezitten.

6.3 Discussie

Uit dit onderzoek komt een aantal zaken naar voren die voor discussie vatbaar zijn.

- Het creëren van draagvlak is volgens Edelenbos (1998) een belangrijke doelstelling bij een interactieve aanpak. Vanwege het feit dat de gemeente Harderwijk deze doelstelling niet heeft opgenomen bij haar vijf belangrijkste doelstellingen lijkt het erop of de gemeente Harderwijk ervan uit gaat dat dit hoe dan ook bereikt zal worden. Hier zit het gevaar, door de complexiteit van processen, communicatie-instrumenten en stakeholders kan het zo gebeuren dat de doelstellingen ondergesneeuwd raken in het hele proces. Voor de gemeente Harderwijk misschien de taak om nog een keer goed te kijken naar de doelstellingen die men wil bereiken met interactieve beleidsvorming en of deze nog steeds realistisch zijn.
- De gemeente Harderwijk wil een lerende organisatie zijn. Door de complexiteit aan communicatie-instrumenten en stakeholders is het lastig geworden om iedereen op de juiste manier op de hoogte te houden. De diversiteit aan middelen om de stakeholders te benaderen is zo groot geworden dat er moeheid en verminderde participatie kan optreden. Door een goede evaluatie in te voeren in de deelprocessen kan de gemeente Harderwijk zien of de bruikbaarheid van de instrumenten nog steeds aanwezig is, of dat ze aanpassingen moet doen om de effectiviteit te behouden/vergroten.
- Door burgers te typeren ontstaat het gevaar dat bepaalde burgers worden uitgesloten van participatie terwijl zij wel degelijk een stem hebben. Het is begrijpelijk dat door verschillende stijlen te kiezen, de aanpak van elk type burger beter gestructureerd kan worden, maar wie bepaald welke burger welk type is? Als de gemeente Harderwijk niet de juiste communicatie-instrumenten inzet om bepaalde burgers te benaderen is de kans zelfs groot dat de burgers vervreemden van de gemeente, wat dus een tegenovergesteld effect van het structureren van burgers is.

Literatuur

- Albeda, H.D. en G.M.A. van der Heijden, (2001) *Schuivende doelen, vaste grond, evaluatie van interactieve beleidsvorming*, Rapportage Rekenschap;
- Baarda, D. en De Goede, M.P.M. (2000), *Basisboek Methoden en Technieken*, Stenfert Kroese, Houten;
- Edelenbos, J. en Monnikhof, R.A.H. (2001), *Lokale interactieve beleidsvorming*, 2001
- Edelenbos, J. en Monnikhof, R.A.H. (1998), *Spanning in interactie, een analyse van interactief beleid in lokale democratie*, Instituut voor Publiek en Politiek;
- Edelenbos, J. (2000) *Proces in vorm; Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*, Utrecht: Lemma;
- Edelenbos, J. (1998), *Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming*;
- Hendriks, F. en M. Hisschemöller en P.W. Tops (1998), *Interactieve beleidsvorming: een terreinverkenning*, Katholieke Universiteit Brabant en Instituut Voor Milieuvraagstukken;
- Jong, de W.M. en Mulder, G.V.A. (2000), *Rolverdeling bij interactieve beleidsvorming*;
- Masterplan Waterfront Harderwijk, (2003), gemeente Harderwijk;
- Ministerie van VROM, (1999) *nr.1 Voorbeeld startnotitie & projectplan*, uit Instrumenten voor procesmanagement, Het Pegasus-programma, serie procesmanagement, Projectbureau Pegasus;
- Monster, J. en Schrijver, J. (2005), *Interactieve beleidsvorming, een naschrift*;
- Nijhof, W.H. (2001) *Interactieve beleidsvorming vereist specifiek communicatiebeleid*, in: Openbaar Bestuur, nr. 1;
- Peppel, van de, R.A. en Prummel, M.T. (2000), *De selectiviteit van interactief beleid*;
- Pröpper, I. en Steenbeek, D. (1999), *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Bussum; uitgeverij Coutinho;
- Pröpper, I. en Steenbeek, D. (2001), *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Bussum; uitgeverij Coutinho;
- Rosenthal, U., van Schendelen, M.P.C.M. en Ringeling, A.B. (1987) *Openbaar bestuur, organisatie, politieke omgeving en beleid*, 4^e druk, Alphen aan de Rijn;
- Stuurgroep XPIN, (2003) *Hoezo kaders? handreiking voor volksvertegenwoordigers in een dualistisch stelsel bij interactieve beleidsvorming*, Den Haag;
- Werkgroep VINI, (2003), notitie *Besturen met de blik naar buiten*;
- Zunderdorp, R. (1998), *Interactief beleid is goed voor het draagvlak*, in: *Openbaar bestuur*, jrg. voorjaar1998, p. 16-18.

Bijlage 1

- Adviseurs marktpartijen
- Adviseurs milieu, woningbouw, Leisure
- Alle geïnteresseerden,
- Alle burgers en bedrijven in Harderwijk
- Bedrijvenkring
- Gemeente Dronten
- Gemeente Ermelo
- Gemeente Harderwijk
- Gemeente Nunspeet
- Gemeente Zeewolde
- Grootgrondbezitters in de gemeente Harderwijk
- Hengelsport- en beroepsvisserorganisaties
- Interne medewerkers betrokken afdelingen
- Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing bestuur (ISV)
- Johan Matser/TBI bouwgroep/Boskalis
- Kamer van Koophandel
- Ministerie van Economische Zaken
- Ministerie van VROM**
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij
- Natuurbeschermingsorganisaties
- Ondernemersverenigingen Binnenstad en Zeebuurt
- Ondernemers in het projectgebied
- Oudheidkundige vereniging Herderwich
- Programmabureau “Waterfront Harderwijk”
- Projectbureau Integrale Inrichting Veluwe Randmeren (IIVR)
- Provincie Gelderland
- Regionale Directie Domeinen Noordoost
- Rijksdienst voor de Monumentenzorg
- Rijkswaterstaat Directie Oost-Nederland
- Rijkswaterstaat, directie IJsselmeergebied (RWS)
- Stedenbouwkundige Van Eldonk
- Vereniging Natuurmonumenten
- Waterschap Veluwe
- Watersportverenigingen

Bijlage 2



Figuur 8 Ontwerp van herinrichting boulevard (jan. 2007), gemeente Harderwijk