

Rijk en op handen gedragen!?

Een onderzoek naar interactieve totstandkoming
van de te ontwerpen toekomstvisie van de
gemeente Bronckhorst

Vorden, december 2008

Student: Nout Nijenhuis
Studentnummer: 0046302

Universiteit Twente
Faculteit Management en Bestuur
Doctoraal Bestuurskunde (Public Management)

Afstudeercommissie: Dr. J.M. Bos (voorzitter)
Dr. G.H. Reussing

Gemeente Bronckhorst
Griffie
Bestuurskundig onderzoek

Drs. K.E. Pijnenburg

Inhoudsopgave

Blz.

Voorwoord	5
Samenvatting	6
1. Inleiding	10
2. Achtergronden en probleemstelling	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Probleem	11
2.3 Achtergrond van het onderzoek	11
2.4 Doelstelling	12
2.5 Relevantie	12
2.6 Probleemstelling en onderzoeksvragen	13
2.7 Werkwijze	14
DEEL 1: THEORETISCH KADER	15
3. Visieontwikkeling en interactieve beleidsvorming	16
3.1 Inleiding	16
3.2 Visie	16
3.2.1 Basisfilosofie	17
3.2.2 Toekomstbeeld	18
3.2.3 De elementen van visie samengevat	18
3.3 Visieontwikkeling	19
3.3.1 Afbakening van het proces	19
3.3.2 Betrokkenheid	20
3.4 Interactieve beleidsvorming	20
3.4.1 Mogelijkheden en risico's	21
3.4.2 Participanten	23
3.4.2.1 Gemeente	23
3.4.2.2 Belanghebbende participanten	24
3.4.2.3 Deskundigen	24
3.4.3 De participatieladder	24
3.5 Verloop van interactieve processen	26
3.5.1 Het beschrijvingskader	26
3.5.1.1 Introductie	27
3.5.1.2 Meningsvorming	27
3.5.1.3 Besluitvorming	28
3.5.1.4 Rol van de procesmanager in verschillende fasen	28
3.6 Beantwoording onderzoeksvraag 1	28
4. Draagvlak en verrijking	30
4.1 Inleiding	30
4.2 Te onderzoeken disciplines	30
4.3 Draagvlak	31
4.3.1 Draagvlak gedefinieerd	31

4.3.2	Procesdraagvlak	32
4.3.3	Factoren voor procesdraagvlak	33
4.3.4	Gradaties van draagvlak	33
4.3.5	Operationalisering	34
4.4	Verrijking	35
4.4.1	Bouwstenen voor verrijking	35
4.4.2	Variatie	35
4.4.3	Factoren voor variatie	36
4.4.4	Selectie	37
4.4.4.1	<i>Absorptievermogen en absorptiegraad</i>	38
4.4.4.2	<i>Absorptievermogen en absorptiegraad tezamen</i>	38
4.4.5	Factoren voor selectie	38
4.4.6	De mate van verrijking	39
4.4.7	Operationalisering	40
4.4.8	Niet realiseren van verrijking	41
4.5	Procesdraagvlak en verrijking, invloed externe factoren	42
4.6	Beantwoording onderzoeksvraag 2	42
DEEL 2: EMPIRISCH ONDERZOEK		44
5.	Onderzoeksopzet	45
5.1	Inleiding	45
5.2	Het onderzoek	45
5.3	Onderzoeksmethode	45
5.4	Onderzoeksobject en –populatie	46
6.	Beschrijving van de cases	47
6.1	Inleiding	47
6.2	Proces van visieontwikkeling gemeente Epe	47
6.2.1	Motieven voor het interactieve proces	47
6.2.2	Introductiefase	47
6.2.3	Fase van meningsvorming	48
6.2.3.1	<i>Belanghebbende participanten in de fase van meningsvorming</i>	49
6.2.4	Besluitvormingsfase	49
6.2.4.1	<i>Belanghebbende participanten in de besluitvormingsfase</i>	49
6.3	Proces van visieontwikkeling gemeente Duiven	49
6.3.1	Motieven voor het interactieve proces	49
6.3.2	Introductiefase	49
6.3.3	Fase van meningsvorming	50
6.3.3.1	<i>Belanghebbende participanten in de fase van meningsvorming</i>	50
6.3.4	Besluitvormingsfase	50
6.3.4.1	<i>Belanghebbende participanten in de besluitvormingsfase</i>	51
6.4	Proces van visieontwikkeling gemeente Olst-Wijhe	51
6.4.1	Motieven voor het interactieve proces	51
6.4.2	Introductiefase	51
6.4.3	Fase van meningsvorming	51

6.4.3.1 <i>Belanghebbende participanten in de fase van meningsvorming</i>	52
6.4.4 Besluitvormingsfase	52
6.4.4.1 <i>Belanghebbende participanten in de besluitvormingsfase</i>	52
6.5 Proces van visieontwikkeling gemeente Hardenberg	52
6.5.1 Motieven voor het interactieve proces	52
6.5.2 Introductiefase	53
6.5.3 Fase van meningsvorming	53
6.5.3.1 <i>Belanghebbende participanten in de fase van meningsvorming</i>	53
6.5.4 Besluitvormingsfase	53
6.5.4.1 <i>Belanghebbende participanten in de besluitvormingsfase</i>	54
6.6 Proces van visieontwikkeling gemeente Wijchen	54
6.6.1 Motieven voor het interactieve proces	54
6.6.2 Introductiefase	54
6.6.3 Fase van meningsvorming	54
6.6.3.1 <i>Belanghebbende participanten in de fase van meningsvorming</i>	55
6.6.4 Besluitvormingsfase	55
6.6.4.1 <i>Belanghebbende participanten in de besluitvormingsfase</i>	56
6.7 Beantwoording onderzoeksvraag 3	56
6.7.1 Introductiefase	56
6.7.2 Fase van meningsvorming	56
6.7.3 Besluitvormingsfase	57
6.7.4 Resumerend	57
7. Analyse van de cases	59
7.1 Inleiding	59
7.2 Vaststelling mate van procesdraagvlak	59
7.3 Vaststelling van de mate van verrijking	60
7.4 Factoren voor procesdraagvlak	61
7.4.1 Inhoudelijke openheid	61
7.4.2 Openheid van het proces	62
7.4.3 Invloed van participanten	63
7.4.4 De factoren overzien	65
7.4.5 Overige beoordelingspunten	66
7.4.5.1 <i>Negatieve punten</i>	66
7.4.5.2 <i>Positieve punten</i>	67
7.4.6 Procesdraagvlak overzien	67
7.5 Factoren voor inhoudelijke verrijking	69
7.5.1 Variatie	69
7.5.1.2 <i>Variatie overzien</i>	70
7.5.2 Selectie	71
7.5.2.1 <i>Selectie overzien</i>	72
7.6 Beantwoording onderzoeksvraag 4	73
7.6.1 Procesdraagvlak	74
7.6.1.1 <i>Mate van procesdraagvlak</i>	74

7.6.1.2 <i>Factoren voor procesdraagvlak</i>	74
7.6.2 Inhoudelijke verrijking	74
7.6.2.1 <i>Mate van inhoudelijke verrijking</i>	74
7.6.2.2 <i>Factoren voor variatie</i>	75
7.6.2.3 <i>Factoren voor selectie</i>	75
DEEL 3: CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	76
8. Conclusies en aanbevelingen	77
8.1 Inleiding	77
8.2 Conclusies	77
8.2.1 Hoe zijn de processen in de onderzochte gemeenten ingericht?	77
8.2.1.1 <i>Inrichting van interactieve processen</i>	77
8.2.1.2 <i>Inrichting van de onderzochte processen van visieontwikkeling</i>	78
8.2.2 Leidt een interactief proces van visieontwikkeling tot procesdraagvlak en verrijking?	78
8.2.3 Welke factoren zijn van invloed op procesdraagvlak en verrijking?	79
8.3 Beantwoording onderzoeksvraag 5	80
8.3.1 Aanbevelingen	80
9. Discussie	83
9.1 Inleiding	83
9.2 Methodologische terugkoppeling	83
9.2.1 <i>Gebruikte schalen</i>	83
9.2.2 <i>Beperkte onderzoekscapaciteit</i>	83
9.2.3 <i>Gebruikte gegevens bij onderzoek naar verrijking</i>	84
9.3 Relaties van procesdraagvlak en verrijking	84
9.3.1 <i>Relatie tussen enkele variabelen</i>	84
9.4 Onderzoekresultaten bezien in het licht van de literatuur	85
9.4.1 <i>Cornips, invloed in interactie</i>	85
9.4.2 <i>De Graaf, Gedragen beleid</i>	85
Literatuurlijst	87
Boeken/publicaties	87
Internet	88
Bijlage I. Onderzoeksprotocol	89
Bijlage II: Vragenlijsten voor de interviews	94
Bijlage III: Lijst met respondenten	100

Voorwoord

Dit onderzoek naar visieontwikkeling door interactieve beleidsvorming heb ik gedaan in het kader van het afstuderen aan de Universiteit Twente aan de faculteit Bestuurskunde. Zoekende naar een afstudeeropdracht ben ik terecht gekomen bij de gemeente Bronckhorst alwaar ik zelf woonachtig ben. In de gemeente Bronckhorst was het de bedoeling een toekomstvisie te ontwikkelen. Om meer achtergrondinformatie over het hoe en wat van visieontwikkeling leek het de griffier van de gemeente, Karen Pijnenburg, interessant hieraan een wetenschappelijk onderzoek te koppelen. Een toekomstvisie moet weloverwogen zijn en moet daarbij ook nog eens kunnen rekenen op draagvlak. Na een eerste verkenning heb ik daarom besloten visieontwikkeling te koppelen aan interactieve beleidsvorming. Bij deze keuze speelde mijn interesse voor interactieve beleidsvorming zeker een rol. Deze komt ondermeer voort uit het feit dat het nog tamelijk onontgonnen onderzoeksgebied is.

In dit onderzoek is gekeken of interactieve beleidsvorming daadwerkelijk kan leiden tot een 'rijkere' toekomstvisie die ook nog eens op draagvlak kan rekenen. Hiervoor is geanalyseerd hoe andere gemeenten een dergelijk proces van visieontwikkeling hebben aangepakt en of dit leidde tot rijke en gedragen visies. Daarbij is getracht om, gesteund door de literatuur, in kaart te brengen wat daarvoor de belangrijkste aandachtspunten zijn. Dit alles heeft geleid tot een aantal aanbevelingen die moeten bijdragen aan het realiseren van draagvlak en verrijking.

Wanneer je begint met aan een project heb je een globale planning voor ogen. Zo had ik die ook, helaas heb ik deze niet helemaal kunnen waarmaken. Inmiddels is het proces van visieontwikkeling in de gemeente Bronckhorst al in een afrondende fase en zijn de resultaten van dit onderzoek achterhaald. De resultaten blijven echter staan, het is kennis die wellicht nuttig is voor andere processen van visieontwikkeling, maar ook aangaande interactieve beleidsvorming op zich.

Tijdens deze periode van afstuderen heb ik altijd de steun in mijn rug ondervonden van mijn begeleiders. Op momenten dat ik het overzicht kwijt was of zelfs het geloof in eigen kunnen, kwamen er vanuit hun kant altijd wel bemoedigende woorden. Maar het belangrijkste was natuurlijk de vele feedback die zij mij hebben gegeven. Daarom gaat mijn oprechte dank uit naar Karen die mij heeft begeleid vanuit de gemeente en de heren Bos en Reussing die mij begeleidden vanuit de universiteit. Verder gaat mijn dank uit naar alle respondenten die hebben meegewerkt aan dit onderzoek. Zonder al deze personen was dit onderzoek niet mogelijk geweest.

Een speciaal woord van dank gaat uit naar mijn ouders die mij altijd gesteund hebben, bij alle opleidingen die ik uiteindelijk heb voltooid. Zij hebben er op alle mogelijke manieren voor gezorgd dat ik dit alles kon doen. Hiervoor niet alleen respect van mijn zijde, maar nu mag ik hen dan ook eindelijk danken voor het feit dat ik ook deze opleiding voltooi. Pa en ma; bedankt!

Nout Nijenhuis

Vorden, december 2008.

Samenvatting

Aanleiding en probleemstelling

De gemeente Bronckhorst had in de planning om een toekomstvisie te ontwikkelen die is gericht op de gemeenschap. Bij de ontwikkeling van een dergelijke visie is de kwaliteit ervan een belangrijk uitgangspunt. Eén van de factoren die bepalend is voor de kwaliteit van zo'n visie is het proces van ontwikkeling. Om dit proces zo goed mogelijk vorm te geven, is dit onderzoek uitgevoerd. Het onderzoek is gericht op interactieve beleidsvorming, een vorm waarbij in samenwerking met de burgers beleid wordt ontwikkeld.

Interactieve beleidsvorming wordt over het algemeen ingezet om draagvlak te verwerven en zoveel mogelijk aan te sluiten bij wat leeft in de maatschappij (verrijking). In dit onderzoek staat de volgende probleemstelling centraal:

Hoe dient door middel van een interactief proces een gemeentelijke toekomstvisie te worden ontwikkeld?

Dit onderzoek heeft de vorm van een casestudy. De opzet daarbij is om lering te trekken uit processen van visieontwikkeling bij vijf andere gemeenten. Het gaat om de gemeenten Epe, Duiven, Wijchen (allen in Gelderland) en Olst-Wijhe en Hardenberg (beide in Overijssel).

Theoretisch kader

Om de achtergronden van visieontwikkeling en interactieve beleidsvorming in kaart te brengen is allereerst een literatuurstudie uitgevoerd. Hierbij stond de beantwoording van de eerste twee deelvragen in dit onderzoek centraal.

De eerste deelvraag luidt als volgt:

1. Hoe kan het interactieve proces van visieontwikkeling bij gemeenten worden opgebouwd?

Deze vraag bestaat uit een tweetal elementen; *het interactieve proces* en *visieontwikkeling*.

Het *interactieve proces* is voor dit onderzoek onderverdeeld in drie fasen:

- Introductiefase.
- Fase van meningsvorming.
- Besluitvormingsfase.

In de *introductiefase* van een interactief proces wordt door de gemeente het feitelijke proces ingericht. Hierbij kan gedacht worden aan het uitschrijven van bijeenkomsten, kaders waarbinnen men mag handelen, de wijze waarop mensen worden uitgenodigd en de wijze waarop de besluitvorming verloopt. De *fase van meningsvorming* is het belangrijkste in een interactief proces. In deze fase kunnen participanten hun belangen onder het voetlicht brengen. Participanten kunnen op vijf niveaus participeren (informereren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen) De gemeente kan zich op de hoogte stellen van de verschillende belangen en op basis hiervan een standpunt innemen. De fase van meningsvorming is over het algemeen dé interactieve aangelegenheid in het interactieve proces. In andere fasen krijgen burgers namelijk zelden een rol. Dit geldt ook voor de *besluitvormingsfase*, de praktijk leert dat gemeenten deze fase graag voor zichzelf houden.

Om te beschrijven wat *visieontwikkeling* inhoudt wordt eerst beschreven wat *visie* op zich is. De definitie van visie is in dit onderzoek *de basisfilosofie en het toekomstbeeld van een organisatie*. De *basisfilosofie* hoeft een organisatie niet te ontwikkelen, deze moet men min of meer ontdekken. Het

gaat om kernwaarden die een organisatie te allen tijde nastreeft. Het *toekomstbeeld* van een organisatie is iets waar men actief naar op zoek moet. Het bestaat enerzijds uit *de verwachting voor de toekomst*, de ontwikkelingen die men verwacht. Anderzijds bestaat het uit de *droom voor de toekomst*, datgene wat men graag wil bereiken.

Visieontwikkeling houdt dus in dat een organisatie vaststelt *waarvoor zij staat* (basisfilosofie), wat men *verwacht van de toekomst* en wat men *hoopt te bereiken* in de toekomst. Wanneer dit is vastgesteld volgt een fase waarin deze visie uitgewerkt wordt. Dit staat beter bekend als *strategie*, strategieontwikkeling is duidelijk wat anders dan visieontwikkeling.

Ook de tweede deelvraag in dit onderzoek vormt een deel van het theoretisch kader. Deze vraag luidt:

2. Hoe kunnen draagvlak en verrijking door interactieve beleidsvorming zich manifesteren in het proces van visieontwikkeling?

Als eerste is hiervoor een werkdefinitie voor *draagvlak* vastgesteld. Deze werkdefinitie luidt *de bereidheid onder belanghebbenden om loyaal mee te werken aan het beleid of aspecten daarvan*. In dit onderzoek ligt de focus bij het draagvlak op het *procesdraagvlak*. Hierbij gaat het erom hoe belanghebbenden oordelen over het doorlopen proces en niet over het gevormde beleid. Draagvlak kan zich voordoen in drie gradaties, namelijk *positief*, *neutraal* en *negatief*. Bij positief draagvlak is er sprake van steun, bij neutraal draagvlak is er sprake van naleving of tolerantie en bij negatief draagvlak is er weerstand of verzet tegen het proces.

Om *procesdraagvlak* te realiseren wordt in de literatuur gepleit voor *inhoudelijke openheid* (kansen voor participanten om input te leveren), *openheid van het proces* (in hoeverre men toegelaten wordt in het proces) en *invloed* (men moet een serieuze bijdrage kunnen leveren).

Verrijking draait om het vinden van oplossingen waarin verschillende belangen vertegenwoordigd zijn. Verrijking kan zich *volledig*, *gedeeltelijk* en *niet* voordoen. Verrijking wordt volgens de literatuur opgebouwd uit twee elementen; *variatie* en *selectie*. *Variatie* heeft betrekking op het aantrekken van behartigers van zoveel mogelijk belangen in het proces. Hiervoor is het van belang dat *zoveel mogelijk verschillende belangen* worden aangetrokken, men *gelijkwaardig* behandeld wordt en beschikt over voldoende *competenties* (verbaal en qua kennis) Wanneer deze belangen in het proces vertegenwoordigd zijn, is het zaak er gebruik van te maken en plannen te vormen waarin de verschillende belangen terugkeren. Dit laatste wordt *selectie* genoemd, ook wel het vasthouden van variatie in het proces. Voor goede selectie wordt het van belang geacht om participanten te *betrekken bij het trekken van conclusies*, *conclusies goed te beargumenteren* en *besluitvormers dienen zich hierin te mengen*.

Analyse

Om de probleemstelling verder uit te werken is analyse van de cases vereist. Dit gebeurt allereerst op basis van de derde onderzoeksvraag:

3. Hoe zijn de processen van visieontwikkeling in de onderzochte gemeenten ingericht?

De processen van visieontwikkeling zijn geanalyseerd en er is beschreven hoe de gemeenten de introductiefase, fase van meningsvorming en besluitvormingsfase hebben ingericht.

In de *introductiefase* heeft geen van de onderzochte gemeenten gebruik van belanghebbende participanten. Men heeft intern, in enkele gevallen met behulp van een adviesbureau, het procesontwerp opgesteld.

In de *fase van meningsvorming* maakten alle gemeenten gebruik van publieksbijeenkomsten, hetzelfde geldt voor expertbijeenkomsten met uitzondering van de gemeenten Hardenberg. De bijeenkomsten vormden de belangrijkste informatiebronnen en overlegplatformen in de gemeenten.

Ook interviews en een enquête (Epe) vormden nuttige informatiebronnen. Andere interactieve instrumenten als internet en fotowedstrijden werden als minder nuttig ervaren. In drie gemeenten was sprake van coproductie en in twee ging het om adviseren.

In de *besluitvormingsfase* leek het interactieve karakter in alle gemeenten opeens verdwenen, daar golden namelijk weer de gebruikelijke besluitvormingsprocedures. De participanten werden in deze fase hooguit geraadpleegd.

De volgende stap in de analyse wordt gezet door beantwoording van de volgende deelvraag:

4. In welke mate hebben procesdraagvlak en verrijking zich voorgedaan in de onderzochte processen van visieontwikkeling en welke factoren waren hierop van invloed?

Uit het onderzoek is gebleken dat in Duiven, Hardenberg en Wijchen sprake was van positief procesdraagvlak. In Epe en Olst-Wijhe was het procesdraagvlak neutraal. Voor verrijking geldt dat deze in Duiven, Hardenberg en Wijchen volledig was, in Epe en Olst-Wijhe was hier gedeeltelijk sprake van. Procesdraagvlak en verrijking blijken gelijk op te gaan in de onderzochte gemeenten.

Voor *procesdraagvlak* zijn drie *noodzakelijke voorwaarden* gevonden:

- Inhoudelijke openheid.
- Invloed.
- Opstellen en communiceren van de kaderstelling voor het proces.

Naar de *inhoudelijke openheid* en *invloed* is gericht onderzoek gedaan op basis van de literatuurstudie. Inhoudelijke openheid houdt in dat belanghebbenden serieus inbreng moeten mogen leveren en daar bovendien voldoende kansen voor krijgen. Met invloed wordt bedoeld dat het voor procesdraagvlak nodig is dat participanten ook daadwerkelijk invloed moeten kunnen leveren op het de te ontwikkelen visie. Het *opstellen en communiceren van de kaderstelling voor het proces* is een noodzakelijke voorwaarde die gaandeweg het empirisch onderzoek aan het licht is gekomen. Men moet duidelijk weten waar men aan toe is en wat er wel en niet mogelijk is in een proces. Hierdoor is de kans op frustraties klein hetgeen ten goede komt van het procesdraagvlak. Uit het onderzoek is ook nog een *voldoende voorwaarde* gebleken voor *procesdraagvlak*. Het gaat om de *openheid van het proces*. In de literatuur werd dit als een belangrijke factor beschouwd. Uit de praktijk is dit ook wel gebleken, maar positief procesdraagvlak kan zich ook voordoen zonder dat participanten continu zicht hebben op het procesverloop.

De mate van *verrijking* is in dit onderzoek vastgesteld door na te gaan in hoeverre sprake was van variatie en selectie. Voor *variatie* zijn de volgende *voorwaarden noodzakelijk* gebleken:

- Inclusie van actoren.
- Gelijkwaardige behandeling.
- Voldoende competenties.

Deze voorwaarden komen voort uit de literatuur en uit het empirisch onderzoek zijn ze inderdaad van belang gebleken. *Inclusie van actoren* betekent dat alle belanghebbenden de kans moeten hebben om te participeren. Bovendien dient dit te gebeuren op basis van *gelijkwaardigheid*. Ook is het voor variatie van belang dat de participanten over voldoende *competenties* beschikken. Het gaat daarbij zowel om competenties op het verbale vlak als op het vlak van kennis.

Wanneer sprake is van variatie is de volgende stap om deze middels goede selectie te behouden voor het proces. Voor goede selectie zijn de volgende *voldoende voorwaarden* gebleken:

- Afwisselen van variatie en selectie.
- Zichtbare selectie.

- Beargumentering van opname of afwering.
- Koppeling van arena's.
- Ideeënintegratie.

Het *afwisselen van variatie en selectie* houdt in dat regelmatig wordt stilgestaan bij de input die tot dan toe geleverd is. Dit kan door samen te vatten of tussentijdse conclusies te trekken. Met *zichtbare selectie* wordt bedoeld dat participanten hierbij aanwezig moeten kunnen zijn. *Beargumentering van opname of afwering* draagt er ook toe bij dat variatie niet op onbegrijpelijke wijze kan verdwijnen. Door verder te zorgen voor *koppeling van arena's* (aanwezigheid van vertegenwoordigers van de gemeente in het proces) wordt de kans groter dat de variatie ook in de besluitvorming nog herkenbaar terug te vinden is. Verder kan door *ideeënintegratie*, ofwel een soortement onderling debat, uitdieping plaatsvinden van diverse onderwerpen. Zoals gezegd gaat het hier om voldoende voorwaarden. Het is ook mogelijk om variatie vast te houden zonder hier aan te voldoen, maar dit vereist volledige scherpheid van alle betrokkenen in het proces.

Aanbevelingen

Op basis van de analyse van de verschillende cases is het mogelijk om aanbevelingen te doen aan de gemeente Bronckhorst over het realiseren van *procesdraagvlak* en *verrijking*. Hiermee wordt de laatste deelvraag in dit onderzoek beantwoord:

5. Welke aanbevelingen zijn er op basis van dit onderzoek te doen aan de gemeente Bronckhorst ten aanzien van de mogelijkheden die een interactief proces van visieontwikkeling biedt voor procesdraagvlak en verrijking?

Op basis van het empirisch onderzoek wordt de gemeente Bronckhorst aangeraden om het proces met name in de fase van *meningsvorming* interactief in te richten. De introductiefase kan voor eigen rekening worden genomen. In het procesontwerp dienen dan de voorwaarden in acht te worden genomen die zijn behandeld bij de beantwoording van de vierde onderzoeksvraag. Dit zou moeten leiden tot *procesdraagvlak* en *inhoudelijke verrijking* in de fase van meningsvorming. Wanneer hiervan sprake is, is het ook verantwoord om de besluitvormingsfase op traditionele wijze vorm te geven. Dit betekent dat belanghebbenden recht hebben op inspraak en de Raad verantwoordelijk is voor de vaststelling van de toekomstvisie.

Met de beantwoording van deze laatste deelvraag is het antwoord op de probleemstelling volledig weergegeven, namelijk hoe een interactief proces van visieontwikkeling ingevuld dient te worden.

1. Inleiding

De in 2005 na een herindeling ontstane gemeenten Bronckhorst is toe aan een toekomstvisie. Men wil deze uiteraard op een goede manier ontwikkelen. Om duidelijk te krijgen waarop men moet letten bij de visieontwikkeling is dit onderzoek gedaan. Het is erop gericht om na te gaan hoe middels *interactieve beleidsvorming* zoveel mogelijk *procesdraagvlak* en *verrijking* kan worden gerealiseerd.

In deze scriptie wordt eerst in hoofdstuk 2 de *probleemstelling* behandeld met de daarbij behorende *onderzoeksvragen*. Vervolgens wordt het *theoretisch kader* voor dit onderzoek geschetst in de hoofdstukken 3 en 4. Respectievelijk gaan deze hoofdstukken over *visieontwikkeling* en *interactieve beleidsvorming* en over *procesdraagvlak* en *verrijking*. Daarna volgt in hoofdstuk 5 een korte weergave van de *aanpak* van het empirisch onderzoek. In hoofdstuk 6 worden de onderzochte cases in dit onderzoek *beschreven*. Achtereenvolgens gaat het om de interactieve processen van visieontwikkeling in Epe, Duiven, Olst-Wijhe, Hardenberg en Wijchen.

Op basis van de beschrijving volgt in hoofdstuk 7 de analyse van de genoemde cases. Hierbij wordt beschreven in welke mate *procesdraagvlak* en *verrijking* zich voordoen en welke *factoren* daarop van invloed zijn. In hoofdstuk 8 volgen daarna de belangrijkste *conclusies* en *aanbevelingen* die voortkomen uit dit onderzoek. In hoofdstuk 9 wordt tot slot nog stof voor *discussie* behandeld.

Nu volgt eerst hoofdstuk 2 waarin de *achtergronden* van dit onderzoek en de *probleemstelling* aan de orde komen.

2. Achtergronden en probleemstelling

2.1 Inleiding

Het voorliggende bestuurskundig onderzoek is gericht op visieontwikkeling bij gemeenten. Aanleiding was de intentie van de gemeente Bronckhorst om een toekomstvisie te ontwikkelen. Doordat het onderzoek echter uitgelopen is heeft de praktijk de theorie als het ware ingehaald. De gemeente Bronckhorst is ten tijde van dit onderzoek reeds gestart met het ontwikkelen van haar toekomstvisie. De resultaten van het onderzoek blijven echter wel onverminderd algemeen toepasbaar voor ‘vergelijkbare’ gemeenten. Derhalve is dit onderzoek dan ook voortgezet met als uitgangspunt een advies dat zou kunnen gelden voor de gemeente Bronckhorst.

Bij het ontwerpen van haar beleid is de kwaliteit ervan altijd één van de uitgangspunten. Niet anders is het met de toekomstvisie, daarbij is het de bedoeling dat deze de algemene goedkeuring van de organisatie en ingezetenen kan wegdragen. Van tevoren is dit moeilijk in te schatten, maar het is wel mogelijk om zo weinig mogelijk aan het toeval over te laten. Het *ontwikkelingsproces* kan uiteindelijk een grote invloed hebben op de kwaliteit van de toekomstvisie. Voor een voorspoedig verloop van dit proces is het zaak om er zo goed mogelijk op voorbereid te zijn. Hier zal dit onderzoek zich dan ook op richten; *het verloop van het proces van visieontwikkeling*. Bij een eerste oriëntatie is de gemeente gebleken dat er veel verschillende wegen zijn die wat visieontwikkeling betreft naar Rome leiden. Alvorens te beginnen met de ontwikkeling van een toekomstvisie wil men een helder overzicht hebben van de mogelijke visietrajecten en de sterktes en zwaktes daarvan.

2.2 Probleem

Op 1 januari 2005 is de gemeente Bronckhorst ontstaan uit een fusie tussen de gemeenten Hengelo (Gld.), Hummelo & Keppel, Steenderen, Vorden en Zelhem. In de eerste periode van het bestaan van de gemeente is er –naast de uitvoering van alledaagse gemeentelijke taken– veel aandacht besteed aan het harmoniseren van allerlei diensten en faciliteiten. Nu geleidelijk aan de laatste harmonisatieprocessen op hun einde lopen, vindt men het tijd om een eensluidende toekomstvisie voor de gemeente Bronckhorst te ontwikkelen.

Het gaat hier niet om een toekomstvisie op de ambtelijke of bestuurlijke organisatie. Het is wel mogelijk dat de toekomstvisie uiteindelijk ook aanpassingen tot gevolg heeft voor de organisatie, maar dit is niet wat primair beoogd wordt met de toekomstvisie. De toekomstvisie waar het in dit geval om gaat richt zich op de *gemeente als gemeenschap*. De gemeente als gemeenschap duidt op het “democratisch platform voor de lokale gemeenschap” (Derksen, 1992, p. 1). Het begrip ‘democratisch platform’ duidt daarbij op de beleidsterreinen waarover de gemeente zelf zeggenschap heeft. Tot de ‘lokale gemeenschap’ behoren de mensen die zich (vanuit een omgeving) verbonden voelen aan de gemeente (Derksen, 1992, p. 2).

Binnen de gemeentelijke organisatie bestaat het bewustzijn dat visieontwikkeling niet per definitie gelijk is aan normale beleidsvorming. Waar visieontwikkeling in grote lijnen draait om het ontdekken en vaststellen wat men zich voor een bepaalde periode ten doel stelt, is beleidsontwikkeling gericht op de realisering van vastgestelde doelen. Met name het aspect ‘ontdekken’ bij visieontwikkeling valt hierbij op, hoe daarmee om te gaan dient duidelijk te worden uit dit onderzoek.

2.3 Achtergrond van het onderzoek

De toekomstvisie van de gemeente zal uiteindelijk zijn weerslag hebben op de gemeenschap van de gemeente Bronckhorst. Daarom overweegt men om de ontwikkeling te doen verlopen middels een proces van *interactieve beleidsvorming*. Dit vanwege de voordelen die interactieve processen kunnen bieden. Het gaat dan met name om *rijker beleid en meer draagvlak* ervoor. Het is evenwel

geen wet van Meden en Perzen dat deze voordelen zich daadwerkelijk voordoen. Het kan zelfs voorkomen dat een averechts effect bereikt wordt wanneer men bijvoorbeeld veel tegenwerking te verduren krijgt gedurende het proces. Daarom is een zorgvuldige afweging ten aanzien van het al dan niet doorlopen van een interactief proces van visieontwikkeling gewenst. Deze afweging zal mede gemaakt worden aan de hand van dit onderzoek. In dit onderzoek zal de geschiktheid van interactieve beleidsvorming bij visieontwikkeling onder de loep worden genomen.

2.4 Doelstelling

Met de doelstelling wordt aangegeven wat er met het onderzoek bereikt moet worden. Dit onderzoek naar interactieve beleidsvorming bij visieontwikkeling heeft een beschrijvende en beoordelende doelstelling. Zoals gezegd biedt interactieve beleidsvorming kansen voor het proces van visieontwikkeling, maar zijn daar geen garanties voor. Uit dit onderzoek dient duidelijk te worden of interactieve beleidsvorming geschikt is voor visieontwikkeling en wat daarbij eventuele voorwaarden of aandachtspunten zijn.

Het *doel van dit onderzoek* is om lering te trekken uit de ervaringen die andere gemeenten hebben opgedaan bij visieontwikkeling met een interactief proces. Door een beschrijving van het doorlopen proces en de rol van interactieve beleidsvorming daarbij, wordt geïnventariseerd hoe en waardoor draagvlak en verrijking zich manifesteren. Op basis van deze informatie worden aanbevelingen gedaan aan de gemeente Bronckhorst aangaande het (al dan niet) optimaal toepassen van interactieve beleidsvorming bij de visieontwikkeling. Dit alles om uiteindelijk een zo goed mogelijke visie te kunnen ontwikkelen voor de gemeente Bronckhorst.

2.5 Relevantie

Dit onderzoek heeft zowel maatschappelijke- als wetenschappelijke relevantie. De *maatschappelijke relevantie* heeft betrekking op de belangen die met het onderzoek gemoeid zijn en de resultaten van het onderzoek. De *wetenschappelijke relevantie* beschrijft wat het onderzoek bij kan dragen aan de bestaande theorie.

De *opdracht* om dit onderzoek uit te voeren is afkomstig van de ‘griffie’ - het ondersteunende orgaan van de gemeenteraad - van de gemeente Bronckhorst. Zoals gezegd heeft de gemeente Bronckhorst de intentie om een toekomstvisie te ontwikkelen. Deze intentie vindt zijn oorsprong in het collegeprogramma dat door het College van Burgemeester en Wethouders (B&W) is opgesteld. Omdat visieontwikkeling betrekkelijk onbekend terrein is voor de gemeentelijke organisatie van Bronckhorst, wil men zich nader informeren over dit proces. Men wil graag weten wat de *mogelijkheden* zijn om een proces van visieontwikkeling interactief in te richten, dit betreft het beschrijvende gedeelte van het onderzoek. Daarnaast wil men weten welke *succes- en faalfactoren* daar eventueel aan verbonden zijn, hier gaat het om het beoordelende karakter van het onderzoek. De kennis die vrij komt naar aanleiding van dit onderzoek moet bijdragen aan de uiteindelijke kwaliteit van de toekomstvisie. Een goed voorbereid proces van visieontwikkeling kan hieraan een belangrijke bijdrage leveren. Hieruit wordt duidelijk dat het onderzoek zeker *maatschappelijke relevantie* heeft, en wel voor de gehele gemeente Bronckhorst.

Visieontwikkeling is een onderwerp dat sinds eind jaren tachtig in opkomst is, temeer omdat het bewust werken met een visie steeds meer in de mode komt. Visie is dus *hot*, de ontwikkeling ervan dus ook, in de literatuur is er dan ook al veel over geschreven. De literatuur die erover bestaat, richt zich vooral op profit-organisaties en komt veelal voort uit de Verenigde Staten alwaar men al langer werkt met visies. ‘The American dream’ en het succes van visionaire ondernemingen als Starbucks, Walt Disney, Hewlett Packard en Motorola hebben hiertoe bijgedragen (O’Brien en Meadows, 2001; Collins en Porras, 2004; Van der Loo, Geelhoed en Samhoud, 2007). In Nederland komt het ook steeds vaker voor dat organisaties werken vanuit een vastgelegde visie. Hierdoor krijgt de Nederlandse literatuur langzaam ook een hoofdstuk ‘visieontwikkeling’. Al met al is de

Nederlandse literatuur echter nog maar dun bezaaid aangaande visieontwikkeling, laat staan op het gebied van overheidsorganisaties. Onderzoeken naar de invloed van succes- en faalfactoren bij visieontwikkeling vormen een vrijwel onbeschreven bladzijde. Dit is zeker het geval wanneer het gaat om visieontwikkeling in een interactief proces. Deze combinatie is niet gevonden in de beschikbare literatuur. In de bestaande literatuur richt het empirisch onderzoek zich met name op interactieve processen die gaan om gevoelige vraagstukken. Het gaat meestal om bouwprojecten waarvan burgers direct nadelige gevolgen kunnen ondervinden (Goverde en Lako, 2005; Edelenbos en Klijn, 2005; Edelenbos en Goedhart, 2001). Gevoelige onderwerpen zijn bij visieontwikkeling over het algemeen niet aan de orde. Het gaat vaak om de grote beleidslijnen waarbij de belangen van burgers meestal (nog) niet direct worden aangetast.

Aangezien de combinatie *visieontwikkeling* en *interactieve beleidsvorming* voor zover bekend nog niet onderzocht is, kan dit onderzoek een aanvulling vormen op de literatuur. Hierdoor verkrijgt het onderzoek zijn wetenschappelijke relevantie.

2.6 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Om te voldoen aan de vastgestelde informatiebehoefte wordt uitgegaan van een centrale probleemstelling. Deze probleemstelling luidt als volgt:

Hoe dient door middel van een interactief proces een gemeentelijke toekomstvisie te worden ontwikkeld?

De probleemstelling wordt uitgewerkt aan de hand van vijf onderzoeksvragen. De eerste twee onderzoeksvragen vormen *de basis voor het theoretisch kader* bij dit onderzoek. De laatste drie onderzoeksvragen vormen *het uitgangspunt voor het empirisch onderzoek*. Als eerste wordt bekeken wat visieontwikkeling nou feitelijk inhoudt en hoe het interactief kan worden ingericht. Het vormt het beschrijvingskader voor de te onderzoeken processen, de eerste onderzoeksvraag luidt dan ook:

1. *Hoe kan het interactieve proces van visieontwikkeling bij gemeenten worden opgebouwd?*

Visieontwikkeling is gebaat bij de betrokkenheid en de steun van de belanghebbenden. In potentie kan interactieve beleidsvorming bijdragen aan de betrokkenheid en steun van de belanghebbenden. De tweede onderzoeksvraag luidt dan ook:

2. *Hoe kunnen draagvlak en verrijking door interactieve beleidsvorming zich manifesteren in het proces van visieontwikkeling?*

De volgende stap is om te kijken hoe men visieontwikkeling in de gemeentelijke praktijk interactief aanpakt. Dit vormt het beschrijvende deel van dit onderzoek. Hiervoor is de derde onderzoeksvraag als volgt geformuleerd:

3. *Hoe zijn de processen van visieontwikkeling in de onderzochte gemeenten ingericht?*

Wetende hoe de verschillende processen verlopen zijn, is het tijd om na te gaan in welke mate draagvlak en verrijking zich hebben voorgedaan en waardoor deze fenomenen zich al dan niet hebben voorgedaan. Dit vraagstuk is verwoord in de vierde onderzoeksvraag:

4. *In welke mate hebben procesdraagvlak en verrijking zich voorgedaan in de onderzochte processen van visieontwikkeling en welke factoren waren hierop van invloed?*

Op basis van de kennis opgedaan door middel van de vragen 3 en 4 worden aanbevelingen gedaan aan de gemeente Bronckhorst ten aanzien van het (al dan niet) zo goed mogelijk doorlopen van een interactief proces van visieontwikkeling. De vijfde onderzoeksvraag luidt derhalve als volgt:

5. *Welke aanbevelingen zijn er op basis van dit onderzoek te doen aan de gemeente Bronckhorst ten aanzien van de mogelijkheden die een interactief proces van visieontwikkeling biedt voor procesdraagvlak en verrijking?*

2.7 Werkwijze

Aan de basis van dit onderzoek ligt *het theoretisch kader* ten aanzien van visieontwikkeling en interactieve beleidsvorming, dit wordt uitgewerkt in de literatuurstudie die wordt beschreven in hoofdstuk 3. In dit deel van het onderzoek worden de elementen van visieontwikkeling en interactieve beleidsvorming uitgediept. Een verdere uitdieping volgt in hoofdstuk 4 waarin de begrippen draagvlak en verrijking worden uitgewerkt. Hiermee wordt deel 1, het theoretisch kader voltooid.

Deel 2 van het onderzoek, *het empirische deel*, bestaat uit een vijftal casestudies. Door een analyse van verzamelde gegevens wordt per proces weergegeven hoe men het interactieve proces van visieontwikkeling heeft ingericht en hoe draagvlak en verrijking zich hebben gemanifesteerd. Daarna worden de bevindingen uit de verschillende cases met elkaar vergeleken en zal op basis van deze vergelijking een advies volgen ten aanzien van het proces van visieontwikkeling voor de gemeente Bronckhorst.

Tot slot van dit onderzoek worden in deel 3 de *conclusies en aanbevelingen* weergegeven.

Hierna volgt deel 1 van dit onderzoek waarin het theoretisch kader weergegeven. In de hoofdstukken 3 en 4 worden daarmee de eerste twee onderzoeksvragen beantwoord en wordt de basis gelegd voor het onderzoeksprotocol.

**DEEL 1:
THEORETISCH KADER**

3. Visieontwikkeling en interactieve beleidsvorming

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk staat in het kader van de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag van dit onderzoek. Aan het einde van dit hoofdstuk is helder hoe processen van visieontwikkeling interactief kunnen worden ingericht. Door te omschrijven wat onder visie wordt verstaan wordt er tevens een beeld gevormd van visieontwikkeling. Dit gebeurt door het begrip visie te definiëren en aan te geven wanneer visieontwikkeling ophoudt. Met de beschrijving van het begrip visie wordt het proces van visieontwikkeling afgebakend.

Met deze kennis op zak wordt een sprongetje gemaakt naar interactieve beleidsvorming. In de praktijk zijn hiervoor zeer veel indelingen mogelijk, maar ze zijn over het algemeen te vatten binnen één kader. Hoe dit kader eruit ziet zal worden duidelijk gemaakt in het tweede deel van dit hoofdstuk. Aan het einde van dit hoofdstuk wordt dan de eerste onderzoeksvraag beantwoord door visieontwikkeling en interactieve beleidsvorming te combineren.

Nu wordt eerst verduidelijkt wat in dit onderzoek onder visie en de ontwikkeling ervan wordt verstaan.

3.2 Visie

De beschrijving van het begrip visie begint met het vaststellen van één definitie van visie voor dit onderzoek. In Van Dale (2008) wordt visie omschreven als ‘een wijze van zien, waarnemen en/of beoordelen’. Volgens Koster en Stolze (2008) gaat het om ‘het beeld of de verwachting die men van de toekomst heeft’. Guiver-Freeman (2004, p. 30) noemt het ‘een beeld van de (verre) toekomst, dat is ontstaan door interne en externe ontwikkelingen te combineren met eigen inzichten en ervaringen’. Collins en Porras (1996, p. 66) en Van der Loo, Geelhoed en Samhoud (2007, p. 36) zien visie als een overkoepelend begrip voor ‘de basisfilosofie en het toekomstbeeld’.

Uit de verschillende definities blijkt wel dat men het erover eens is dat het een *toekomstbeeld* betreft. Van der Loo et al. voegen daar nog eens de *basisfilosofie* aan toe. Hiermee wordt aangegeven wat de *bestaansgronden* van een organisatie zijn en *voor welke waarden een organisatie staat*. Met deze definitie wijken ze feitelijk niet zoveel af van de andere auteurs. Koster et al. geven namelijk aan dat het voor een visie wel van belang is om duidelijk voor ogen te hebben waar de organisatie (voor) staat. Zij gebruiken hiervoor echter het begrip missie, iets dat volgens hen onmisbaar is bij het ontwikkelen van een visie. Guiver-Freeman geeft in haar definitie direct een deel van haar ontwikkelingsmethode prijs. Met in- en externe ontwikkelingen doelt zij op de factoren die de organisatie gevormd hebben en zullen (blijven) vormen. Feitelijk geeft zij hiermee weer waar(voor) de organisatie staat, dus ook een soortement basisfilosofie. Uit de genoemde definities en bijbehorende methoden blijkt de behoefte om te weten waar(voor) de organisatie staat, door Van der Loo et al. basisfilosofie genoemd. Derhalve wordt uitgegaan van de definitie van laatstgenoemden. Te meer omdat zij in hun werk het begrip ‘missie’ niet gebruiken. Het begrip missie is in de visiepraktijk namelijk nogal vervuild geraakt.

Missie hier, visie daar, wat staat waar?

Het begrip missie wordt op verschillende wijzen en momenten toegepast door diverse auteurs wanneer men het heeft over visie. Missie gaat voor veel organisaties over 'werkterrein', 'bestaansrecht', 'betekenis voor stakeholders', 'normen, waarden en overtuigingen' en 'intenties en ambities' (Koster et al., 2005). In deze overkoepelende betekenis biedt missie het fundament voor de organisatie, het heeft een vaste betekenis. In dit kader krijgt visie de beperkte betekenis 'toekomstbeeld' of 'droom'.

Andersom wordt aan visie ook wel een overkoepelende betekenis toegedicht, 'de wijze waarop men de organisatie ziet'. Dit kan óók worden gezien als de basis voor het handelen van een organisatie. Het 'zien' slaat in dit geval op dat wat men zich voorstelt van het handelen van een organisatie. In dit kader kan een missie de functie hebben van een te bereiken ambitie of een concrete opdracht voortkomend uit de visie (Guiver-Freeman, 2004, p. 61).

De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat het moeilijk is om uit het bovenstaande duidelijkheid te krijgen over een juist gebruik van de begrippen missie en visie. Het enige dat duidelijk wordt is dat er *onduidelijkheid* over bestaat.

Om mogelijk tweeslachtig gebruik van het begrip missie -en dus verwarring- te voorkomen, zal getracht worden het gebruik van het begrip missie (zoveel mogelijk) uit te sluiten. Daar waar het begrip toch genoemd wordt, zal de context waarin dat gebeurt worden toegelicht.

Als definitie voor het begrip visie wordt in dit onderzoek uitgegaan van de definitie van Van der Loo et al. (2007, p. 36); '*de basisfilosofie en het toekomstbeeld van een organisatie*'.

De elementen van deze definitie, basisfilosofie en toekomstbeeld, zullen in de volgende paragrafen verder worden uitgewerkt.

3.2.1 Basisfilosofie

De basisfilosofie van een organisatie is datgene wat in veel gevallen ook wel benoemd wordt als de missie. De basisfilosofie geeft weer waarvoor een organisatie staat en waarom een organisatie bestaat. Door de basisfilosofie krijgen doelen gestalte, waardoor er een motiverend en samenbindend effect vanuit gaat (Koster en Stolze, 2008). De gedachte hierachter is dat mensen zich betrokken voelen bij de organisatie waarvoor zij werken en het als een uitdaging zien om gezamenlijk bepaalde doelen na te streven.

Hetgeen waarvoor een organisatie staat wordt ook wel de *kernwaarden* genoemd (Van der Loo et al., 2007, p. 38). Collins et al. (1996, p. 71) geven aan dat het bij kernwaarden niet gaat om formuleren, maar om *ontdekken*. De kernwaarden geven de overtuigingen weer die een organisatie in principe altijd zal blijven nastreven. Op deze waarden kan een organisatie continu terugrijpen in lastige situaties, ze geven immers de richting weer. Dit ongeacht wat de positieve of negatieve ontwikkelingen in de omgeving zijn. Naast 'richting' geven kernwaarden ook weer wat van een organisatie verwacht mag worden. Voorbeelden van kernwaarden zijn: klantgericht, resultaatverantwoordelijk, vooruitstrevend, continue verbetering van kwaliteit, open, integer en toonaangevend (Mastenbroek, 2005). De kernwaarden hebben een vast karakter en veranderen in principe zelden of nooit. Het aantal kernwaarden van een organisatie moet binnen de perken blijven, Collins en Porras (1996, p. 67) pleiten voor drie tot vijf kernwaarden. Volgens Van der Loo et al. (2007, p. 39) mogen dit er ook nog zes zijn, zij geven echter aan dat dit echt het maximum is. Een groter aantal kernwaarden zou de mensen in verwarring kunnen brengen en de kans op tegenstrijdigheden neemt toe. Kernwaarden hoeven niet bedacht te worden maar dienen gesignaleerd of ontdekt te worden, ze bestaan al wel maar zijn vaak niet als dusdanig gewaardeerd (Collins et al., 1996, p. 71).

Naast kernwaarden geeft de basisfilosofie zoals gezegd ook weer waarom een organisatie bestaat, de 'zin' of *bestaansgrond* van de organisatie. De zin van een organisatie ligt in het zogenaamde 'hoger doel' (Van der Loo en Van der Weijden, 2005, p. 16) dat een organisatie nastreeft. Een gemeente bestaat bijvoorbeeld niet om bouwvergunningen of bijstandsuitkeringen te verstrekken, maar dient (hiermee) een veel hoger liggend doel. Door een aantal malen de vraag te stellen waarom een organisatie doet wat zij doet, komt de werkelijke bestaansgrond vanzelf boven. Zonder al te veel vooruit te lopen op de visieontwikkeling zou de bestaansgrond van een gemeente er als volgt uit kunnen zien: 'er zorg voor dragen dat binnen de gemeentegrenzen, voor eenieder die daar recht op heeft, een leefbaar klimaat blijft heersen door (taak)verantwoordelijk te handelen'. Het gaat er hierbij om dat de bestaansgrond een ruime houdbaarheid heeft. Wanneer de gemeente over 100 jaar niet meer verantwoordelijk is voor de bijstandsuitkeringen, zal zij nog steeds verantwoordelijk zijn voor een leefbaar klimaat voor haar ingezetenen (er vanuit gaande dat het instituut gemeente dan nog bestaat).

Wanneer de basisfilosofie van een organisatie voldoende is uitgekristalliseerd kan worden overgegaan tot het vaststellen van het toekomstbeeld. Dit komt aan de orde in de volgende paragraaf.

3.2.2 Toekomstbeeld

Het *toekomstbeeld* van een organisatie kan *tweeledig* zijn. Enerzijds is er het verwachte toekomstbeeld en anderzijds het gewenste of gedroomde toekomstbeeld, ook wel droom genoemd. Het *verwachte toekomstbeeld* heeft met name betrekking op de positie van de organisatie op basis van trends en ontwikkelingen. Het kan daarbij gaan om de positie ten opzichte van andere organisaties in de 'branche', bijvoorbeeld buurgemeenten, de provincie of particuliere aanbieders van diensten. De verwachte positie kan daarnaast bijvoorbeeld ook betrekking hebben op zaken als financiën, demografische ontwikkelingen, infrastructuur of groenvoorzieningen. De verwachte positie kan daarmee allerlei mogelijkheden scheppen voor de toekomst, maar het kan ook belemmerend werken (Wilson, 1992, p. 23). Sommige auteurs vinden het vaststellen van het verwachte toekomstbeeld van belang omdat de droom door deze trends en ontwikkelingen kan worden beïnvloed. Voor anderen is dit juist een reden om het verwachte toekomstbeeld achterwege te laten en direct het gedroomde toekomstbeeld vast te stellen.

De *droom* heeft betrekking op de positie waar men de organisatie graag zou zien, of de doelen die men binnen een bepaalde termijn bereikt wil hebben (Koster et al.). Concrete voorbeelden hiervan zijn 'wij willen in het jaar (...) tot de topvijf van veiligste Nederlandse gemeenten behoren' of 'wij willen als één van de eerste gemeenten in Nederland klimaatneutraal zijn'. Het is belangrijk dat de droom zo concreet mogelijk is en dat er een termijn aan gekoppeld wordt, dit om de betrokkenen te prikkelen de droom te bewerkstelligen (Stewart, 1993, p. 95).

3.2.3 De elementen van visie samengevat

Uit de voorgaande paragrafen is gebleken waaruit volgens de meeste auteurs een visie bestaat; een basisfilosofie en een toekomstbeeld. De basisfilosofie kan bestaan uit de kernwaarden en het hoger doel van een organisatie. Het toekomstbeeld kan uiteen vallen in het verwachte- en het gedroomde toekomstbeeld. In tabel 3.1 is deze indeling nogmaals schematisch weergegeven. In de praktijk zal moeten blijken of de onderzochte gemeenten zich ook van deze indeling bedienen. De indeling is uiteraard leidend voor het verloop van het proces van visieontwikkeling, dit proces komt aan de orde in de volgende paragraaf.

De elementen van visie	
Basisfilosofie	Toekomstbeeld
Kernwaarden Bijv.: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Klantgericht ▪ Resultaatverantwoordelijk ▪ Vooruitstrevend ▪ Continue verbetering van kwaliteit, enz. Hoger doel <ul style="list-style-type: none"> ▪ Zin/bestaansgrond 	Verwacht toekomstbeeld <ul style="list-style-type: none"> ▪ Trends ▪ Ontwikkelingen Gedroomd toekomstbeeld <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ambities

Tabel 3.1: De elementen van visie

3.3 Visieontwikkeling

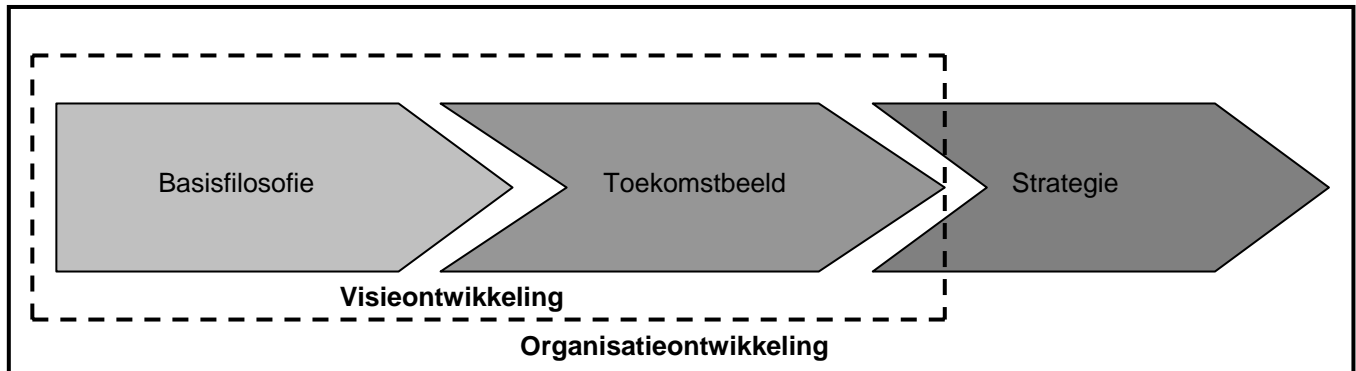
Het formuleren van de basisfilosofie en het toekomstbeeld van een organisatie, ofwel visieontwikkeling, kan volgens allerlei varianten. De ultieme variant bestaat echter niet, er bestaat zogezegd geen *blauwdruk* voor visieontwikkeling (o.a. Wilson, 1992, p. 22; O'Brien en Meadows, 2001, p. 497/498). Het feit dat verschillende auteurs en adviesbureaus zich met hun eigen stokpaardjes willen onderscheiden draagt bij aan de diversiteit aan processen. Enerzijds zijn er auteurs/adviseurs die een aantal benodigde sessies beschrijven op basis waarvan een visiedocument kan worden samengesteld. Anderzijds zijn er echter ook bij voor wie visieontwikkeling bestaat uit het antwoord op een aantal vooraf vastgestelde vraagstukken (Van der Loo et al.; Collins et al.). O'Brien et al. (2001, p. 498) vergelijken deze werkwijze met een schilderij dat gestalte krijgt door het inkleuren van vakjes met door nummers daaraan gerelateerde kleuren. Een voorbeeld hiervan is de methode van Guiver-Freeman (2004) die visie omschrijft als 'een beeld van de (verre) toekomst, dat is ontstaan door interne en externe ontwikkelingen te combineren met eigen inzichten en ervaringen'.

3.3.1 Afbakening van het proces

In de literatuur bestaan zoals gezegd vele opvattingen over dé invulling van visieontwikkeling. De vraag tot hoever visieontwikkeling zich uitstrekt is interessant en wordt door velen anders beantwoord. Hierbij gaat het met name om de mate van detail waarin omschreven wordt wat een organisatie zich in de komende jaren ten doel stelt en hoe men dit gaat aanpakken. Ook kan men zich afvragen of visieontwikkeling een einde kent of dat het oneindig verder gaat.

Op basis van de voor dit onderzoek vastgestelde visie, kan worden gesteld dat visieontwikkeling is voltooid op het moment dat is vastgesteld wat een organisatie zich voor de komende jaren ten doel stelt. Om de in die visie gestelde doelen vervolgens te realiseren moet nagegaan worden wat er gedaan moet worden en hoe dit gedaan kan worden. Het vaststellen van 'wat' en 'hoe' wordt ook wel gevangen in termen als 'strategie' (Van der Loo et al., 2007, p. 243), 'succesformule' (Koster et al., 2008) en (daar is het weer;) 'missie' (Guiver-Freeman, 2004, p. 61) in de zin van een concrete opdracht. In dit onderzoek zal hiervoor in het vervolg de term *strategie* worden toegepast. Strategie is onlosmakelijk gekoppeld aan een goede visie. Indien dit vraagstuk niet wordt behandeld, verwordt de visie tot een document met weinig of geen betekenis (Longman en Mullins, 2005, p. 83). Hoewel visie en strategie nauw verweven zijn, is het niet zo dat het ontwikkelen van de strategie –kijkende naar de vastgestelde definitie van visie– strikt genomen valt binnen het proces van visieontwikkeling. Het ontwikkelen van de strategie gebeurt ná het ontwikkelen van de visie. Dit wil ook weer niet zeggen dat tijdens het proces van visieontwikkeling geen strategische aspecten aan de orde kunnen of mogen komen. Deze zouden in de daadwerkelijke fase van strategieontwikkeling (nog) wel degelijk van pas kunnen komen. Tezamen vormen de processen

van visie- en strategieontwikkeling het overkoepelende proces van organisatieontwikkeling (zie figuur 3.1). Aangezien dit onderzoek zich richt op een strikte vorm van visieontwikkeling wordt strategieontwikkeling verder buiten beschouwing gelaten.



Figuur 3.1: Proces van visie- en organisatieontwikkeling

3.3.2 Betrokkenheid

Het ontwikkelen van een visie gebeurt zelden of nooit vanuit een ivoren toren. Een goede visie komt volgens de literatuur met name tot stand dankzij de inbreng van belanghebbenden. Zij beschikken over relevante kennis van het onderwerp en zullen, doordat zij zelf inbreng hebben gehad, grote(re) bereidheid tonen de visie te omarmen (Van Loo et al., 2007, p. 134/135). In de bestuurskunde is dit fenomeen bekend vanuit de theorie over *interactieve beleidsvorming*. Hierbij ligt de nadruk erop om middels *participatie* door stakeholders, *verrijking* van- en *draagvlak* voor beleid te creëren. In het kader van visieontwikkeling is de link met interactieve beleidsvorming daarmee snel gelegd. Dit blijkt ook wel uit de praktijk, in andere gemeenten wordt veelvuldig gebruik gemaakt van interactieve beleidsvorming bij de ontwikkeling van toekomstvisies (o.a. gemeente Doetinchem, Hardenberg en Nijkerk). Ook hier zijn de belangrijkste doelen over het algemeen het creëren van draagvlak en verrijking. Hoe deze processen in de praktijk worden ingevuld is niet in één oogopslag te constateren. Het is dus ook niet zomaar waar te nemen wat men onderneemt om de mate van draagvlak en verrijking naar een zo hoog mogelijk niveau te sturen. Alvorens op het achterhalen van deze empirische gegevens in te gaan, zal eerst het verschijnsel interactieve beleidsvorming worden uitgewerkt.

3.4 Interactieve beleidsvorming

De door andere gemeenten doorlopen processen en de behoefte aan draagvlak en verrijking voor de toekomstvisie vormen zegge de brug naar interactieve beleidsvorming. Dit moet meer recht doen aan de belangen van de gemeenschap dan de traditionele inspraak. Interactieve beleidsvorming wordt door Edelenbos (2000, p. 39) omschreven als *het vroegtijdig betrekken van burgers en belanghebbenden bij de vorming van het beleid, waarbij in openheid en op basis van gelijkwaardigheid en onderling debat problemen in kaart worden gebracht en oplossingen worden verkend die van invloed zijn op het uiteindelijke politieke besluit*. Het begrip beleid kan hier één op één vervangen worden door 'toekomstvisie'. Er is een aantal opvallende verschillen met 'traditionele beleidsvorming' (Goverde en Lako, 2005, p. 533). Zo worden burgers bij een interactief proces in een *vroeger stadium* betrokken dan bij 'inspraak'. Over *inspraak* bestaat veel scepsis, zo is het een eenzijdig middel en komt het vaak te laat om nog aanpassingen te kunnen bepleiten (Huitema, Van de Kerkhof en Van Tilburg, 2005; Edelenbos en Klijn, 2005). Hoogerwerf (2003) constateert dat de 'oude inspraak' nogal eens als een truc wordt ingezet om steun voor een onderwerp te verkrijgen. Ook krijgen burgers bij interactieve beleidsvorming *meer invloedsmogelijkheden* dan in traditionele processen en is er sprake van *meerzijdigheid* en *gelijkwaardigheid*.

Ondanks bovenstaande positieve benadering ten aanzien van interactieve beleidsvorming bestaat er ook de nodige scepsis over. Een interactief proces zou ook kunnen leiden tot averechtse effecten. Het is daarom van belang dat het beleidsonderwerp en de procesorganisatie zich lenen voor interactieve beleidsvorming. (Goverde en Lako, 2005, p. 538; Pröpper en Steenbeek, 2001, p. 17). Uit dit onderzoek zal moeten blijken of interactieve beleidsvorming geschikt is voor visieontwikkeling en wat de aandachtspunten zijn voor een goede procesorganisatie. In het volgende hoofdstuk wordt een theoretische beschouwing gegeven over het manifesteren van de begrippen draagvlak en verrijking. In deze opmaat naar het empirisch onderzoek wordt beschreven onder welke voorwaarden het zich al dan niet voordoet en hoe één en ander meetbaar kan worden gemaakt.

Bij interactieve beleidsvorming komen vele aspecten kijken. Een detaillistische beschrijving is in dit onderzoek niet haalbaar, vandaar dat de meest relevante aspecten eruit gelicht worden. Dit betekent dat begonnen wordt met het belichten van de *mogelijkheden en risico's* die een interactief proces met zich mee kunnen brengen. Er wordt in beeld gebracht wie dit zoal zijn en wat hun rol, invloed en inbreng kan zijn. In navolging hiervan worden de *participanten* beschreven. Vervolgens wordt aangehaald uit welke fasen interactieve processen over het algemeen worden *opgebouwd*. Deze opbouw vormt tevens een deel van het beschrijvingskader en daarmee ook een deel van het antwoord op de eerste onderzoeksvraag.

3.4.1 Mogelijkheden en risico's

Interactieve beleidsvorming wordt om uiteenlopende redenen ingezet, maar de motieven *draagvlak* en *verrijking* komen wel het meest prominent voor. Daarnaast zijn er ook andere motieven, ook wel beschreven als effecten en doelen, om een interactief proces te doorlopen (zie tabel 3.2, Pröpper en Steenbeek, 2001).

1. **Inhoudelijke verrijking:** het verbeteren van de inhoud van het beleid (doelen, middelen, tijdskeuzen) zodat het beleid slagvaardiger, effectiever, meer responsief of legitiemer wordt. Bij inhoudelijke verrijking kan het onder meer gaan om:
 - het verkrijgen van informatie over de aard, omvang en ernst van de problematiek;
 - het verkrijgen van inzicht in alternatieve probleemdefinities en hiervan afgeleid, alternatieve beleidsdoelstellingen;
 - het zicht krijgen op relevante randvoorwaarden voor het beleid;
 - het toetsen van een gegeven beleidsaanpak: wat zijn de voor- en nadelen, de argumenten pro en contra van de gekozen doelen, middelen en fasering en wat is de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van het beleid;
 - het verkrijgen van inzicht in alternatieve middelen (nieuwe oplossingen) en de consequenties daarvan;
 - het toetsen van alternatieve beleidsscenario's.
2. *Het realiseren van een hoger ambitieniveau:* het realiseren van meer, beter of sneller beleid doordat ideeën, inzet, tijd en geld worden gebundeld.
3. *Verbetering van het proces:* het verbeteren van het beleidsproces en de wisselwerking met andere partijen. Daarbij kan worden gedacht aan het verbeteren van informatie-uitwisseling en communicatie, het versterken van wederzijds begrip en het realiseren van compromissen of consensus.
4. *Verbetering van de samenwerking met externe partijen:* interactief beleid als een manier om samenwerking nieuw leven in te blazen of om de organisatie ervan te verbeteren.
5. **Vergroting van draagvlak** (en daarmee ook van de uitvoerbaarheid van het beleid): de feitelijke steun voor het beleid of voor aspecten daarvan (onder meer probleemdefinitie, beleidsinhoud, beleidsproces) door relevante externe of interne partijen (extern: burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven, onafhankelijke deskundigen en/of andere overheden; intern: volksvertegenwoordigers, bestuurders en/of ambtenaren).
6. *Verkorting van de tijdsduur, dan wel versnelling van het beleid:* een kortere tijdspanne waarbinnen maatschappelijke of bestuurlijke problemen aangepakt kunnen worden.
7. *Vergroting van het probleemoplossend vermogen van de maatschappij:* een grotere verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven om bij te dragen aan publieke zaken.
8. *Uitbreiding van participatie en democratie:* versterking van de directe democratie doordat burgers actief bijdragen aan publieke zaken of van de representatieve democratie doordat volksvertegenwoordiging en bestuur een beter zicht hebben op wat er in de samenleving leeft.
9. *Verbetering van de interne organisatie:* in de interactie met burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden kunnen eventuele tekortkomingen van het ambtelijke apparaat aan het licht komen, bijvoorbeeld verkokering of gebrekkige interne samenwerking. Door van buiten naar binnen te kijken, kan interactief beleid expliciet deze intentie hebben.
10. *Verbetering van het imago:* het vergroten van positieve beeldvorming doordat het publiek interactief beleid of de resultaten ervan toejuicht.

Tabel 3.2: Mogelijke motieven voor een interactief proces

In de literatuur worden de punten 1 en 5 uit tabel 3.2, *vergroting van draagvlak en verrijking*, het meest genoemd als redenen voor de overheid om interactieve processen in gang te zetten (o.a. Edelenbos en Klijn, 2005, p. 284; Boedeltje en De Graaf, 2004, p. 8/9; Klijn en Koppenjan, 1998, p. 303). De overige motieven zijn vaak bijkomende neveneffecten die vaak worden gezien als leuk meegenomen. Derhalve richt de scope van dit onderzoek zich op de motieven draagvlak en verrijking (zie tabel 3.3, Pröpper en Steenbeek, 2001, p. 135/136). De eerlijkheid gebiedt er echter ook bij te vermelden dat een interactief proces geen garantie biedt voor het creëren van draagvlak en verrijking. Het kan zelfs leiden tot een averechts effect (Goverde en Lako, 2005, p. 546). Het

mogelijk optreden van een averechts effect geldt overigens voor vrijwel alle motieven in de lijst van Pröpper en Steenbeek. De mogelijkheden van interactieve beleidsvorming vormen tegelijkertijd de grootste bedreigingen wanneer het proces niet goed verloopt of wordt uitgevoerd.

	Tussendoel	Hoofdeinddoel	Verder gelegen einddoel	Positief neveneffect
Ontwikkeling toekomstvisie	Keuze interactief proces	Inhoudelijke verrijking	Draagvlak	Schema Pröpper en Steenbeek, pnt. 2-4, 6-10.

Tabel 3.3: Doelenschema

Wat de motieven draagvlak en verrijking exact inhouden zal in hoofdstuk 3 worden uiteengezet. Eerst wordt in de volgende paragraaf weergegeven wie in interactieve processen de mogelijkheid hebben om te participeren.

3.4.2 Participanten

Een interactief proces bestaat bij de gratie van participanten. Deze participanten lopen bij gemeenten uiteen van het College van Burgemeester en Wethouders tot de individuele burger. Alle participanten hebben bepaalde belangen te behartigen en zijn daarmee zogenaamde ‘stakeholders’. Stakeholders zijn al diegenen die zich op de een of andere manier betrokken voelen bij de organisatie (Guiver-Freeman, 2004, p. 31). In dit geval zullen de stakeholders, buiten de gemeentelijke organisatie om, waarschijnlijk met name bestaan uit burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en belanghebbende overheden. Om de gemeentelijke organisatie en de overige stakeholders te onderscheiden zal in het vervolg respectievelijk worden gesproken van bestuur en belanghebbende participanten (zie tabel 3.4). De toevoeging ‘participanten’ is hier van belang omdat er ook belanghebbenden zijn die niet (zullen) participeren.

Stakeholders	
<i>Gemeente</i>	<i>Belanghebbende participanten</i>
College van B&W (bestuur)	Burgers
Gemeenteraad (politiek)	Maatschappelijke organisaties
Ambtelijke organisatie	Bedrijven
	Andere overheden

Tabel 3.4: Stakeholders

De verschillende stakeholders zullen hierna kort de revue passeren. Als aanvulling op de stakeholders worden in interactieve processen af en toe *externe deskundigen* betrokken die geen belanghebbende participanten zijn. Ondanks dat zij strikt genomen geen stakeholders zijn worden zij wel kort aangehaald. Nu eerst de beschrijving van de stakeholders.

3.4.2.1 Gemeente

In de arena van de gemeentelijke organisatie zijn bestuur, politiek en ambtenaren te onderscheiden. In Nederland worden gemeenten sinds 2002 dual bestuurt, hetgeen betekent dat de samenstelling, bevoegdheden en functies van de raad en het College van burgemeester en wethouders gescheiden zijn. Het bestuur wordt gevormd door het College terwijl de Raad zich met zijn volksvertegenwoordigende rol moet bezighouden. De Raad heeft daarnaast een kader- en taakstellende rol ten opzichte van het College dat in dat opzicht een uitvoerende rol heeft. De Raad heeft achteraf weer een controlerende en eventueel corrigerende taak. De Raad vormt in dezen de politiek van de gemeente. De Raad wordt in zijn taak ondersteunt door de griffie. Indien de griffie niet voldoende armslag kan bieden kan de Raad gebruik maken van de ambtelijke organisatie. De

ambtelijke organisatie zorgt ervoor dat het College zijn uitvoerende taak kan vervullen en is ondergeschikt aan het College maar kan dus ook in dienst staan van de Raad.

De belangen van de gemeente zijn op de eerste plaats om de gemeente bestuurbaar te houden. Daarnaast spelen vanuit de politiek de verschillende partijprogramma's en eventuele verkiezingsbeloften. Het is niet onwaarschijnlijk dat partijen zullen trachten hun huid zo duur mogelijk te verkopen. Voor de gemeente geldt, naast verschillende belangen, verder dat de te ontwikkelen visie samenhangend en (dus) uitvoerbaar dient te zijn. Tevens zal men erop moeten toezien dat de visie past binnen bindende (en hogere) wet- en regelgeving.

3.4.2.2 *Belanghebbende participanten*

De stakeholders in een interactief proces kunnen variëren van land- en tuinbouworganisaties tot individuele burger. Het gaat te ver om alle stakeholders die er op de verschillende terreinen te onderscheiden zijn te benoemen, daarom wordt dit hier beperkt tot een samenvatting ervan. Het betreft hier een algemene beschrijving, binnen maatschappelijke organisaties zijn er erg veel belanghebbenden te vinden. De invloed van de verschillende belanghebbende participanten komt hier nog niet aan de orde en is ook niet af te leiden uit de volgorde waarin ze behandeld worden. De eerste belanghebbende die te onderscheiden valt is de *burger*. Iedere burger dient de mogelijkheid te hebben om te participeren in het interactieve proces. Van de individuele burger mag niet verwacht worden dat hij alle 'oplossingen' inbrengt en daarom moeten er zeker ook andere belanghebbenden worden betrokken. Hier komen de *bedrijven* en *maatschappelijke organisaties* om de hoek kijken. Bedrijven kunnen grote belangen hebben bij de toekomstvisie van de gemeente Bronckhorst. Het kan dan gaan om milieubeleid dat vaak hun grenzen bepaald, maar ook het karakter van een gemeente zou het perspectief voor bedrijven en instellingen kunnen bepalen. Tegenover, maar ook zeker naast, bedrijven hebben maatschappelijke organisaties de mogelijkheid om in een interactief proces te participeren. Maatschappelijke organisaties kunnen staan voor abstracte objecten (bijv. natuur-, cultuur- en recreatieobjecten) maar ook voor groepen burgers of verenigingen. Verenigingen kunnen zich echter ook 'individueel' manifesteren om hun standpunten in te brengen en te verdedigen.

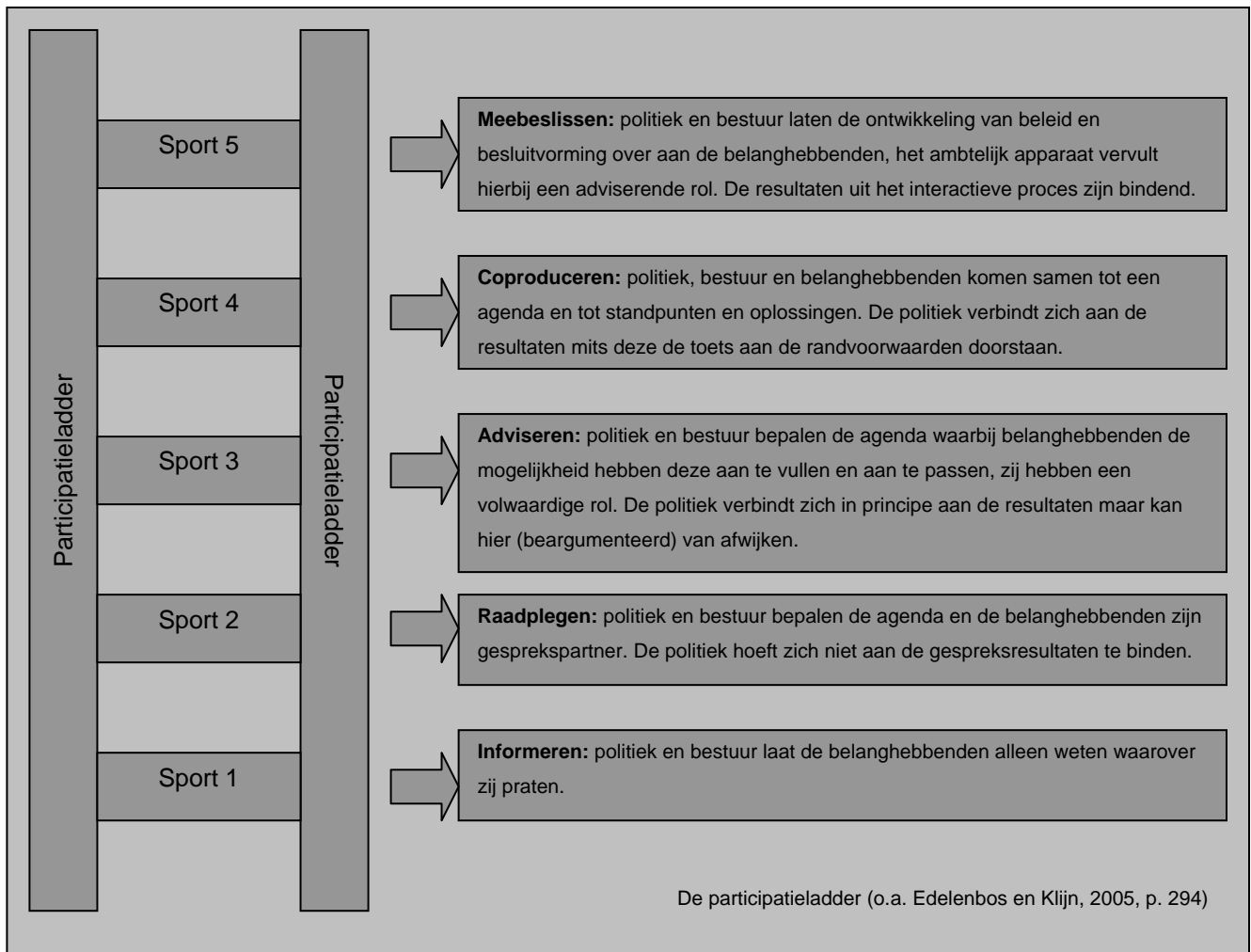
Naast de verschillende groeperingen die binnen de gemeente actief zijn, is het ook mogelijk dat er *omliggende gemeenten* zijn die belangen hebben bij de toekomstvisie van de gemeente Bronckhorst. Het zou kunnen gaan om voorzieningen die er in de gemeente Bronckhorst komen of verdwijnen waarbij omliggende gemeenten gebaat zijn of juist niet. Dergelijke zaken zouden ook kunnen worden afgestemd en daarom is het niet ondenkbaar dat zij een rol in het proces van visieontwikkeling krijgen/opeisen.

3.4.2.3 *Deskundigen*

Naast het bestuur en belanghebbenden is er nog een categorie participanten mogelijk in een interactief proces; de *deskundigen*. Het gaat hier om onafhankelijke deskundigen die (in principe) geen ingezetenen zijn van de gemeente (Van Stokkom, 2003, p. 161). Deskundigen worden nogal eens betrokken in een interactief proces om het bestuur en belanghebbende participanten (extra) te informeren op bepaalde beleidsterreinen. Het kan gaan om het inbrengen van (nieuwe) informatie en oplossingen op bepaalde beleidsterreinen. Ook kunnen zij behulpzaam zijn om een dreigende of ontstane impasse in het proces af te wenden.

3.4.3 **De participatieladder**

Het belangrijkste aspect van een interactief proces is zonder twijfel het actief betrekken van belanghebbenden bij de beleidsvorming. In de mate van betrokkenheid zijn verschillende gradaties te onderscheiden. Dit gebeurt aan de hand van de *participatieladder* (o.a. Edelenbos en Klijn, 2005, p. 294). De participatieladder geeft feitelijk ook weer in welke mate er sprake is van interactieve beleidsvorming. In figuur 3.2 is de participatieladder weergegeven.

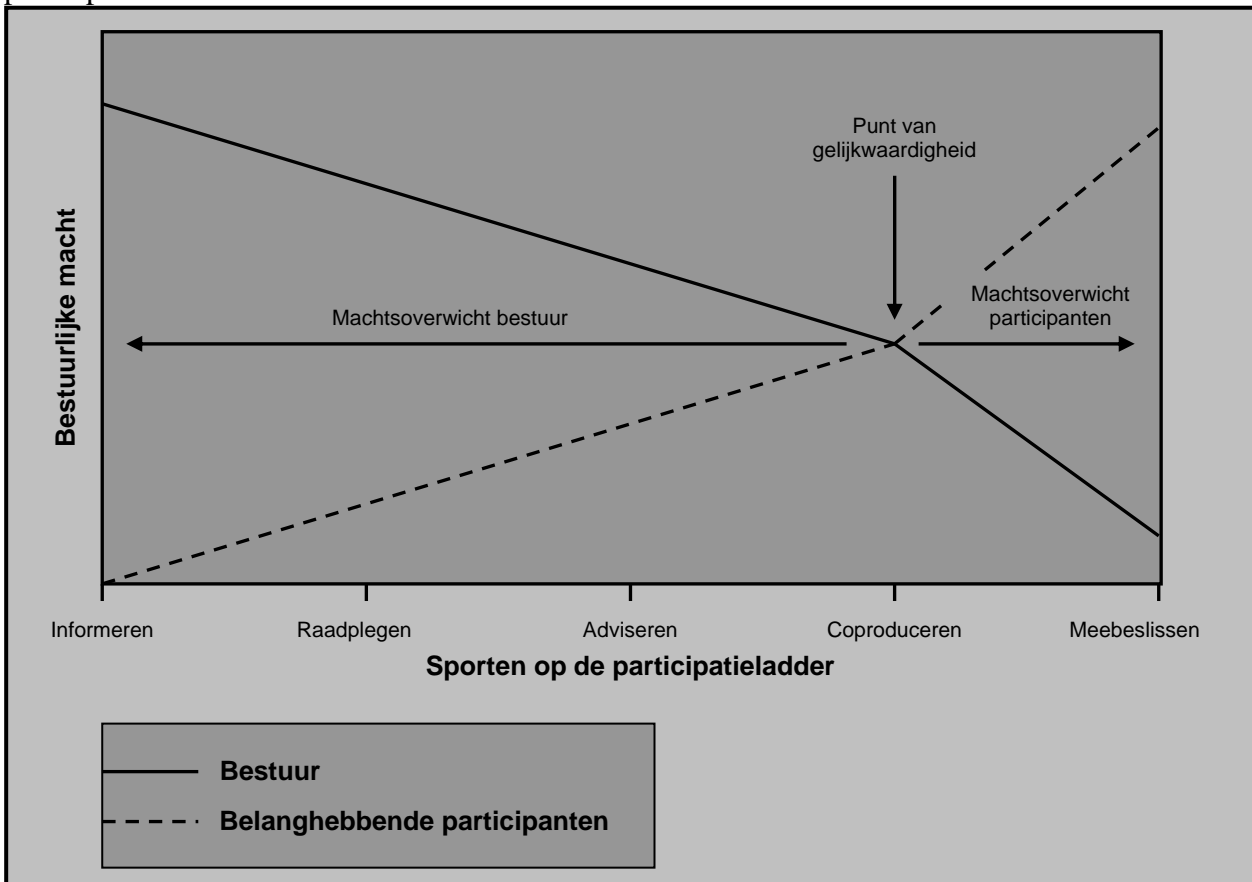


Figuur 3.2.: De participatieladder

Op grond van de definitie van *interactieve beleidsvorming* moet eigenlijk worden vastgesteld dat hiervan pas sprake is vanaf de trede *adviseren*. Het *informeren* en *raadplegen* heeft meer weg van de 'ouderwetse' *inspraak*. Meebeslissen is daarentegen wel weer een erg vergaande vorm van interactieve beleidsvorming en komt in de praktijk dan ook niet zo vaak voor. Meestentijds zal men de varianten adviseren en coproduceren aantreffen. Het komt af en toe voor dat voor verschillende categorieën participanten verschillende sporten op de participatieladder gelden (De Graaf, 2007, p. 165). Dit komt niet overeen met de vastgestelde definitie van interactieve beleidsvorming die aangeeft dat *op basis van gelijkwaardigheid* problemen in kaart worden gebracht. De Graaf geeft aan dat dit ongewenst is maar dat het anderzijds onoverkomelijk is ten gevolge van bijvoorbeeld machtsposities en communicatieve capaciteiten van participanten (zie ook Van Stokkom, 2003, p. 161).

De invloedsrelaties die voortkomen uit de participatieladder zijn gevisualiseerd in figuur 3.3 (Helleman, 2005, p. 21). Vanaf het moment dat sprake is van coproduceren staan het bestuur en belanghebbende participanten op gelijke voet met elkaar. Tot het moment van adviseren kan het bestuur nog *overrulen* en vanaf het moment van meebeslissen ontstaat een situatie waarin de belanghebbende participanten sterker staan dan het bestuur. De laatstgenoemde situatie ontstaat doordat het bestuur zich ongeloofwaardig zou maken door alsnog geen rekening te houden met de inbreng van de participanten. Hierdoor ontstaat een situatie waarin de participanten kunnen

terugvallen op de macht die hen is toegekend. Dit is uit te leggen als een machtsverwicht van de participanten.



Figuur 3.3: Invloedsrelaties gebaseerd op de participatieladder

3.5 Verloop van interactieve processen

Het explorerende deel van dit onderzoek (onderzoeksvraag 4 en 5) vindt plaats op basis van de *beschrijving* van de cases in dit onderzoek (onderzoeksvraag 3). Om deze cases gestructureerd in kaart te brengen wordt gebruik gemaakt van een beschrijvingskader, dit kader wordt hierna uiteen gezet. Het beschrijvingskader toont hoe interactieve processen doorgaan (globaal) verlopen.

3.5.1 Het beschrijvingskader

In deze paragraaf wordt het beschrijvingskader voor dit onderzoek voorgelegd. Er wordt gebruik gemaakt van dit kader omdat het niet ondenkbeeldig is dat de gemeenten hun proces van visieontwikkeling in verschillende vormen hebben gegoten. Om de verschillende processen toch enigszins eensluidend te kunnen beschrijven wordt in dit onderzoek uitgegaan van een beschrijvingskader. Aan de hand van dit kader kunnen bevindingen gestructureerd worden weergegeven, daarnaast is het de bedoeling dat het eenvoudiger wordt om aan generalisering te doen. Het betreft een kader dat dermate globaal gefaseerd is dat vrijwel elk interactieve proces erin kan worden vervat. Het beschrijvingskader voor dit onderzoek ziet er als volgt uit (Van Woerkum, 1997, p. 105):

- Fase 1: Introductie.
- Fase 2: Meningsvorming.
- Fase 3: Besluitvorming.

Om te verduidelijken welke bezigheden vallen binnen de verschillende fasen wordt dit hierna in het kort weergegeven.

3.5.1.1 *Introductie*

In de introductiefase van een interactief project staat (de voorbereiding van) het daarna te volgen proces centraal. Deze fase houdt in dat de procesmanager -de leider van het proces- ervoor zorgt dat er een procesontwerp wordt opgesteld. In het procesontwerp worden de (rand)voorwaarden van het proces vastgesteld.

Edelenbos (1998, p. 310) heeft weergegeven welke onderdelen een *procesontwerp* zoal kan omvatten:

1. *Procesorganisatie*: hoe ziet het proces er globaal uit ten aanzien van rollen, posities, taken en verantwoordelijkheden van belanghebbenden en informatiestromen daartussen.
2. *Randvoorwaarden*: het uitzetten van de lijnen. Hierbij kan gedacht worden aan doorlooptijden, budget, (ambtelijke) ondersteuning van het proces en inhoudelijke voorwaarden.
3. *Spel- en gedragsregels*: afspraken over interactiewijze en communicatievormen om tot besluitvorming te komen.
4. *Activering/mobilisatie van belanghebbenden*: hoe kan de representativiteit van belangen en perspectieven zo groot mogelijk worden gemaakt? Dit om een zo hoog mogelijke mate van verrijking te bewerkstelligen.
5. *In- en uitstapregels*: regels ingeval actoren voortijdig het proces willen verlaten of tijdens het proces willen instappen.
6. *Wijze van besluitvorming*: door wie wordt op welke wijze (bijvoorbeeld gekwalificeerde meerderheid) het eindbesluit genomen.

Naast de hierboven weergegeven onderdelen zou het procesontwerp ook nog andere onderdelen kunnen omvatten. Gezien de volledigheid van bovenstaande opsomming is het evenwel onwaarschijnlijk dat er veel 'nieuwe' onderdelen zullen opduiken die behoren tot het procesontwerp. Na de introductiefase volgt het werk waarom het feitelijk te doen is in een interactief proces, de fase van meningsvorming. Het procesontwerp wordt vrijwel nooit definitief afgerond omdat tijdens het proces aanpassing nodig kan blijken.

3.5.1.2 *Meningsvorming*

De fase van meningsvorming vormt een cruciale fase in interactieve processen. Hier start de feitelijke dialoog ten aanzien van de voorliggende onderwerpen. In de praktijk worden verschillende methodieken gebruikt om de fase van meningsvorming in te vullen. Het startpunt is vaak het vigerende beleid of een ambtelijke discussienota die speciaal voor het interactieve project wordt opgesteld, ook kan een (aantal) discussieonderwerp(en) worden geponeerd. De deelnemers aan het interactieve proces krijgen vervolgens in (publieke) bijeenkomsten of op andere podia (bijv. internetfora, enquêtes, interviews, fotowedstrijden etc.) de kans om hun op- en aanmerkingen ten aanzien daarvan te uiten. Ook komt het vaak voor dat de deelnemers wordt gevraagd naar hun prioriteiten. Naar aanleiding hiervan worden al dan niet aanpassingen gemaakt op het discussiestuk. Vervolgens kan op basis van het aangepaste stuk weer een 'confrontatie' met de deelnemers volgen om te trachten de nog voorkomende plooiën glad te strijken, waarop het discussiestuk eventueel weer wordt aangepast. Een dergelijke procedure kan men herhaaldelijk volgen, in de praktijk wordt dit omwille van effectiviteit en geloofwaardigheid echter beperkt.

Tijdens de fase van meningsvorming speelt de positie van de deelnemers op de participatieladder (zie paragraaf 3.4.3) een belangrijke rol. Hoe hoger men daarop staat, des te meer inspraakmogelijkheden en invloed men heeft in- en op het proces.

Het einde van deze fase wordt ingeluid door het vormen van een (of meerdere) voorstel(len) voor de besluitvormingsfase ten aanzien van een toekomstvisie. Vanaf dit moment gaat men over tot de fase van besluitvorming.

3.5.1.3 Besluitvorming

In de besluitvormingsfase draait het er uiteraard om een besluit te nemen over het gevormde voorstel of te kiezen uit verschillende opties. Ten aanzien van de fase van besluitvorming is het van belang om weer te geven welke plek de participanten hebben op de participatieladder. Hiermee kunnen eventuele invloedsrelaties worden gelegd ten aanzien van de mate van verrijking maar vooral ook draagvlak. In deze fase wordt duidelijke of het bestuur (nog) bereid is zich te houden aan de gemaakte afspraken ten aanzien van de besluitvorming.

3.5.1.4 Rol van de procesmanager in verschillende fasen

De procesmanager heeft als taak om interactieprocessen te organiseren. Daarbij is het van belang dat bewust getracht wordt de communicatie te organiseren (Van der Arend, 2007, p.171).

De *rol van de procesmanager* is om continu te analyseren of er *interventie* nodig is om het proces voortgang te bieden (Van der Arend, 2007, p. 173). Interventies vinden plaats tijdens *bijeenkomsten*, deze dienen door de procesmanager georganiseerd te worden. Zo kan tijdens brainstormsessies bijvoorbeeld getracht worden het kennisniveau zoveel mogelijk gelijk te trekken en belanghebbenden kunnen gestimuleerd worden zich actiever in het proces te mengen. Richting de besluitvormingsfase is de rol van het procesmanagement nog groter. Dan is het zaak om de inbreng van participanten op waarde te schatten en goed te argumenteren waarom zaken worden in- en uitgeselecteerd. Vaak ontvangt men *ambtelijke ondersteuning*, hierover heeft het procesmanagement ook de verantwoordelijkheid in het interactieve proces en het vormt als spreekbuis ervoor.

Met betrekking tot draagvlak heeft het procesmanagement ook een aanzienlijke rol. Voor *procesdraagvlak* is het van belang dat het procesontwerp gevolgd wordt. Daar waar ervan afgeweken dienen er goede redenen en een goede verantwoording voor te zijn. Ten aanzien van het *inhoudelijk draagvlak* speelt de procesmanager een soortgelijke rol als bij verrijking. Voor het inhoudelijk draagvlak is het belangrijk dat de procesmanager ervoor zorgt dat het proces geopend is voor zoveel mogelijk belangen.

Aan de rol van de procesmanager in interactieve processen kunnen complete onderzoeken worden besteed. In dit onderzoek wordt de rol van de procesmanager echter *niet* zozeer onderzocht. Het gaat er meer om dat duidelijk wordt wat de aandachtspunten zijn in interactieve processen zodat procesmanagers hieruit vervolgens lering kunnen trekken voor *toekomstige interactieve processen van visieontwikkeling*.

3.6 Beantwoording onderzoeksvraag 1

Op basis van de informatie die in dit hoofdstuk bijeen is gebracht is het mogelijk een antwoord te formuleren op de eerste onderzoeksvraag. Deze onderzoeksvraag luidt als volgt:

1. Hoe kan het interactieve proces van visieontwikkeling bij gemeenten worden opgebouwd?

De beantwoording van deze vraag vormt een theoretische voorbeschuiving van wat er zoal mogelijk is om processen van visieontwikkeling interactief in te richten. Uit het empirisch onderzoek zal moeten blijken hoe gemeenten het daadwerkelijk hebben aangepakt. De onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van de informatie in dit hoofdstuk.

Onder *visieontwikkeling* wordt in dit onderzoek het vaststellen van de *basisfilosofie* en het *toekomstbeeld* verstaan. Het is niet bij voorbaat gezegd dat iedere gemeente zich expliciet op deze indeling zal hebben gericht, maar de begrippen basisfilosofie en toekomstbeeld bieden de ruimte om eventuele andere indelingen onder te brengen. Ook is voor dit onderzoek vastgesteld dat de ontwikkeling van de strategie niet tot het proces van visieontwikkeling behoort omdat dit wordt gezien als een vervolgstap.

Bij *interactieve processen* staat het gemeenten vrij om voor een eigen inrichting te kiezen. De diversiteit hierin is dan ook tamelijk groot te noemen. Aangezien in dit onderzoek meerdere interactieve processen worden beschreven en enige mate van structuur hierin gewenst is, is ervoor gekozen om een indeling te kiezen die alle interactieve processen kan vangen. De indeling betreft de volgende:

- Fase 1: Introductie.
- Fase 2: Meningsvorming.
- Fase 3: Besluitvorming.

Aan de hand van bovenstaande gegevens kan worden weergegeven hoe interactieve processen van visieontwikkeling bij gemeenten kunnen worden ingericht. Het één en ander wordt aangevangen in de introductiefase waarin het procesverloop kan worden gestructureerd. In deze fase wordt onder andere duidelijk wie de belanghebbenden zijn en wat hun inbreng tijdens het proces kan zijn. De introductiefase kan daarmee van invloed zijn op hoe de toekomstvisie er uiteindelijk uit ziet. Tijdens de fase van meningsvorming zullen de belanghebbenden hun grootste stempel kunnen drukken op de uiteindelijke toekomstvisie. De besluitvormingsfase zal verschillen naar de mate van interactiviteit van het proces. Een interactief proces waarin sprake is van meebeslissen door de belanghebbenden zal waarschijnlijk een andere mate van draagvlak tot gevolg hebben dan een proces waarin belanghebbenden slechts mogen informeren. Meebeslissen en informeren zijn weliswaar extreme vormen van interactieve beleidsvorming maar geven wel weer hoe de impact kan verschillen en hoe de fase van besluitvorming van belang kan zijn. Wanneer het bestuur in de fase van besluitvorming bijvoorbeeld besluit de inbreng van belanghebbenden terzijde te schuiven is de kans groot dat het draagvlak voor de toekomstvisie afneemt. Ook zorgt dit uiteraard voor minder verrijking van het proces.

4. Draagvlak en verrijking

4.1 Inleiding

Nu in het voorgaande hoofdstuk beschreven is wat het interactieve proces van visieontwikkeling globaal inhoudt, kan worden voortgegaan met het onderzoek door toe te werken naar de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag. Hierbij is het doel om duidelijkheid te krijgen over hoe draagvlak en verrijking zich kunnen manifesteren in het interactieve proces van visieontwikkeling. De begrippen draagvlak en verrijking worden in dit hoofdstuk uitgediept.

4.2 Te onderzoeken disciplines

Bij het vaststellen van de probleemstelling is de keuze gemaakt om onderzoek te doen naar draagvlak en verrijking bij interactieve processen van visieontwikkeling. Uit een eerste analyse van deze twee disciplines blijken zij elkaar in één opzicht te overlappen. Namelijk ten aanzien van inhoudelijk draagvlak en verrijking. Om al te veel overlap in de metingen te voorkomen wordt het te onderzoeken gebied in deze paragraaf afgebakend.

Draagvlak kan zich voordoen in twee vormen. Enerzijds kan er sprake zijn van procesdraagvlak en anderzijds van inhoudelijk draagvlak.

Het *procesdraagvlak* heeft betrekking op het oordeel dat belanghebbende participanten hebben over het doorlopen proces. Wanneer de belanghebbende participanten vinden dat het proces netjes verlopen is en het beleid met hun medewerking tot stand is gekomen dan zal dit bijdragen aan het procesdraagvlak (De Graaf, 2007, p.43).

Het *inhoudelijk draagvlak* is afhankelijk van de mate van overeenstemming tussen het daadwerkelijke beleid en het beleid zoals de verschillende belanghebbende participanten dit beleid zien (De Graaf, 2007, p. 44; Hoekema, Van Manen, Van der Heijden, Van der Vlies en De Vroom, 1998, p. 321). Het oordeel over de inhoud komt daarbij gedeeltelijk op dezelfde wijze tot stand als de mate van verrijking (Edelenbos, 2001, p. 350).

Verrijking heeft betrekking op het vinden van oplossingen waarin verschillende belangen vertegenwoordigd zijn (Edelenbos, 2001, p. 351). Verrijking ontstaat ten gevolge van de verscheidenheid aan kennis die belanghebbenden hebben van hun eigen omgeving. Daarnaast zijn ze vaak ook nog eens ‘deskundige’ op bepaalde onderwerpen door hun specifieke kennis (Goverde en Lako, 2005, p. 534). Verder kunnen ook meerdere waarden en invalshoeken leiden tot verrijking van het proces, doordat belanghebbenden elkaar corrigeren en bijsturen (Quinn, 1997; Stokkom van, 2003, p. 153). Het is daarbij van belang dat de deelnemers een zo groot mogelijke veelheid aan argumenten kunnen aandragen opdat het belang van een zo groot mogelijke groep wordt geraakt (Edelenbos, 2001, p. 350).

Om te voorkomen dat in dit onderzoek twee zaken (inhoudelijk draagvlak en verrijking) worden gemeten die erg veel op elkaar lijken, wordt een keuze gemaakt tussen deze twee begrippen. Bij de keuze tussen onderzoek naar *inhoudelijk draagvlak* en *verrijking* valt de keuze op de laatste. Naast het feit dat beide begrippen sterk gerelateerd zijn is er nog een reden voor de keuze om verrijking te onderzoeken. Voor het objectief bepalen van de mate van inhoudelijk draagvlak is het namelijk gewenst dat dit onder een aanzienlijk aantal participanten wordt onderzocht. Daarvoor bestaat in dit onderzoek geen ruimte. Een onderzoek naar verrijking is daarentegen wel haalbaar (zie paragraaf 4.4).

Het meten van het procesdraagvlak wordt niet belemmerd door al te veel overlap en is dan ook niet in het geding.

In dit onderzoek richt de focus zich dus op het realiseren van *procesdraagvlak* en *verrijking*. Hoe dit onderzoek ingericht wordt, wordt duidelijk uit de volgende paragrafen waarin procesdraagvlak en verrijking uitgebreid aan de orde komen.

4.3 Draagvlak

Voor het functioneren van een overheid is het belangrijk dat er draagvlak bestaat voor haar handelen. Is dit niet of onvoldoende aanwezig dan is de kans groot dat belanghebbenden zich zullen roeren en de beleidsuitvoering tegenwerken (Edelenbos, 2001, p. 349). Er is de overheden dan ook veel aan gelegen om beleid te ontwikkelen dat algemeen gedragen wordt. Interactieve beleidsvorming is daar in potentie een uitstekend middel voor, mits het procesmanagement en de participanten tijdens dit proces zorgvuldig en kundig optreden. Onzorgvuldig of onkundig optreden zou kunnen leiden tot weinig of geen draagvlak, maar ook tot verzet tegen geformuleerd beleid. Om duidelijk te maken wat draagvlak inhoudt voor dit onderzoek wordt in de volgende paragraaf aandacht besteed aan de definiëring ervan. Vervolgens komen twee dimensies van draagvlak aan de orde, gevolgd door factoren die er al dan niet toe bijdragen. Tot slot van deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de operationalisering van draagvlak.

4.3.1 Draagvlak gedefinieerd

Draagvlak is weliswaar een vrij bekend begrip, maar voor vele interpretaties vatbaar. Het zal in veel gevallen een verklaring opleveren als steun, acceptatie, naleving, aanvaardbaarheid of legitimiteit van beleid en handelen. Veel auteurs doen dan ook niet de moeite om het begrip draagvlak nader te verklaren en vertrouwen erop te kunnen volstaan met de opvattingen die er reeds onder de lezers bestaan. Deze vrijblijvendheid zal in dit rapport worden gemedend, uit het kleine arsenaal aan definiëringen wordt namelijk gekozen voor een combinatie tussen die van Pröpper en Steenbeek en die van Hendriks en Tops.

Deze definities zien er oorspronkelijk als volgt uit:

Pröpper en Steenbeek (2001, p. 35):

De feitelijke steun voor het beleid of voor aspecten daarvan door relevante externe of interne partijen.

Hendriks en Tops (2001, p. 109):

De bereidheid om loyaal aan de implementatie van overheidsbeleid mee te werken.

Deze definities bevatten beide zowel bruikbare als minder bruikbare punten voor dit onderzoek, derhalve de keuze voor de gulden middenweg. In de definitie van Pröpper en Steenbeek wordt 'de feitelijke steun' genoemd, dit is een nogal enge weergave. Het komt namelijk ook regelmatig voor dat men het geformuleerde beleid accepteert terwijl men het er niet mee eens is. Dit kan bijvoorbeeld voortkomen uit berusting, realisme of begrip voor het proces van totstandkoming. Aangezien men in deze gevallen geen weerstand biedt, kan gesteld worden dat er toch voldoende draagvlak voor bestaat terwijl er van echte steun geen sprake is. In dergelijke gevallen is er sprake van naleving of commitment. Daarbij ligt het meer voor de hand om het te hebben over de 'bereidheid om mee te werken' zoals Hendriks en Tops dit verwoorden.

Ten aanzien van de doelgroep wijzen Pröpper en Steenbeek op relevante externe of interne factoren, hiermee doelen zij op de stakeholders in het interactieve proces. Hiermee geven zij aan dat draagvlak iets is dat kan bestaan onder alle lagen van de samenleving, van burger tot burgemeester. In principe is dit dus ook te meten onder al deze lagen. Voor dit onderzoek is het vooral van belang om na te gaan hoe het is gesteld met het draagvlak onder de belanghebbenden en niet onder het bestuur. In de literatuur staat deze focus te boek als onderzoek naar 'institutioneel draagvlak' (De Graaf, 2007, p. 43). Het betreft het draagvlak onder de belanghebbenden die deelnemen aan het

interactieve proces. Meer specifiek betreft het dus de deelnemende burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en andere overheden. Dat de focus zich in dit onderzoek richt op de belanghebbenden wil overigens niet zeggen dat draagvlak onder het bestuur niet van belang is. Voor de werkdefinitie in dit onderzoek betekent de keuze voor institutioneel draagvlak dat de nadruk komt te liggen op de belanghebbenden.

De werkdefinitie voor dit onderzoek die naar aanleiding van bovenstaande overwegingen ontstaat, ziet er als volgt uit:

De bereidheid onder belanghebbenden om loyaal mee te werken aan het beleid of aspecten daarvan.

Op deze definitie van draagvlak wordt in het vervolg van dit hoofdstuk voortgeborduurd teneinde uiteindelijk te komen tot een operationalisering van draagvlak.

4.3.2 Procesdraagvlak

Draagvlak kan zich voordoen in twee varianten, enerzijds is er procesdraagvlak en anderzijds het inhoudelijk draagvlak, in de werkdefinitie zijn deze varianten verscholen in respectievelijk de aspecten en het beleid. In dit onderzoek wordt, zoals aangegeven in paragraaf 4.2, alleen onderzoek gedaan naar het procesdraagvlak.

In de literatuur heerst het beeld dat procesdraagvlak en inhoudelijk draagvlak variabelen zijn die van elkaar afhankelijk zijn. Zo stellen Pröpper en Steenbeek (1998, p. 298) in een onderzoek naar methoden van interactieve beleidsvorming vast dat procesdraagvlak en inhoudelijk draagvlak vaak gelijk opgaan. Zij constateerden dat in driekwart van de gevallen waarin sprake was van een verbetering van het proces, dit positieve invloed had op het inhoudelijk draagvlak. In lijn daarmee geeft ook Edelenbos (1998, p. 315) aan dat een proces dat niet goed verloopt in de meeste gevallen ook tot niet bevredigende inhoudelijke resultaten zal leiden.

Iedere ambitieuze gemeente zal zowel procesdraagvlak als inhoudelijk draagvlak nastreven. Niet in de laatste plaats omdat de aanwezigheid van de één vaak ook de aanwezigheid van de ander betekent. Een gemeente die bijvoorbeeld inhoudelijk draagvlak nastreeft kan daarbij niet voorbij gaan aan een goed proces. In dit onderzoek wordt dan ook bekeken hoe participanten oordelen over het doorlopen proces en wat men laat meewegen in dit oordeel. Het inhoudelijk draagvlak komt zogezegd niet aan de orde, maar de mate waarin sprake is van verrijking vormt wel een indicatie voor de mate van inhoudelijk draagvlak.

Om te onderzoeken wat er zoal van invloed is op het procesdraagvlak wordt gebruik gemaakt van bestaande literatuur. Als eerste wordt het feitelijke procesdraagvlak vastgesteld door na te gaan hoe de participanten oordelen over het doorlopen proces. Vervolgens wordt bekeken of het procesdraagvlak tot stand komt door in de literatuur beschreven factoren of dat er wellicht andere of aanvullende factoren zijn die hiervoor van belang zijn. In de volgende paragraaf komen de factoren aan de orde die volgens enkele auteurs het oordeel van participanten over het proces beïnvloeden.

4.3.3 Factoren voor procesdraagvlak

Om procesdraagvlak te realiseren geven Boedeltje en De Graaf (2004) aan dat de juiste invulling van een drietal proceskenmerken van belang is. Het gaat hier om de inhoudelijke openheid, de openheid van het proces en de invloed. Wat deze proceskenmerken inhouden wordt in enkele alinea's kort toegelicht.

De *inhoudelijke openheid* heeft betrekking op de mate waarin belanghebbende participanten de ruimte krijgen om hun eigen belangen over het voetlicht te brengen. Er is sprake van inhoudelijke openheid wanneer in het proces ruimte bestaat voor nieuwe ideeën of initiatieven. Er zijn gevallen bekend waarin de beleidsmakers hun plannen al ongeveer klaar hadden en middels een interactief proces zoveel mogelijk steun daarvoor te verwerven. Men probeerde het beleid dan als het ware goed te verkopen (Woltjer, 1997, p. 51). In dergelijke gevallen bestaat er niet of nauwelijks ruimte voor participanten voor eigen inbreng en is er sprake van draagvlak als product.

De *openheid van het proces* draait erom in hoeverre belanghebbenden toegelaten worden tot het interactieve proces. Een eerste aspect hierbij is of men überhaupt *toegang* krijgt tot de verschillende fasen in het interactieve proces. Een ander belangrijk punt is de *informatievoorziening* aan de participanten. Participanten zijn vaak bereid mee te denken met de overheid, maar daarbij is het wel een voorwaarde dat de informatie op basis van openheid en gelijkwaardigheid gedeeld wordt (Pröpper en Steenbeek, 1998, p. 293). In dit kader is ook de *transparantie* gedurende het proces van belang. Edelenbos (2001, p. 355) geeft aan dat het voor participanten belangrijk is dat bij selectie (zie paragraaf 4.4.4) in *openheid* duidelijke keuzes worden gemaakt. Het gaat daarbij om de wijze waarop door het procesmanagement wordt omgesprongen met de input van de participanten. Men zal een proces als transparant beschouwen wanneer men eigen inbreng terug ziet keren in het proces of de besluitvorming. Ook wanneer op basis van *goede argumenten* wordt aangegeven waarom de eigen inbreng niet wordt verwerkt, zal men dit zien als een bijdrage aan de transparantie van het proces.

De *invloed* die participanten in het proces krijgen is ook van belang voor hun oordeel over het proces. De invloed hangt samen met de positie die belanghebbenden hebben op de participatieladder (zie paragraaf 3.4.3). Hoe hoger men op deze ladder staat, des te groter mag ook de invloed verondersteld worden. Pröpper en Steenbeek (1998, p. 293) geven aan dat op basis van de participatieladder sprake is van invloed vanaf laddersport 3; adviseren. Volgens Boedeltje en De Graaf leidt voldoende invloed voor participanten tot een positieve houding ten opzichte van het proces.

4.3.4 Gradaties van draagvlak

De definitie van draagvlak in dit onderzoek handelt om de bereidheid van belanghebbenden om loyaal mee te werken aan het beleid of aspecten daarvan. De bereidheid kan, afhankelijk van verschillende factoren, groot maar ook totaal afwezig zijn. Vertaald naar draagvlak is dit te graderen van positief tot negatief met als tussenvorm neutraliteit. Van draagvlak is sprake zolang er geen sprake is van weerstand (De Graaf, 2007, p. 41) en dus bereidheid mee te werken. Vanaf het moment dat er weerstand of verzet tegen beleid of aspecten daarvan wordt waargenomen is in de bewoordingen van De Graaf sprake van negatief draagvlak. Negatief draagvlak kan zich ook uiten in het overtreden of negeren van het gevormde beleid. Als tussenvorm hanteert De Graaf het begrip neutraal draagvlak. Hiervan is sprake zolang men zich neerlegt bij het gevormde beleid. Men staat er dan niet per definitie achter, maar kan er wel mee leven. Dit bijvoorbeeld doordat men inziet dat voor de belangen van een grotere groep wordt gekozen of omdat men inziet dat de eigen doelen binnen de beleidskaders niet verwezenlijkt kunnen worden.

In het kader van een zo eenduidig mogelijke toepassing van begrippen, zal draagvlak in dit onderzoek in de gradaties worden toegepast zoals weergegeven in tabel 4.1. Deze tabel is geïnspireerd op de indeling van De Graaf (2007, p. 41).

Gradaties van draagvlak.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Positief draagvlak</i>; er is steun voor het beleid of aspecten daarvan onder de relevante externe of interne partijen. ▪ <i>Neutraal draagvlak</i>; er is sprake van naleving of tolerantie ten aanzien van het beleid of aspecten daarvan onder de relevante externe of interne partijen. ▪ <i>Negatief draagvlak</i>; er is sprake van weerstand of verzet tegen het beleid of aspecten daarvan onder de relevante externe of interne partijen.

Tabel 4.1: Gradaties van draagvlak

4.3.5 Operationalisering

Om vast te stellen in hoeverre er sprake is van procesdraagvlak hoeft enkel de vraag gesteld te worden hoe men over het algemeen oordeelt over het doorlopen proces. Wanneer de mate van procesdraagvlak is vastgesteld, is de volgende vraag in dit onderzoek welke factoren hierop van invloed zijn. Om erachter te komen of de in de literatuur gevonden factoren (Boedeltje en De Graaf, 2004) daadwerkelijk van invloed zijn, wordt onderzocht hoe deze in de onderzochte gemeenten zijn ingevuld. Daarbij wordt de mate waarin zij in totaliteit variëren vergeleken met de geconstateerde mate van procesdraagvlak.

Voor het onderzoek naar de factoren wordt gekeken naar de elementen die vermeld zijn in de tweede kolom van tabel 4.2.

Procesdraagvlak	
Inhoudelijke openheid = Ruimte voor inbreng belanghebbende participanten	<ul style="list-style-type: none"> • Kregen belanghebbenden voldoende kans om hun belangen in te brengen? • Was er sprake van voldoende beleidsruimte, waardoor daadwerkelijk wat gedaan is met de inbreng van belanghebbenden?
Openheid van het proces = Mate waarin inbreng van belanghebbende participanten wordt gewenst/geaccepteerd	<ul style="list-style-type: none"> • Werden er belanghebbenden buitengesloten van het proces? • Werd informatie met en door belanghebbenden gedeeld? • Gebeurde het in- en uitselecteren van ingebrachte variatie in openheid/transparantie?
Invloed = Hoeveelheid invloed van de participanten	<ul style="list-style-type: none"> • Was de mate waarin belanghebbenden invloed hadden naar hun tevredenheid?

Tabel 4.2: Operationalisering draagvlak

Om in kaart te brengen hoe en of de bovenstaande zaken zijn voorgekomen in de onderzochte gemeenten worden interviews gehouden met procesmanagers en participanten. De interviewvragen

die hiervoor zijn opgesteld zijn weergegeven in bijlage 1. Daarin wordt ook weergegeven welke vragen betrekking hebben op welke factoren.

Naast de hierboven genoemde factoren kan het procesdraagvlak ook nog beïnvloed worden door andere factoren, zogenaamde *externe factoren*. Deze factoren worden behandeld in paragraaf 4.5. Nu wordt eerst het onderwerp *verrijking* behandeld.

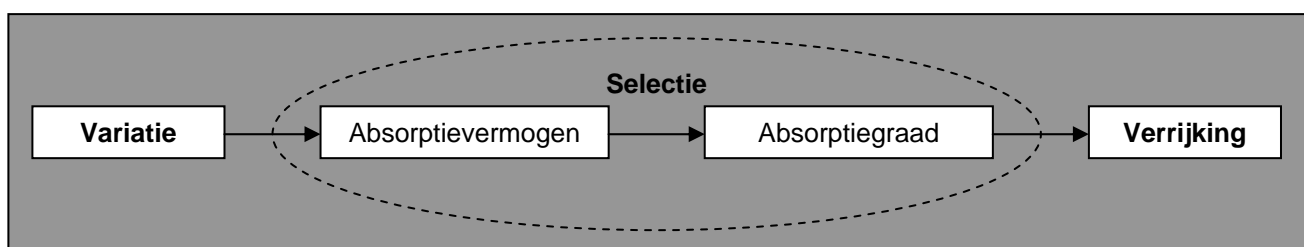
4.4 Verrijking

Bij de keuze voor interactieve processen zijn draagvlak en verrijking zoals aangegeven de belangrijkste motieven, voor belanghebbenden ligt dit echter anders. Voor *belanghebbenden* is de voornaamste reden om te participeren in een interactief proces dat zij door kennis en inzichten invloed kunnen uitoefenen op de uitkomsten (Lanser, 2004, p. 31). In de literatuur staat dit beter bekend als *verrijking*. Zoals in paragraaf 4.2 al is aangegeven heeft verrijking betrekking op het vinden van oplossingen waarin verschillende belangen vertegenwoordigd zijn (Edelenbos, 2001, p. 351).

In deze paragraaf komen de elementen aan de orde waardoor verrijking tot stand komt, het gaat om volledige variatie en *selectie*. Verder wordt aangegeven welke factoren in de literatuur van belang worden geacht voor volledige variatie en selectie. In dit onderzoek wordt uiteindelijk onderzocht op welke wijze deze factoren de variatie en selectie beïnvloeden of dat er wellicht andere factoren van belang zijn.

4.4.1 Bouwstenen voor verrijking

Om in een interactief proces verrijking te realiseren is het allereerst van belang dat er vanuit zo veel mogelijk (deskundige) hoeken zinvolle inspraak komt. Dit wordt aangeduid als variatie. De volgende stap is om goed om deze variatie goed te be- en verwerken. Door Edelenbos (2001) wordt het be- en verwerken van variatie aangeduid als selectie. Het gaat volgens hem bij selectie om een combinatie van ‘absorptievermogen’ en ‘absorptiegraad’. Al met al moet er heel wat water door de Rijn alvorens daadwerkelijk sprake is van verrijking. Het gaat om een aaneenschakeling van de voorwaarden zoals weergegeven in figuur 4.1.



Figuur 4.1: Voorwaarden voor verrijking

In de bovenstaande figuur zijn variatie en selectie (door absorptie) de centrale begrippen. Hoe deze begrippen gestalte krijgen wordt in de volgende paragrafen achtereenvolgens uiteengezet.

4.4.2 Variatie

Het begrip variatie handelt om ‘het genereren van een zo groot mogelijke veelheid aan alternatieven, argumenten, gegevens en overige ideeën vanaf de aanvang van een (interactief) beleidsproces’ (Edelenbos, 2001, p. 350). De variatie dient in principe zo groot als mogelijk te zijn, omdat dan simpelweg alle deskundigheid en belangen vertegenwoordigd zijn.

Om variatie minder abstract te maken (zie paragraaf 4.2.5) wordt hieronder weergegeven in tabel 4.3 welke gradaties variatie zich in dit onderzoek kan voordoen. Er is sprake van volledige variatie wanneer vanaf het begin alle belangen uit de gehele gemeenschap vertegenwoordigd zijn in het proces. Daarnaast zijn er middelmatige en lage variatie op een glijdende schaal.

De variatie
<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Volledige variatie</i>: het gehele potentieel aan mogelijke alternatieven, argumenten, gegevens en overige ideeën was vanaf de aanvang van het proces aanwezig. ▪ <i>Gedeeltelijke variatie</i>: het potentieel aan mogelijke alternatieven, argumenten, gegevens en overige ideeën was vanaf de aanvang van het proces gedeeltelijk aanwezig. ▪ <i>Geen variatie</i>: het potentieel aan mogelijke alternatieven, argumenten, gegevens en overige ideeën was gedurende het proces niet aanwezig.

Tabel 4.3: De variatie

4.4.3 Factoren voor variatie

Auteurs maken in de literatuur aannames over de factoren die volgens hen leiden tot volledige variatie. In dit onderzoek wordt nagegaan of het voldoen aan deze factoren daadwerkelijk leidt tot volledige variatie. Het zou zo kunnen zijn dat volledige variatie (mede) beïnvloed wordt door andere factoren. De factoren waarvan vooralsnog wordt aangenomen dat zij aanleiding vormen voor volledige variatie komen hierna aan de orde. Het gaat om de volgende factoren¹:

- Inclusie en selectie van actoren.
- Gelijkwaardige behandeling.
- Competenties.

Wat bovenstaande factoren precies inhouden, wordt hierna in enkele alinea's kort toegelicht.

Om een zo groot mogelijke veelheid aan informatie te verwerven in het proces is *inclusie van actoren nodig*. Hiervoor is het van belang dat in principe iedere belanghebbende toegang heeft tot het proces. Wanneer (groepen) personen worden uitgesloten van het proces bestaat een gerede kans dat niet alle mogelijke informatie in het proces wordt opgenomen. Een eerste voorwaarde voor het creëren van variatie is dan ook dat het proces open staat voor alle belanghebbenden en dat er in beginsel geen van hen wordt buitengesloten (Edelenbos, Domingo, Klok, Van Tatenhove, 2006, p. 24).

Naast deskundigheid wordt de mate van variatie ook bepaald door het aantal verschillende belangen dat in het proces vertegenwoordigd is, de mate van *representativiteit* (V.d. Peppel en Prummel, 2000, p. 17). Voor verrijking is het van belang dat er veel verschillende meningen en attitudes (houdingen) aanwezig zijn. Dit kan, mits er goed mee om wordt gegaan (zie selectie, paragraaf 4.2.3), een grote bijdrage leveren aan het verrijken van de te ontwikkelen visie. Door vanuit verschillende waarden en invalshoeken te kijken in het proces van visieontwikkeling kunnen zoveel mogelijk beleidsopties aan de orde komen. Belangrijker nog daarbij, is dat er een minimaal aantal vergeten of overgeslagen wordt. Hierdoor is het mogelijk dat zo veel mogelijk potentiële problemen voor de toekomst vroegtijdig worden gesignaleerd, zodat daarop kan worden geanticipeerd. De inbreng van meerdere waarden en invalshoeken kan er ook voor zorgen dat stakeholders elkaar corrigeren en bijsturen (Quinn, 1997; Van Stokkom, 2003, p. 153). In interactieve processen is representativiteit niet vanzelfsprekend. Participatieve processen trekken namelijk veelal een bepaald publiek aan. Vooral hoog opgeleide, mannelijke en mondige burgers grijpen de mogelijkheid aan om te participeren (o.a. Hendriks en Tops, 2001, p. 110; Sanders, 1997, p. 348/349).

¹ Informatie verkregen uit mailcontact met Dr. J. Edelenbos, d.d. 04-02-2008.

In navolging van een open proces is het ook van belang dat iedere, eenmaal toegetreden, actor dezelfde kansen krijgt om zijn of haar input te leveren (Edelenbos et al., 2006, p. 31). Een *gelijkwaardige behandeling* zorgt voor een evenredige verdeling van de variatie. In dit kader is het ook van belang dat de informatie die men ter beschikking heeft zoveel mogelijk gelijkwaardig is. De kans bestaat dat deelnemers onvoldoende deskundigheid in huis hebben en dat deze deskundigheid ook niet van buitenaf wordt aangetrokken. Van deskundigen mag verwacht worden dat zij hun kennis (in redelijkheid) willen delen. Het delen van kennis draagt bij aan een effectief proces en zorgt voor draagvlak onder de deelnemers (Goverde en Lako, 2005, p. 546). Zoals gezegd kan deskundigheid zowel onder de belanghebbenden verdeeld zijn als onder eventuele externe deskundigen. In een ideale situatie beschikt iedereen over hetzelfde kennisniveau, dit is praktisch gezien echter moeilijk te realiseren. Wanneer het proces open staat voor iedereen is daar totaal geen grip op te krijgen. Ook wanneer participanten gericht worden uitgenodigd is het problematisch om rekening te houden met hun kennisniveau. In feite is men aangewezen op het materiaal (de participanten) dat men tot de beschikking heeft, men zou dus moeten roeien met de riemen die men heeft. Naar behoefte kan men dit daarom eventueel aanvullen met externe deskundigen.

Het hebben van gelijkwaardige mogelijkheden is één ding, het is echter ook de vraag of de actoren ook de *competenties* hebben om deze te benutten. Het is mogelijk dat zich actoren in het proces begeven die andere actoren (bewust) ondersneeuwen. Dit kan bijvoorbeeld veroorzaakt worden door een kennisverschil tussen de participanten of de aanwezigheid van dominante actoren tegenover bescheiden actoren (Edelenbos et al., 2006, p. 29). Om de variatie dus zo groot mogelijk te laten zijn, zou het goed zijn wanneer de actoren over ongeveer dezelfde competenties beschikken. Het gaat dan om verbale competenties maar ook om het beschikbare kennisniveau (Van Stokkom, 2003, p. 156).

De deskundigheid in een interactief proces kan tweeledig zijn. Enerzijds is er deskundigheid van participanten omtrent de situatie ter plaatse en ervaringen daarmee. Anderzijds kan deskundigheid worden ingebracht door onafhankelijke deskundigen die (in principe) geen ingezetenen zijn van de gemeente (Van Stokkom, 2003, p. 161). Onafhankelijke deskundigen worden nogal eens betrokken in een interactief proces om het bestuur en belanghebbenden (extra) te informeren op bepaalde beleidsterreinen. Het kan gaan om het inbrengen van (nieuwe) informatie en oplossingen op bepaalde beleidsterreinen. Hun inbreng kan ook worden gebruikt om het kennisniveau onder de stakeholders (enigszins) gelijk te trekken. Ook kunnen zij op basis van hun kennis en objectiviteit behulpzaam zijn om een dreigende of ontstane impasse in het proces af te wenden. Hoewel onafhankelijke deskundigen een belangrijke invloed kunnen hebben, vormen zij niet dé deskundigen die een interactief proces de extra dimensie geven. Dat blijven de belanghebbende participanten, waarvan beoogd wordt dat zij met hun inbreng en inzet de variatie naar een hoger niveau zullen stuwen. Gesteld mag dus worden dat de deskundigheid in het interactieve proces in eerste instantie gezocht dient te worden bij de verschillende stakeholders (gemeente en belanghebbenden). Vervolgens is het aan het procesmanagement om in te schatten of het kennisniveau voldoende is, of dat het aanvulling behoeft in de vorm van onafhankelijke deskundigheid.

4.4.4 Selectie

Wanneer het gaat om *selectie*, dan is het vraagstuk ‘*hoe om te gaan met de ingebrachte variatie?*’ in het geding. Selectie draait om het selecteren van de variatie aan informatie ten behoeve van het verdere beleidsproces of de politieke besluitvorming (Edelenbos, 2001, p. 250). Waar het in de variatiefase draait om het vergaren van een zo groot mogelijke diversiteit aan informatie, draait het in de selectiefase om het inventariseren van de variatie. Feitelijk betekent dit dat de variatie (tijdelijk) wordt stopgezet of verminderd, respectievelijk richting besluitvorming of met het oog op een volgende interactieve ronde. Ook kunnen verschillende oplossingen met elkaar worden

vervlochten en uitonderhandeld (Edelenbos en Goedhart, 2001, p. 13). Selectie bestaat uit de be- of verwerking van de in het proces gecreëerde variatie. Het bewerken van de variatie kan bestaan uit verschillende acties, bijvoorbeeld herformulering, concretisering, uitdieping, aanpassing of samenvoeging. Be- en verwerking bestaat verder uit het in- en uitselecteren van elementen van de ingebrachte variatie. In het eerste geval wordt de variatie opgenomen in de (verdere) ontwikkeling van de visie, in het tweede geval wordt bepaalde variatie juist geweerd uit het verdere proces. De selectie bepaalt kortom in hoeverre de variatie doorwerkt in het interactieve proces. Om selectie te operationaliseren heeft Edelenbos (2001, p. 351) de begrippen absorptievermogen en absorptiegraad in het leven geroepen. Hiermee wordt inzichtelijk gemaakt in welke mate selectie en dus doorwerking heeft plaatsgevonden. Wat de begrippen exact inhouden wordt in de volgende paragraaf verduidelijkt.

4.4.4.1 Absorptievermogen en absorptiegraad

Het *absorptievermogen* heeft betrekking op ‘het vasthouden en integreren van variatie’ (Edelenbos, 2001, p. 352/353). Vaak wordt de variatie niet vastgelegd en smelt het dus als sneeuw voor de zon. Het gevolg is dan dat de variatie opnieuw moet worden ‘aangemaakt’ in plaats van de variatie verder uit te diepen. Hierdoor wordt niet de volledige potentie van een interactief proces benut. Door onnauwkeurig met de variatie om te gaan, kunnen bovendien frustraties opgewekt worden ten aanzien van het proces. Dit kan gevolgen hebben voor het procesdraagvlak (zie paragraaf 4.3.3). Het sleutelbegrip is dus ‘consolidatie’, de mate waarin hier sprake van is wordt het absorptievermogen genoemd. Feitelijk draait het absorptievermogen om de mate van selectie die toegepast wordt om het proces voort te helpen.

Een stap verder in de tijd komt de *absorptiegraad* aan bod. De absorptiegraad betreft de mate waarin de gecreëerde variatie uiteindelijk terug te vinden is in de besluitvorming. Eigenlijk is het te vergelijken met het absorptievermogen, met dien verstande dat de absorptiegraad zich richt op de besluitvorming. Des te meer de ingebrachte variatie uiteindelijk in de besluitvorming wordt meegenomen, des te hoger de absorptiegraad. Edelenbos (2001, p. 351) onderscheidt drie graden van absorptie. Deze zijn opgenomen in tabel 4.4.

De absorptiegraad
<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Complete absorptie</i> (selectie als spons): de ideeën uit de variatie zijn volledig en herkenbaar terug te vinden in de besluitvorming. ▪ <i>Gedeeltelijke absorptie</i> (selectie als zeef): de ideeën uit de variatie zijn aangepast of gedeeltelijk terug te vinden in de besluitvorming. ▪ <i>Geen absorptie</i> (selectie als schild): de ideeën uit de variatie worden geheel niet (onherkenbaar of onbeargumenteerd) opgenomen in de besluitvorming.

Tabel 4.4: De absorptiegraad

4.4.4.2 Absorptievermogen en absorptiegraad tezamen

Wanneer er sprake is van volledige variatie en zowel het absorptievermogen als de absorptiegraad groot zijn, wordt gesproken van verrijking van het proces (Edelenbos, 2001, p. 351). Hierover meer in paragraaf 4.2.5 waarin de operationalisering van verrijking aan de orde is.

4.4.5 Factoren voor selectie

Om in een interactief proces verrijking te realiseren zijn de in deze paragraaf geïntroduceerde begrippen variatie en selectie van belang. Zoals aangegeven is het van belang dat de variatie navolging krijgt in de vorm van goede selectie. Om variatie goede navolging te geven is het volgens Edelenbos (2001, p. 354-355) van belang om met een aantal factoren rekening te houden. Bij de beschrijving van variatie en selectie is een aantal van deze factoren al terloops aan de orde geweest. Het gaat om aspecten die inspelen op de gevoelens van de participanten waarvan het zeer aannemelijk is dat zij dit niet zullen accepteren. Dit kan een gevaar vormen voor de verrijking, het

draagvlak kan er echter ook terdege onder te leiden hebben (zie paragraaf 4.3.2.1). In dit onderzoek wordt nagegaan of de door Edelenbos genoemde factoren werkelijk bijdragen tot goede selectie. Het zou ook kunnen zijn dat goede selectie (mede) beïnvloed wordt door andere factoren. Deze factoren komen aan de orde in paragraaf 4.5.1 aangaande externe factoren.

De factoren voor volledige variatie die door Edelenbos zijn benoemd, zijn de volgende:

- Afwisselen van variatie en selectie.
- Zichtbare selectie.
- Beargumentering van opname of afwering.
- Koppeling van arena's.
- Ideeënintegratie.

Het *afwisselen van variatie en selectie* betekent dat gedurende het creëren van variatie reeds selectie plaats vindt. Dit is van belang om drie redenen. Allereerst zorgt het ervoor dat de variatie in het proces niet verloren gaat en men daardoor rondjes blijft draaien om dezelfde issues. Ten tweede kunnen voortschrijdende inhoudelijke inzichten ontstaan die steeds verder worden uitgediept. Tot slot beargumenteerd Edelenbos dat inhoudelijke voortgang ervoor zorgt dat de participanten enthousiast blijven om zich voor het proces in te zetten.

Wanneer de selectie in de variatie wordt uitgevoerd zullen de participanten volgens Edelenbos willen weten wie daarbij betrokken zijn en daar graag *zicht* op willen houden. In het beste geval is het zo dat belanghebbenden ter plekke getuige kunnen zijn van het selecteren uit de variatie. In het licht van bovenstaande bezien is *beargumentering van opname of afwering* wellicht belangrijker. Plausibele verklaringen van het bestuur kunnen op begrip rekenen en zorgen voor voortgang van het proces. De argumentatie kan bepalen of men zich zal verzetten tegen- of zich neerleggen bij besluiten. Onbeargumenteerde selectie kan leiden tot veel verzet en afbreuk doen aan het succes van het interactieve proces (Goverde et al., 2005, p. 537). Dit is tevens van belang voor het procesdraagvlak (zie paragraaf 4.3.2.2).

Het realiseren van een hoge absorptiegraad vraagt erom dat aangemaakte variatie behouden blijft tot in de besluitvorming. Hiervoor is het volgens Edelenbos van belang dat er sprake is van *koppeling van arena's*. De bestuurlijke organisatie dient hiervoor voeling te houden met wat zich in het interactieve proces afspeelt.

Tot slot bepleit Edelenbos dat participanten niet alleen gezien dienen te worden als informatieverschaffers, maar ook een rol moeten kunnen vervullen in de selectie. Door participanten hierin een rol te geven worden zij geconfronteerd met de belangen van anderen die het (wellicht) ook verdienen om door te werken in het verdere proces. Deze onderhandeling kan leiden tot 'pakketten' waarin meerdere alternatieven, argumenten, gegevens en overige ideeën vertegenwoordigd zijn. Uiteindelijk zou deze *ideeënintegratie* kunnen leiden tot uitkomsten waarin een diversiteit aan belangen vertegenwoordigd is, hetgeen duidt op verrijking en bovendien bijdraagt aan het draagvlak.

4.4.6 De mate van verrijking

Om te meten of er sprake is van verrijking door het interactieve proces dienen de variabelen *variatie* en *selectie/absorptiegraad* tezamen te worden gebracht. Hierbij blijft de indeling van Edelenbos (2001) op basis van variatie en selectie als uitgangspunt dienen. Om verrijking te realiseren dient het beleidsproces te beschikken over het vermogen om variatie te realiseren en middels selectie te consolideren en door te laten werken in beleid (Edelenbos, 2001, p. 350/351).

Zoals aangegeven is er sprake van verrijking wanneer er zowel sprake is van volledige variatie als goede selectie. Op het eerste gezicht lijkt verrijking op deze manier een simpele optelsom van variatie en selectie. Bij volledige variatie en complete absorptie is dit ook inderdaad het geval.

Wanneer variatie en/of selectie echter lager scoren dan betekent dit dat er sprake is van gedeeltelijke of geen verrijking. Wat de mate van verrijking is naar aanleiding van de verschillende scores van de variatie en de absorptiegraad wordt in de volgende paragraaf toegelicht.

Bij verrijking draait het erom dat variatie ook daadwerkelijk doorwerkt in de besluitvorming. Volledige variatie en complete absorptie (selectie) leiden daarom zagezegd tot verrijking. Wanneer echter wel volledige variatie wordt gegenereerd maar daar niets mee wordt gedaan dan is de volledige variatie niets meer waard. Dit geldt omgekeerd net zo goed. Wanneer er namelijk sprake is van slechte variatie en deze volledig wordt meegenomen in de besluitvorming dan is complete absorptie niets waard. In deze gevallen is er geen sprake van verrijking. Er mag daarmee gesteld worden dat geen variatie en/of geen absorptie niet leiden tot verrijking.

Wanneer er gedeeltelijke variatie en complete of gedeeltelijke absorptie is, dan is er nog sprake van gedeeltelijke verrijking. Dit komt doordat in die gevallen nog enige variatie doorkomt in de besluitvorming. Andersom geldt hetzelfde voor veel en gedeeltelijke variatie in combinatie met complete absorptie.

Bovenaande optelsommen hebben als uitkomst verschillende niveaus van verrijking. Om deze niveaus te visualiseren is dit uitgewerkt in tabel 4.5.

Uitkomst	Variatie	Selectie
		Absorptiegraad
Verrijking	+	+
Gedeeltelijke verrijking	±	±
	+	±
Geen verrijking	±	+
	+	-
	±	-
	-	+
	-	±
	-	-

Tabel 4.5: Totaalscore verrijking

4.4.7 Operationalisering

In de voorgaande paragraaf is aan de orde geweest hoe de uiteindelijke mate van verrijking wordt vastgesteld. In de literatuur zijn factoren verondersteld die van invloed zouden zijn op de mate van variatie en selectie (absorptie). Of het daadwerkelijk nodig is om aan deze factoren te voldoen wordt in dit onderzoek onderzocht. De factoren zijn samengebracht in tabel 4.6, naar aanleiding van deze verdeling zijn ook de interviewvragen opgesteld (zie bijlage I). Net als bij het procesdraagvlak geldt ook hier dat er *externe factoren* (zie paragraaf 4.5) van invloed zouden kunnen zijn op de mate van verrijking.

Verrijking	
Variatie = Veelheid aan inbreng ideeën en suggesties	<ul style="list-style-type: none"> • In hoeverre was er sprake van inclusie en selectie van belanghebbenden? • Was er sprake van representativiteit onder de participanten? • Was er sprake van gelijkwaardige behandeling van belanghebbenden? • Beschikten participanten over voldoende en gelijkwaardige competenties?
Selectie = In hoeverre variatie is terug te vinden in besluitvorming (absorptiegraad)	<ul style="list-style-type: none"> • Werde regelmatig een selectie gemaakt uit de variatie? • Vond selectie “zichtbaar” voor de belanghebbenden plaats? • Vond altijd beargumentering van opname of afwering van variatie plaats? • Waren besluitvormers aanwezig in het proces? • Werden belanghebbenden actief betrokken bij de selectie?

Tabel 4.6: Operationalisering verrijking

Voor bovenstaande factoren geldt net als bij draagvlak dat middels interviews in kaart is gebracht hoe en of ze zich voor hebben gedaan bij de onderzochte gemeenten. Welke vragen betrekking hebben op welke factoren is beschreven in bijlage 1.

4.4.8 Niet realiseren van verrijking

De mogelijkheid dat er geen sprake is van verrijking wordt door critici gezien als motief om juist niet voor een interactief proces te kiezen. De sterke punten hebben vaak ook een spiegelbeeld dat de zwaktes en bedreigingen ervan laat zien. Onvoldoende deskundigheid van participanten, een ontoegankelijk proces en een te sterke intentie om tot consensus te komen zijn hier voorbeelden van. Eigenlijk zou hier het omgekeerde verhaal worden beschreven van de elementen die moeten leiden tot variatie. In dit geval wordt volstaan met de vaststelling dat de afwezigheid van variatie en/of onvoldoende absorptie ervoor zorgen dat er geen sprake is van verrijking.

Één van de meest opvallende bedreigingen voor verrijking is de drang om op consensus aan te sturen. Deelnemers zouden zich kunnen fixeren op het (snel) komen tot compromissen. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen omdat men te zeer gericht is op het bereiken van bepaalde doelen, waardoor men bereid is om een haalbare beleids optie te kiezen. Wanneer het aantal uiteenlopende belangen in het proces groter is, zal men eerder geneigd zijn te kiezen voor een optie die nog enigszins recht doet aan de eigen belangen. Een gevolg daarvan zou kunnen zijn dat een probleem onvoldoende wordt uitgediept waardoor de best mogelijke uitkomst er niet komt (o.a. Goverde en Lako, 2005, p. 538; Schedler en Glastra, 2001, p. 343). Wanneer men aan de wensen van veel participanten tegemoet wil komen kan men kiezen voor minder goede en robuuste oplossingen. Het gevaar is dus dat men aanstuurt op compromissen die eigenlijk voor niemand (echt) waardevol zijn (Pröpper en Steenbeek, 2001, p. 149). De fixatie op een compromis wordt ook wel bestempeld als ‘te veel aandacht voor het proces’ (o.a. Edelenbos, 2001, p. 352; Hendriks en Tops, 2001, p. 110). Één van de problemen daarbij is dat de inhoud, datgene waar het werkelijk om gaat, niet meer het centrale uitgangspunt is. Dit komt doordat de leiders van het proces vaak willen zorgen voor zaken als

vermaak, spanning en spektakel. Om aan te sturen op verrijking is het daarom van belang dat de procesmanager de aandacht vestigt op de inhoud.

4.5 Procesdraagvlak en verrijking, invloed externe factoren

In de voorgaande paragrafen zijn telkens factoren aan de orde gekomen die door toonaangevende auteurs van belang werden geacht voor het realiseren van draagvlak en verrijking. De praktijk zal echter nog moeten uitwijzen of deze factoren daadwerkelijk van invloed zijn op het draagvlak en de verrijking. Het kan namelijk ook nog zo zijn dat er andere factoren zijn om te komen tot draagvlak en verrijking. Deze *andere factoren* worden in dit onderzoek gezien als *externe factoren*.

De factoren die eerder in dit hoofdstuk zijn beschreven, komen voort uit de literatuur. De aanwezigheid van externe factoren zal moeten blijken uit de praktijk. Tijdens de interviews zullen hierover derhalve zowel aan de procesmanagers als aan de belanghebbende participanten twee vragen worden voorgelegd. Allereerst wordt gevraagd wat men achteraf als negatief heeft ervaren in het proces van visieontwikkeling. Daarnaast wordt juist gevraagd naar positieve ervaringen. Uit deze open vraagstelling zouden nieuwe factoren aan het licht kunnen komen die niet te scharen zijn onder de genoemde factoren voor draagvlak en verrijking.

4.6 Beantwoording onderzoeksvraag 2

Met de in dit hoofdstuk weergegeven achtergronden over de begrippen draagvlak en verrijking die in dit hoofdstuk zijn beschreven kan de tweede onderzoeksvraag in dit onderzoek worden beantwoord. Deze tweede onderzoeksvraag luidde als volgt:

2. Hoe kunnen draagvlak en verrijking door interactieve beleidsvorming zich manifesteren in het proces van visieontwikkeling?

Aan het begin van dit hoofdstuk is vastgesteld dat er verwarring zou kunnen ontstaan wanneer met name het begrip draagvlak niet zorgvuldig zou worden afgebakend. Draagvlak kan namelijk betrekking hebben op de inhoud (*inhoudelijk draagvlak*) van het gevormde beleid maar ook op het proces dat doorlopen is om tot dat beleid te komen (*procesdraagvlak*). Het inhoudelijk draagvlak steunt deels op dezelfde variabelen als verrijking, de begrippen overlappen elkaar dan ook. *Verrijking* heeft namelijk ook betrekking op de mate waarin de inhoud van het beleid overeenkomt met de opvattingen van participanten. Om de scheiding tussen draagvlak en verrijking duidelijk te houden wordt derhalve in dit onderzoek gekeken naar *procesdraagvlak* en *verrijking*.

In dit onderzoek heeft draagvlak betrekking op de bereidheid onder belanghebbenden om loyaal mee te werken aan het beleid of aspecten daarvan. De hoeveelheid draagvlak voor beleid of aspecten daarvan komt tot uiting in de mate waarin men bereid is loyaal mee te werken. De hoeveelheid draagvlak kan positief, neutraal of negatief zijn. In het eerste geval verleent men medewerking, in het tweede is er noch sprake van weerstand noch van actieve steun en in het derde geval bestaat er weerstand of verzet tegen het gevormde beleid of aspecten daarvan. Met aspecten wordt onder andere het proces van visieontwikkeling bedoeld.

In de literatuur wordt bepleit dat er sprake is van draagvlak wanneer wordt voldaan aan de factoren *inhoudelijke openheid*, *openheid van het proces* en voldoende *invloed* voor de participanten. In dit onderzoek zal door gerichte vraagstelling (zie bijlage 1) worden bekeken of deze daadwerkelijk bepalend zijn voor het procesdraagvlak. Daarbij speelt ook de vraag of er wellicht andere factoren zijn die bepalend zijn voor de mate van procesdraagvlak.

Verrijking gaat om het vinden van oplossingen waarin verschillende belangen vertegenwoordigd zijn. Het komt tot stand door een voldoende mate van *variatie* en *selectie*. Variatie slaat op het genereren van een zo groot mogelijke veelheid aan alternatieven, argumenten, gegevens en overige

ideeën vanaf de aanvang van een (interactief) beleidsproces. Feitelijk dient dus uit alle hoeken van de gemeenschap betrokkenheid te zijn in het proces. De mate waarin sprake is van variatie is medebepalend voor de hoeveelheid verrijking. De andere bepalende factor is selectie, hierbij gaat het erom hoe om wordt gegaan met de ingebrachte variatie. De variatie kan volledig behouden blijven voor het proces, gedeeltelijk of in gewijzigde vorm behouden worden of totaal verloren gaan voor het proces. Men spreekt hierbij achtereenvolgens van *complete absorptie*, *gedeeltelijke absorptie* en *geen absorptie*. Deze absorptiegraden vertalen zich rechtstreeks door in de kwaliteit van de selectie. Om uiteindelijk de mate van verrijking te bepalen worden de hoeveelheid variatie en selectie tezamen genomen. Deze som kan uitkomen in *verrijking*, *gedeeltelijke verrijking* en *geen verrijking*.

**DEEL 2:
EMPIRISCH ONDERZOEK**

5. Onderzoeksopzet

5.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is op basis van beschikbare literatuur een theoretisch kader gevormd. Dit kader dient als basis voor het empirisch onderzoek. In het empirisch onderzoek wordt een beeld gevormd van interactieve processen van visieontwikkeling die in andere gemeenten zijn doorlopen (onderzoeksvraag 3). Daarbij wordt onderzocht hoe draagvlak en verrijking zich hebben gemanifesteerd en wat daartoe aanleiding gaf (onderzoeksvraag 4). In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe het empirisch onderzoek naar deze vraagstukken is opgezet.

5.2 Het onderzoek

De voor dit onderzoek benodigde data bestaan uit gegevens over de interactieve processen van visieontwikkeling die andere gemeenten reeds hebben doorlopen. Op basis van het *theoretisch kader* en de *operationalisering van draagvlak en verrijking* is een onderzoeksprotocol opgesteld dat kan voorzien in de informatiebehoefte (zie bijlage I). Op basis van dit protocol kunnen de data worden verkregen die nodig zijn om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Naast een model aan de hand waarvan data kunnen worden verkregen biedt het protocol ook een basis om verschillende cases gestructureerd weer te geven. Dit maakt het eenvoudiger om cases met elkaar te vergelijken.

5.3 Onderzoeksmethode

Voor dit onderzoek worden casestudies uitgevoerd. Voor de selectie van de cases geldt een aantal criteria waaraan voldaan moet worden. Om praktische redenen richt het onderzoek zich op gemeenten in het oosten des lands, derhalve dienen de gemeenten in Gelderland of Overijssel te liggen. Verder wordt een eis gesteld aan de grootte van de gemeente, dit in de zin van het aantal inwoners. Aangezien de resultaten van dit onderzoek betrokken worden op de gemeente Bronckhorst dienen de gemeenten enigszins vergelijkbaar te zijn. Bronckhorst telt bijna 38.000 inwoners, het streven is dus om gemeenten te selecteren die dit aantal benaderen. De gemeenten die voldoen aan bovengenoemde criteria dienen daarnaast ook nog eens te voldoen aan een aantal essentiële randvoorwaarden. Allereerst is het voor het onderzoek van belang dat het interactieve proces gedocumenteerd is. Ten tweede dient de besluitvorming ten aanzien van de visieontwikkeling te zijn afgerond. Een laatste vereiste is dat de procesmanager en ten minste één belanghebbende participant beschikbaar zijn voor een interview. Op basis van deze criteria is een vijftal cases geselecteerd:

- Epe (Gelderland, ongeveer 33.000 inwoners in 2001)
- Duiven (Gelderland, ongeveer 26.000 inwoners in 2004)
- Olst-Wijhe (Overijssel, ongeveer 17.000 inwoners in 2006)
- Hardenberg (Overijssel, ongeveer 57.500 inwoners in 2003)
- Wijchen (Gelderland, ongeveer 38.500 inwoners in 2001)

(Bron t.a.v. inwoneraantallen: www.cbs.nl)

Bij de gemeenten Olst-Wijhe en Hardenberg valt op dat ze qua aantal inwoners nogal sterk afwijken van de gemeente Bronckhorst. Het aantal gemeenten dat aan de bovengenoemde eisen kan voldoen is echter onvoldoende. Als goede alternatieven is daarom de keuze op deze gemeenten gevallen. Bij de keuze heeft meegespeeld dat deze gemeenten hun processen goed gedocumenteerd hebben.

5.4 Onderzoeksubject en –populatie

Aangezien de invulling en resultaten van interactieve processen (grote) verschillen kunnen vertonen, zullen *interactieve processen van visieontwikkeling in meerdere gemeenten* bestudeerd worden. Deze interactieve processen van visieontwikkeling vormen het *object van onderzoek*. Omdat in dit onderzoek geen capaciteit is voor uitgebreid onderzoek onder (grote delen van) meerdere gemeenschappen wordt de studie gehouden onder nauw betrokkenen bij de interactieve processen. Om de interactieve processen zo goed mogelijk te beschrijven wordt gebruik gemaakt van eventueel beschikbare procesbeschrijvingen en rapporten/verslagen van de interactieve processen. Dit kan vervolgens worden aangevuld met informatie die tijdens interviews wordt ingewonnen. De interviews worden gehouden op basis van het onderzoeksprotocol (Bijlage 1). Om de interactieve processen zo objectief mogelijk in kaart te brengen worden zowel de *procesmanagers* als *belanghebbende participanten* geïnterviewd, zij vormen de *onderzoekspopulatie*. Per gemeente zal het dan gaan om één procesmanager en één nauw betrokken belanghebbende participant. Deze laatste kan geselecteerd worden op basis van informatie die wordt verschaft door de procesmanager of blijkt uit de documentenanalyse. De vragenlijsten die tijdens de interviews aan de procesmanagers en participanten zijn voorgelegd, zijn te vinden in bijlage 2. De lijst met geïnterviewden is verwerkt in bijlage 3.

6. Beschrijving van de cases

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de cases beschreven die het object van onderzoek vormen. De cases worden beschreven in procesmatige zin. Er wordt per case weergegeven welke stappen zijn ondernomen om uiteindelijk te komen tot de toekomstvisies van de betreffende gemeenten. De beschrijving van iedere case begint met het beschrijven van de motieven (zie paragraaf 4.4.1) die de gemeenten hadden om het proces interactief in te richten. Bij de feitelijke beschrijving van de processen wordt gebruik gemaakt van de indeling van interactieve processen die is weergegeven in paragraaf 3.5.1 van dit onderzoek. Het betreft hier de introductiefase, de fase van meningsvorming en de besluitvormingsfase. Per fase wordt, mits van toepassing, weergegeven welke rol belanghebbende participanten speelden. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de participatieladder die is toegelicht in paragraaf 3.4.3.

Tot slot van dit hoofdstuk wordt de derde onderzoeksvraag van dit onderzoek beantwoord, namelijk hoe de processen van visieontwikkeling in de onderzochte gemeenten zijn ingericht. Eerst volgt echter een uitgebreide beschrijving van de vijf onderhavige cases in dit onderzoek, achtereenvolgens zijn dit Epe, Duiven, Olst-Wijhe, Hardenberg en Wijchen.

6.2 Proces van visieontwikkeling gemeente Epe

In de gemeente Epe is in 2001 het initiatief genomen om een algehele toekomstvisie te gaan ontwikkelen. Dit onder het motto 'regeren is vooruitzien'. Er is in de gemeente Epe gekozen voor een interactief proces om uiteenlopende redenen.

6.2.1 Motieven voor het interactieve proces

De gemeente Epe heeft destijds gekozen voor een proces van visieontwikkeling met een interactief karakter. Hiervoor had men verschillende motieven. Meest in het oog springen de motieven *inhoudelijke verrijking* en het creëren van een zo groot mogelijk *draagvlak* onder de bevolking. Naast deze motieven noemt de procesmanager als positief neveneffect *uitbreiding van participatie en democratie* en *verbetering van het imago van de gemeente*.

Op basis van de bovengenoemde motieven is in de gemeente Epe dus gekozen om het proces interactief in te richten. In de volgende paragrafen wordt beschreven hoe achtereenvolgens de introductiefase, fase van meningsvorming en de besluitvormingsfase in hun werk gingen.

6.2.2 Introductiefase

In de introductiefase heeft de gemeente Epe gebruik gemaakt van de kennis in de ambtelijke organisatie. Daaronder vielen onder meer een communicatieadviseur en de hoofden van verschillende afdelingen. Zij hebben gezamenlijk een procesontwerp opgesteld en dit later afgestemd met het bestuur, het College van B&W van de gemeente Epe.

Als eerste werd in samenwerking met adviesbureau KPMG een rapportage gemaakt van thema's die op dat moment speelden in de gemeente Epe. Vervolgens is een aantal scenario's geschetst over de wijze waarop dit zich zou kunnen ontwikkelen in de toekomst. Kortom; de sterke en zwakke punten en de kansen en bedreigingen zijn in beeld gebracht. De scenario's zijn gestructureerd aan de hand van deze thema's:

- Demografische structuur.
- Natuur, landschap en ruimtelijke ontwikkeling.
- Regionale ligging.
- Economie en werkgelegenheid.

- Voorzieningen en welzijn.
- Gemeente Epe als organisatie.

Om van de bovenstaande thema's te weten te komen hoe de burgers er precies over dachten, heeft de gemeente Epe de eerste interactieve stappen ondernomen. Men heeft een aantal instrumenten gekozen die aan de orde zullen komen in de volgende paragraaf over de fase van meningsvorming. Ook de besluitvormingsfase werd in de introductiefase reeds vastgelegd, hierover meer in de betreffende paragraaf 6.2.4.

6.2.3 Fase van meningsvorming

Om met de gemeenschap van de gemeente Epe in contact te komen, heeft de gemeente besloten een drietal instrumenten in te zetten. Het betrof hier een *introductiefolder met enquête*, een *doelgroepenbijeenkomst* en een *publieksbijeenkomst*. Hoe deze instrumenten zijn ingezet wordt hieronder achtereenvolgens beschreven.

In de gemeente Epe is huis aan huis, begeleid door een *introductiefolder*, een *schriftelijke enquête* uitgezet om middels een aantal stellingen te weten te komen hoe belangrijk men de verschillende thema's (zie paragraaf 6.2.2) vond. Een voorbeeld van zo'n stelling is 'Epe moet sterk verjongen', hierop kon men reageren middels een vijfpuntsschaal van 'zeer mee oneens' tot 'zeer mee eens'. Ook kon men buiten de stellingen om kort een eigen kijk op de toekomst van Epe geven. Bij het invullen van de enquête kon men ook aangeven of men in het vervolgtraject van de visieontwikkeling betrokken wilde worden. Dit betekende een uitnodiging voor een publieksbijeenkomst en/of het ontvangen van nieuwsbrieven aangaande de status van de visieontwikkeling.

De uitslagen van de enquête werden verwerkt in het rapport van KPMG aangaande de sterktes, zwaktes en bedreigingen voor de toekomst van Epe.

Ondertussen was de ambtelijke organisatie van de gemeente Epe begonnen met het formeren van groepen voor het *doelgroepenoverleg*. In termen van dit onderzoek valt dit onder de noemer *expertbijeenkomsten*. De groepen werden samengesteld uit mensen die de belangen van een grotere groep vertegenwoordigden. Te denken valt aan ondernemersverenigingen, land- en tuinbouworganisaties en welzijnsorganisaties. Met hun kennis over de verschillende onderwerpen werden de thema's nog verder uitgediept en meer detaillistisch uitgewerkt met wensen, behoeften en verwachtingen voor de toekomst.

Als vervolg hierop is een viertal *publieksbijeenkomsten* geweest, in alle vier de kernen één. Ook hier zijn de thema's weer verder uitgediept en mocht iedereen zijn mening geven.

Alle informatie uit de enquête, doelgroepenoverleggen en publieksbijeenkomsten is bijeengebracht. Hierbij werd de gemeente ondersteund door onderzoeksbureau SGB0 (sociaal-geografisch en bestuurskundig onderzoek) van de VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten). Uiteindelijk heeft de ambtelijke organisatie alle informatie vertaald naar een *ambtelijk slotdocument*.

Daarna zijn nog twee *publieksbijeenkomsten* gehouden waar het slotdocument ter discussie lag. Alle belanghebbende participanten kregen hier nog eenmaal de mogelijkheid om hun zienswijzen naar voren te brengen. De gemeente heeft deze publieksbijeenkomsten ook aangegrepen om bepaalde keuzes toe te lichten.

6.2.3.1 Belanghebbende participanten in de fase van meningsvorming

In de fase van meningsvorming hebben twee categorieën belanghebbenden hun medewerking verleend. Het gaat om de *burgers en bedrijven en maatschappelijke organisaties*. De burgers kregen zowel bij de enquête als bij publieksbijeenkomsten de kans om hun zienswijze in te brengen. Bedrijven en maatschappelijke organisaties kregen deze mogelijkheid tijdens de doelgroepenbijeenkomsten. Wat de gemeente betreft hadden de participanten bij zowel de enquête als bij het doelgroepenoverleg en de publieksbijeenkomsten evenveel recht van spreken. Hun positie op de participatieladder benadert het meeste de vierde sport; *coproduceren*. Het betrof een zorgvuldig proces waarin de mening van belanghebbenden zwaar werd gewogen en werd meegenomen richting het slotdocument. Bovendien kreeg men aan het einde van de fase van meningvorming de kans om nogmaals de eigen standpunten te belichten in twee publieksbijeenkomsten.

6.2.4 Besluitvormingsfase

In de besluitvormingsfase is in tegenstelling tot de fase van meningsvorming niet of nauwelijks meer sprake geweest van een interactief proces. De gemeenteraad heeft kennis genomen van de resultaten van het slotdocument en zich hierover later informeren door een raadscommissie. Vervolgens heeft men het slotdocument geaccordeerd waardoor het officieel is aangenomen als zijnde 'Toekomstvisie Epe 2010, voortbouwen op kwaliteit' (Gemeente Epe, 2003). Uiteraard kregen de ingezetenen van de gemeente Epe de mogelijkheid van traditionele inspraak.

6.2.4.1 Belanghebbende participanten in de besluitvormingsfase

Doordat belanghebbenden in deze fase alleen nog beroep konden doen op hun recht op inspraak staan zij eigenlijk nauwelijks op de participatieladder. De Raad had inmiddels een keuze gemaakt en van de inspraak heeft men min of meer kennis genomen. Op de inspraak is gereageerd middels het beargumenteren van gemaakte keuzes, dit was goed te doen aangezien de keuzes voortkwamen uit de zeer interactieve fase van meningsvorming. Feitelijk liet de Raad de belanghebbenden dus alleen weten waarover men praatte, daarmee staan de belanghebbende participanten op sport één van de participatieladder; *informereren*.

6.3 Proces van visieontwikkeling gemeente Duiven

De gemeente Duiven is in het voorjaar van 2004 begonnen met het ontwikkelen van haar toekomstvisie. In maart 2006 is uiteindelijk de toekomstvisie door de raad vastgesteld onder de titel 'Duiven kiest voor kwaliteit'. De toekomstvisie is een richtinggevend document waaraan door het bestuur beleidskeuzes worden verbonden. Het betreft een toekomstvisie voor 2015-2020.

6.3.1 Motieven voor het interactieve proces

De gemeente Duiven heeft de keuze voor een interactief proces om verschillende redenen gemaakt. Op de voorgrond stonden de motieven *inhoudelijke verrijking* en *vergroting van het draagvlak*. Verder geeft de procesmanager aan dat er behoefte bestond om de burgers meer bij de politiek te betrekken. *Uitbreiding van participatie en democratie* was dus ook zeker één van de motieven om het proces interactief in te richten.

Hoe de exacte inrichting van het proces eruit ziet wordt in de volgende paragrafen per procesfase beschreven.

6.3.2 Introductiefase

Het procesontwerp is opgesteld door de politiek, te weten het College en de Raad. Daarbij is de politiek ondersteund door een adviesbureau, P2 managers. De Raad heeft het ontwerp uiteindelijk vastgesteld.

Tijdens de introductiefase werd het proces opgedeeld in een drietal beleidsterreinen. Deze terreinen waren Welzijn, Ruimtelijke Ordening en de samenwerking tussen gemeente en externe partners. De gemeente heeft ervoor gekozen om te werken met scenario's, deze liepen uiteen van uitgaande van extreme groei van de gemeente tot behoud van de huidige proporties.

Om de belanghebbenden uit de gemeente Duiven te betrekken bij het proces werd allereerst de publiciteit gezocht via lokale kranten. Verder is besloten om te werken met *expertgroepen*. Ook zijn er *interviews* gehouden en is er gebruik gemaakt van *internetfora*. Verder zijn er eigenlijk geen bijeenkomsten of andere interactieve activiteiten gepland voor het proces. Hoe de expertbijeenkomsten in hun werk gingen wordt kort beschreven in de volgende paragraaf over de fase van meningsvorming.

6.3.3 Fase van meningsvorming

Voor de fase van meningsvorming heeft de gemeente Duiven vertrouwd op de kennis van participanten in *expertgroepen*. In de expertgroepen kregen vertegenwoordigers van grote organisaties en bedrijven een plek. De expertgroepen opereerden op eerder genoemde terreinen Welzijn, Ruimtelijke Ordening en de samenwerking tussen gemeente en externe partners. Zoals aangegeven waren er geen publieksbijeenkomsten gepland, individuele burgers kregen echter wel de mogelijkheid om deel te nemen aan het proces. Via advertenties in kranten werden zij namelijk geattendeerd op het proces en 'uitgenodigd' om deel te nemen aan expertbijeenkomsten. Men kon zich dus aanmelden, maar hiervan is slechts door enkele participanten gebruik gemaakt.

Naast gebruikmaking van expertbijeenkomsten heeft de gemeente ook *interviews* gehouden met belangrijke stakeholders uit de gemeente Duiven. Dit alles om zoveel mogelijk te weten te komen over de huidige staat van Duiven en de wensen voor de toekomst. In dit kader is er ook voor sommige onderwerpen gebruik gemaakt van *internetfora*.

Naar aanleiding van de inzet van bovenstaande instrumenten bleek op sommige onderwerpen wel eens de behoefte om een onderwerp verder uit te diepen. Daarom zijn over sommige onderwerpen dan ook extra *publieksbijeenkomsten* ingepland.

De geleverde en bruikbare inbreng van participanten uit de verschillende rondes werd geplaatst in één van de vier scenario's. Deze vier scenario's zijn vervolgens volledig uitgewerkt waarna ze terecht kwamen in de besluitvormingsfase.

6.3.3.1 Belanghebbende participanten in de fase van meningsvorming

In de fase van meningsvorming is in de gemeente Duiven prominent gebruik gemaakt van *vertegenwoordigers van bedrijven en maatschappelijke instellingen*. Men pretendeerde daar de meeste relevante kennis te kunnen halen en vertrouwde dus op hun expertise. Aangezien er nadrukkelijk sprake was van samenwerking tussen de gemeente en deze expertgroepen stonden zij op sport 4 (*coproduceren*) van de participatieladder aldus de procesmanager. De participanten die via *internetfora*, *interviews* en *publieksbijeenkomsten* bij het proces betrokken waren stonden op sport 2, *raadplegen*. Men maakte wel dankbaar gebruik van de informatie die zij inbrachten, maar de expertgroepen vormden de belangrijkste gesprekspartners.

6.3.4 Besluitvormingsfase

In de besluitvormingsfase is met name gehandeld door het College en de Raad. Het College heeft de slotdocumenten voorbereid en uiteindelijk is door de Raad een besluit genomen. Dit nadat de gebruikelijke inspraak had plaatsgevonden, ook is er een hoorzitting geweest waarop de politiek

haar keuzes heeft toegelicht. In maart 2006 is uiteindelijk de toekomstvisie door de Raad vastgesteld onder de titel 'Duiven kiest voor kwaliteit'.

6.3.4.1 Belanghebbende participanten in de besluitvormingsfase

Uit het bovenstaande blijkt wel dat voor de belanghebbenden slechts een kleine rol was weggelegd. In de hoorzitting kreeg men nog de kans om toelichting te vragen op gemaakte keuzes. De Raad had in principe haar besluit genomen en nam de inbreng ter kennisneming aan. In dit licht bezien stonden de belanghebbende participanten op sport twee van de participatieladder, *raadplegen*.

6.4 Proces van visieontwikkeling gemeente Olst-Wijhe

In de gemeente Olst-Wijhe heeft men in 2006 besloten tot de ontwikkeling van een toekomstvisie. De gemeente heeft een toekomstvisie vastgesteld de te varen koers voor de komende jaren te bepalen. In de brochure over de toekomstvisie wordt de visie dan ook wel bestempeld als een reisgids. Daarbij merkt men op dat sommige reizen makkelijk te maken zijn en er voor anderen een uitgebreide planning nodig is.

6.4.1 Motieven voor het interactieve proces

Bij de keuze voor een interactief proces had de gemeente een viertal motieven voor ogen, aldus de procesmanager in de gemeente Olst-Wijhe. Het *vergroten van het draagvlak* wordt gezien als hét belangrijkste motief omdat het van belang is zoveel mogelijk mensen achter de visie te krijgen. In dit kader had men ook *verbetering van de samenwerking met externe partijen* hoog in het vaandel staan. Verder ging men voor *inhoudelijke verrijking* en hoopte men op *vergroting van het probleemoplossend vermogen van de samenleving*.

In de gemeente Olst-Wijhe had men dus veel verwachtingen van het interactieve proces. In dit kader heeft men een uitgebreid interactief proces ingericht. Hoe men dit proces heeft ingericht wordt beschreven in de volgende paragrafen.

6.4.2 Introductiefase

In de introductiefase heeft de gemeente Olst-Wijhe intern het procesontwerp opgesteld. Het feitelijke procesontwerp is gemaakt door de ambtelijke organisatie waarna de Raad het uiteindelijk heeft geaccordeerd. In de gemeente Olst-Wijhe is ervoor gekozen om te werken met een stuurgroep die de spil van het proces vormde en werd geschaduwde door een adviesbureau dat alle informatie documenteerde.

Naast de stuurgroep zouden ook andere interactieve structuren worden uitgezet om achtergrondinformatie te vergaren. Zo is gewerkt met *expertbijeenkomsten* op een drietal thema's, namelijk landbouw, bedrijvigheid en recreatie en toerisme. Verder heeft men ook *interviews* gehouden met stakeholders en zijn er drie *publieksbijeenkomsten* geweest.

6.4.3 Fase van meningsvorming

Tijdens de fase van meningsvorming zijn de bovengenoemde interactieve structuren in de praktijk gebracht. Zoals beschreven vormde de *stuurgroep* het belangrijkste overlegorgaan tijdens de visieontwikkeling. Daarin participeerden twee vertegenwoordigers van plaatselijke belangen, enkele ondernemers en een aantal maatschappelijke organisaties. Omdat de stuurgroep een overzichtelijk geheel moest blijven, heeft men hierin keuzes moeten maken. In de stuurgroep werd feitelijk vorm gegeven aan de toekomstvisie. Men sprak er ondermeer over de informatie die tijdens andere interactieve rondes was vergaard.

Eén van deze interactieve rondes betrof de *interviews met sleutelfiguren en stakeholders*. Het betrof mensen die weten wat belangrijk is voor de gemeente Olst-Wijhe maar ook zeker eigen belangen voor het voetlicht brachten. Naast interviews is er ook gebruik gemaakt van *expertbijeenkomsten*. De meest aanwezige experts kwamen uit Olst-Wijhe, maar er waren er ook bij die van buiten de gemeenschap kwamen. Ook zijn er drie *publieksbijeenkomsten* gehouden waarop de gehele gemeenschap van de gemeente Olst-Wijhe welkom was.

De informatie die naar voren kwam gedurende de interactieve rondes werd verwerkt door een adviesbureau. Zij zijn langzaam gekomen tot een toekomstvisie voor de gemeente Olst-Wijhe.

6.4.3.1 Belanghebbende participanten in de fase van meningsvorming

De participanten in deze fase hadden een verschillende status. Zoals beschreven vormde de stuurgroep de spil van het proces van visieontwikkeling. De resultaten van de vergaderingen van de stuurgroep werden voorgelegd aan de Raad die in de besluitvormingsfase de eindbeslissing zou gaan nemen. Men kon eventueel afwijken van de voorstellen van de stuurgroep mits goed beargumenteerd, de positie van de stuurgroep op de participatieladder was dan ook sport drie; *adviseren*.

De participanten in interviews, expertbijeenkomsten en publieksbijeenkomsten hadden een wat andere status. Van hen verwachtte de gemeente vooral achtergrondinformatie die de stuurgroep zou kunnen gebruiken. In die zin staat men op sport twee, *raadplegen*.

6.4.4 Besluitvormingsfase

In de besluitvormingsfase zijn de resultaten van alle interactieve rondes doorgeleid richting de Raad. Zij hebben zich erover gebogen en een beslissing genomen over de toekomstvisie. Bij het nemen van besluiten werd de opinie van participanten als leidraad genomen. In de praktijk bleek dit evenwel niet altijd het geval, hierover meer in paragraaf 2.1.3 van hoofdstuk 6. In deze fase was er nog wel ruimte voor de traditionele inspraak van burgers. Hierop is door de Raad gereageerd door het beargumenteren van gemaakte keuzes.

6.4.4.1 Belanghebbende participanten in de besluitvormingsfase

Ook in de gemeente Olst-Wijhe was de rol van de participanten min of meer uitgespeeld met het starten van de besluitvormingsfase. Men had nog wel het recht op inspraak, maar de Raad zorgde nam het besluit. Wel zou zij zich daarbij laten leiden door de algemene opinie, maar een actieve rol was er niet meer weggelegd voor de participanten. Aangezien de Raad wel kennis nam van de inspraak en uiteraard van alle input in de fase van meningsvorming kan de positie van de participanten op de participatieladder beschouwd worden als sport twee, *raadplegen*.

6.5 Proces van visieontwikkeling gemeente Hardenberg

De gemeente Hardenberg is in 2001 ontstaan uit een aantal gemeenten. Na een periode van harmonisatie ontstond er na drie jaar vanuit de gemeenteraad het idee om een toekomstvisie te maken om nog meer een geheel te creëren. In 2003 is men gestart om na te denken over de toekomstvisie.

6.5.1 Motieven voor het interactieve proces

Bij de keuze voor een interactief proces blijkt de gemeente Hardenberg vooral de relatie met de burger hoog in het vaandel te hebben. Aangezien het een nieuwe gemeente betrof wilde men graag in contact treden met de burgers. In dat kader noemt de procesmanager ondermeer de *verbetering van de samenwerking met externe partijen* en de *uitbreiding van participatie en democratie*. Daarnaast wilde men bij de visieontwikkeling een *zo groot mogelijk draagvlak realiseren*. Bijkomend voordeel zou dan *verbetering van het imago van de gemeente* moeten zijn. Tot slot was

verbetering van het proces een motief omdat men weinig protest verwachtte en dus oponthoud door ontevreden burgers.

Opvallend is dat inhoudelijke verrijking niet als motief gold in de gemeente Hardenberg. Men heeft namelijk niet de pretentie dat burgers beter zijn in het ontwerpen van een visie dan de specialisten.

6.5.2 Introductiefase

In de introductiefase hebben de Raad, het College van B&W, de directie en de griffie van de gemeente Hardenberg het procesontwerp gemaakt. Daarbij hebben zij geen externe hulp gehad en gevraagd.

In het procesontwerp heeft men ervoor gekozen om te werken met *publieksbijeenkomsten*, *internetfora* en *fotowedstrijden*. Daarnaast heeft men het proces afgetrapt met het uitbrengen van een speciale visiekrant die huis aan huis verspreid is. Op deze manier hoopte men de bevolking warm te maken om deel te nemen aan het proces.

6.5.3 Fase van meningsvorming

Om te inventariseren wat er zoal leefde in de samenleving was als eerste een drietal *publieksbijeenkomsten* belegd. Men wilde met name weten waar men prioriteit aan stelde. De resultaten hiervan moesten worden gestructureerd. Dit heeft men geordend in programmalijnen en scenario's. De scenario's vormden de basis voor het verdere proces. De gemeente wilde weten met welke scenario's de burgers zich het meest verbonden voelden. Hiervoor heeft men opnieuw *bijeenkomsten* belegd, deze werden geleid door raadsleden die hiermee hun betrokkenheid toonden en gelijktijdig impressies konden opdoen. De raadsleden waren bovendien getraind om het gesprek in goede banen te leiden. Tijdens de bijeenkomsten werden de aanwezigen verdeeld in kleine groepjes van vijf tot tien mensen zodat er ruimte kwam voor gesprek en discussie. Als afsluiting van de bijeenkomsten werden de groepjes weer bijeen gebracht en werd er toegewerkt naar een conclusie.

Ook is er gebruik gemaakt van *internet* door de burgers de mogelijkheid te geven om te reageren op specifieke vragen ten aanzien van de wensen. De reacties die hierop volgden werden meegenomen in de visieontwikkeling. Verder is er ook een *fotowedstrijd* geweest maar deze was vooral bedoeld om het een levendig proces te maken, inhoudelijk heeft dit niet of nauwelijks wat opgeleverd.

6.5.3.1 Belanghebbende participanten in de fase van meningsvorming

In de fase van meningsvorming waren *alle burgers* van de gemeente Hardenberg welkom. Het bleek echter dat met name het maatschappelijk middenveld op het proces af kwam. Het betrof een groep mensen die belangenvertegenwoordiger waren voor maatschappelijke organisaties en ondernemingen. De individuele burgers waren wel aanwezig maar zeker niet in meerderheid. De positie die de participanten in deze fase op de participatieladder hadden was sport drie, *adviseren*. De opinie van de participanten woog namelijk erg zwaar voor de Raadsleden die het uiteindelijke besluit zouden nemen in de volgende fase.

6.5.4 Besluitvormingsfase

Op het moment dat de besluitvorming aan de orde kwam hadden de raadsleden al uitgebreid kennis genomen van wat leefde in de samenleving dankzij hun aanwezigheid bij de *publieksbijeenkomsten*. Vrijwel alle input had een plekje in één van de vier scenario's. De raadsleden wisten naar aanleiding van de *publieksbijeenkomsten* wat er speelde waarna men één van de vier scenario's, die ook wel als vier visies kunnen worden gezien, heeft gekozen. De Raad werd bij haar keuze ondersteund door het College van B&W, het College gaf een advies over de uitvoerbaarheid van sommige delen van de visie. De Raad nam echter de eindbeslissing.

Burgers hadden nog wel de mogelijkheid om via de wettelijke inspraak standpunten in te brengen, maar doordat de Raad middels het interactieve proces al veel kennis had genomen van wat er leefde kon men keuzes makkelijk verantwoorden. Hier komt één van de motieven om voor een interactief proces te kiezen naar voren, namelijk de verbetering van het proces.

6.5.4.1 Belanghebbende participanten in de besluitvormingsfase

De mogelijkheden die belanghebbenden hebben gehad om invloed uit te oefenen in de besluitvorming is beperkt tot de inspraak. Men kon daar nog bedenkingen naar voren brengen, maar eigenlijk was er al een keuze gemaakt op basis van de input in het interactieve proces. De Raad nam dus feitelijk slechts kennis van de bedenkingen. Daarbij stonden de belanghebbende participanten dus feitelijk op sport twee van de participatieladder, *raadplegen*.

6.6 Proces van visieontwikkeling gemeente Wijchen

In 2000 en 2001 is een discussie ontstaan tussen het managementteam en het College over welke keuzes worden gemaakt over de aard van het proces van visieontwikkeling. Men heeft destijds besloten dat het College het proces diende te sturen. Er is een adviesbureau ingehuurd om het proces te ondersteunen. Het College en de Raad namen de verantwoordelijkheid voor het proces en de ambtelijke organisatie kwam wat meer op de achtergrond te staan. Het bestuur heeft besloten om het één en ander interactief in te richten.

6.6.1 Motieven voor het interactieve proces

In de gemeente Wijchen is met name gekozen voor een interactief proces om *het draagvlak voor de te ontwikkelen visie te vergroten*. Men hoopte dat zowel het bestuur als de maatschappij steun zou verlenen aan de visie door de vormgeving van het proces van totstandkoming. Verder geeft de procesmanager aan dat men ook hoopte op een *verbetering van het proces* doordat er per saldo minder weerstand vanuit de maatschappij zou moeten komen.

Net als in de gemeente Hardenberg gold *inhoudelijke verrijking* ook in Wijchen niet als een motief. Men had vooral een proces voor ogen waarmee de burgers zouden instemmen. De gedachte leefde daarbij niet dat de burgers kwalitatief beter beleid zouden kunnen maken dan de gemeente in haar eentje.

6.6.2 Introductiefase

In de introductiefase heeft het College van B&W samen met het managementteam het proces vormgegeven, hierbij werden zij ondersteund door een adviesbureau. In een later stadium heeft men daarbij ook de griffie betrokken opdat de Raad ook inzicht in het proces kreeg.

In het procesontwerp is ruimte gemaakt voor *publieksbijeenkomsten*, *expertbijeenkomsten* en *internetfora*. Hoe deze middelen exact zijn ingezet wordt beschreven in de volgende paragraaf. Verder heeft de gemeente in de introductiefase algemene kaders gesteld waaraan de te ontwikkelen visie zou moeten voldoen.

6.6.3 Fase van meningsvorming

In deze fase is gebruik gemaakt van de drie hierboven beschreven middelen. Als eerste is gebruik gemaakt van een *klankbordgroep* waarin betrokkenen van ambtelijke afdelingen zaten, gezamenlijk met maatschappelijke organisaties en belangengroeperingen uit de gemeente Wijchen. De vergaderingen van de klankbordgroep mogen worden beschouwd als *expertbijeenkomsten*. Men trachtte via deze weg zo snel mogelijk zo veel mogelijk informatie te generen over de sterktes en zwaktes van de gemeente Wijchen.

Op basis van de informatie voortkomend uit de klankbordgroep is men vervolgens verder gegaan in het proces en heeft men een tweetal *publieke werkconferenties* georganiseerd die vrij toegankelijk

waren voor de inwoners van Wijchen. Hier kwamen naast burgers ook veel organisaties op af die in de klankbordgroep hadden gezeten. In een eerste werkconferentie werd de burgers middels dilemma's gevraagd naar de ambitieniveaus. Op basis hiervan is de gemeente ondertussen aan de slag gegaan met het ontwikkelen van een soortement conceptvisie die vervolgens in een nieuwe werkconferentie is voorgelegd aan de burgers. Hier bestond de ruimte om uitgebreid te discussiëren over het voorliggende stuk en konden nog aanpassingen worden bedongen. Daar waar dat paste binnen de in de introductiefase vastgestelde kaders werden eventuele aanpassingen gedaan. Tijdens het proces is er ook gebruik gemaakt van de mogelijkheid om via *internet* geluiden uit de maatschappij op te vangen, dit bleek evenwel geen succes.

6.6.3.1 Belanghebbende participanten in de fase van meningsvorming

In de fase van meningsvorming heeft de samenleving van de gemeente Wijchen uitgebreid de mogelijkheid gehad om van zich te laten horen. Eerst heeft men via een klankbordgroep getracht zoveel mogelijk achtergrondinformatie te genereren die in het vervolg van het proces is ingezet bij de werkconferenties. Aangezien het vooral ging om het verwerven van achtergrondinformatie kan de positie van de klankbordgroep op de participatieladder worden gezien als sport twee, *raadplegen*.

De betrokkenen bij de werkconferenties kregen vervolgens een zwaarder wegende stem in het proces. De mening van de aanwezigen werd zeer serieus genomen en waar passend binnen de kaders meegenomen in het verdere proces. Op de participatieladder wordt een dergelijke mate van interactiviteit geplaatst op sport vier, *coproduceren*.

6.6.4 Besluitvormingsfase

Nadat de verschillende bijeenkomsten met de participanten in de gemeente Wijchen hadden plaatsgevonden werd het tijd voor de besluitvorming. De besluitvormingsfase is lang gaan duren doordat in het proces een inhoudelijke fout was gemaakt. Er was een zogenaamde ecologische verbindingzone in de gemeente waarmee in de visie geen rekening was gehouden. Daarom moest de visie worden heroverwogen waardoor het proces een stuk langer heeft geduurd dan de bedoeling was.

Aangezien de ecologische verbindingzone niet leefde onder de bevolking is besloten hen niet opnieuw te raadplegen. De ecologische verbindingzone is toen ambtelijk verwerkt in het stuk dat interactief tot stand was gekomen. Toen vervolgens de nieuwe visie, met daarin de ecologische verbindingzone, bij de provincie werd neergelegd bleek deze toch nog niet te voldoen. Enerzijds diende men namelijk relevante plannen in voor de inrichting van de ecologische verbindingzone, terwijl anderzijds in de toekomstvisie een woningbouwbestemming op diezelfde plek werd voorzien. Na deze tegenslag werd de motivatie binnen de gemeente om een visie te ontwikkelen steeds minder. Men heeft daarna in een langdurig proces van ruim twee jaar de visie grondig aangepast. In deze visie kwam de verbindingzone tot zijn recht en werden zoveel mogelijk wensen uit de gemeenschap meegenomen. Op deze wijze werd voldaan aan de opdracht van het College en de Raad om een visie te ontwikkelen. Al met al konden de ambities die voortkwamen uit de fase van meningsvorming echter nauwelijks meer worden waargemaakt. De visie is hierdoor verworden tot een conservatief document. Het visiedocument is afgerond, waarna deze in een spreekwoordelijke lade is beland. De visie leeft hierdoor eigenlijk niet meer in Wijchen.

In de besluitvormingsfase hadden hierdoor niet alleen het College van B&W en de Raad een rol, maar ook de provincie Gelderland keek mee of de gemeente in de visie wel rekening hield met de ecologische verbindingzone.

6.6.4.1 Belanghebbende participanten in de besluitvormingsfase

In de besluitvormingsfase hadden de participanten in de gemeente Wijchen recht op de normale vormen van inspraak. Hiervan heeft men vrij gemiddeld gebruik gemaakt, dat wil zeggen dat er niet veel meer of minder inspraak was dan bij andere beleidstrajecten. Aangezien het recht op inspraak bestond, kan ook voor de gemeente Wijchen gesteld worden dat de participanten op de tweede sport, *raadplegen*, van de participatieladder stonden.

6.7 Beantwoording onderzoeksvraag 3

Met het beschrijven van de vijf cases in dit onderzoek kan een antwoord worden gegeven op de derde onderzoeksvraag. De derde onderzoeksvraag luidt als volgt:

3. Hoe zijn de processen van visieontwikkeling in de onderzochte gemeenten ingericht?

Door eerst per procesfase de grote lijnen te beschrijven wordt middels een samenvatting daarvan in paragraaf 6.7.4 een antwoord gegeven op de derde onderzoeksvraag. In paragraaf 6.7.1 tot 6.7.3 wordt hierna per fase kort beschreven hoe de processen zijn ingericht.

6.7.1 Introductiefase

De introductiefase werd in iedere gemeente min of meer hetzelfde ingevuld, in die zin dat men de gemeenschap er niet bij betrok. Het was dus in geen van de onderzochte gemeenten een interactieve aangelegenheid. Er zijn vier structuren te onderscheiden in de introductiefase.

De eerste te onderscheiden structuur is die waarin de ambtelijke organisatie het proces van visieontwikkeling voorbereid en in een later stadium het bestuur vraagt het ontwerp te accorderen.

Dit is zowel het geval geweest in de gemeente Epe als in de gemeente Olst-Wijhe.

In de tweede structuur, die van de gemeente Duiven, is het bestuur verantwoordelijk voor de voorbereiding van het interactieve proces. De Raad en het College van B&W hebben het procesontwerp opgesteld waarbij zij werden ondersteund door een adviesbureau.

Als derde variant kan de gemeente Hardenberg worden aangemerkt, daar hebben mensen uit het gehele gemeentelijke apparaat het proces voorbereid. Hier werkten zowel het bestuur als de directie en de griffie mee.

De vierde structuur, die van Wijchen, lijkt sterk op de derde. Met dien verstande dat men in de gemeente Wijchen ook nog is ondersteund door een extern adviesbureau.

In de introductiefase is dus overal gehandeld door het bestuur en/of de ambtelijke organisatie. In sommige gevallen hadden zij daarbij ondersteuning van een adviesbureau.

Tijdens de introductiefase stelden de gemeenten de thema's vast die tijdens het proces van visieontwikkeling behandeld zouden gaan worden. Ook bepaalde men welke interactieve instrumenten toegepast zouden gaan worden. Welke gemeenten gekozen worden blijkt uit de beschrijving van de fasen van meningsvorming.

6.7.2 Fase van meningsvorming

In alle onderzochte gemeenten kreeg het proces met name een interactief karakter in deze fase. Hier werden burgers en experts, zowel vanuit hun professie als kennis van lokale omstandigheden, in de gelegenheid gesteld om hun zienswijzen naar voren te brengen. In vier van de vijf onderzochte gemeenten werd zowel gebruik gemaakt van expertbijeenkomsten als publieksbijeenkomsten. In Duiven en Olst-Wijhe waren de expertbijeenkomsten meer leidend dan de publieksbijeenkomsten, dit bleek ondermeer uit het feit dat de expertbijeenkomsten de laatste stem kregen. In Epe en Wijchen vormden de publieksbijeenkomsten juist een belangrijker platform dan de expertbijeenkomsten. In de gemeente Hardenberg is geen gebruik gemaakt van

expertbijeenkomsten, daar heeft men alle belanghebbenden gelijkgesteld. In de categorie ‘mondelijke contacten’ hebben de gemeenten Duiven en Olst-Wijhe ook nog gebruik gemaakt van interviews. Dit middel is met name gebruikt om achtergrondinformatie te verwerven. De gemeente Epe gebruikte voor het verwerven van achtergrondinformatie een enquête.

Over de hierboven genoemde instrumenten waren de procesmanagers van de gemeenten over het algemeen zeer tevreden. Het gebruik van internetfora en fotowedstrijden werd als minder geslaagd ervaren. Men was er niet direct negatief over, maar gaf wel aan dat het weinig extra bijgedragen heeft aan de visieontwikkeling.

Op de participatieladder staan de diverse participanten op verschillende posities. In de gemeenten Epe, Duiven en Wijchen (allen in Gelderland) stonden de belangrijkste participanten op sport vier, *coproduceren*. De procesmanagers van deze gemeenten geven aan dat er in samenspraak gekomen is tot de toekomstvisie. In Olst-Wijhe en Hardenberg (beide in Overijssel) stonden de participanten op sport drie van de participatieladder, *adviseren*.

6.7.3 Besluitvormingsfase

In deze fase hebben de gemeenten hun proces eigenlijk allemaal hetzelfde ingericht. Men heeft hier de wettelijke procedures inzake besluitvorming toegepast. Het enige wat hier interactief genoemd zou kunnen worden is de inspraak. Dit maakt echter geen verschil met normale beleidsprocessen. Men heeft in alle vijf de gemeenten nagestreefd om zoveel mogelijk tegemoet te komen aan de wensen die naar voren zijn gekomen tijdens de fase van meningsvorming. Aangezien daarmee een breed draagvlak was verworven had men met de verantwoording op de inspraak niet erg veel moeite.

Op de participatieladder staan de participanten in alle gemeenten op sport twee, *raadplegen*. Men kreeg namelijk de kans om inspraak te leveren, maar in de meeste gevallen nam men het eigenlijk slechts ter kennisneming aan.

6.7.4 Resumerend

Om dit hoofdstuk af te ronden wordt hier nog eenmaal kort weergegeven hoe de verschillende processen zijn verlopen.

In de *introductiefase* heeft geen van de onderzochte gemeenten gebruikt van belanghebbende participanten. Men heeft intern, in enkele gevallen met behulp van een adviesbureau, het procesontwerp opgesteld. In de *fase van meningsvorming* maakten alle gemeenten gebruik van publieksbijeenkomsten, hetzelfde geldt voor expertbijeenkomsten met uitzondering van de gemeente Hardenberg. De bijeenkomsten vormden de belangrijkste informatiebronnen en overlegplatformen in de gemeenten. Ook interviews en een enquête (Epe) vormden nuttige informatiebronnen. Andere interactieve instrumenten als internet en fotowedstrijden werden als minder nuttig ervaren. In drie gemeenten was sprake van coproductie en in twee ging het om adviseren. In de *besluitvormingsfase* leek het interactieve karakter in alle gemeenten opeens verdwenen, daar golden namelijk weer de gebruikelijke besluitvormingsprocedures. De positie van participanten op de participatieladder kan bestempeld worden als sport twee, raadplegen. Het bovenstaande is nog eens kort weergegeven in tabel 6.1.

Beknopt overzicht van de onderzochte interactieve processen			
	Fase	Hoogste positie participanten op participatieladder	Interactieve instrumenten
Epe	Introductie	n.v.t.	n.v.t.
	Meningsvorming	4, coproduceren	- Publieksbijeenkomsten - Expertbijeenkomsten - Enquête (in introductiefolder)
	Besluitvorming	2, raadplegen	- Reguliere inspraak
Duiven	Introductie	n.v.t.	n.v.t.
	Meningsvorming	4, coproduceren	- Publieksbijeenkomsten - Expertbijeenkomsten - Internetfora - Interviews
	Besluitvorming	2, raadplegen	- Reguliere inspraak
Olst-Wijhe	Introductie	n.v.t.	n.v.t.
	Meningsvorming	3, adviseren	- Publieksbijeenkomsten - Expertbijeenkomsten - Interviews
	Besluitvorming	2, raadplegen	- Reguliere inspraak
Hardenberg	Introductie	n.v.t.	n.v.t.
	Meningsvorming	3, adviseren	- Publieksbijeenkomsten - Internet(fora) - Fotowedstrijd
	Besluitvorming	2, raadplegen	- Reguliere inspraak
Wijchen	Introductie	n.v.t.	n.v.t.
	Meningsvorming	4, coproduceren	- Publieksbijeenkomsten - Expertbijeenkomsten - Internet(fora)
	Besluitvorming	2, raadplegen	- Reguliere inspraak

Tabel 6.1: Beknopt overzicht van de onderzochte interactieve processen

In het nu volgende hoofdstuk volgt de analyse van de cases, hierbij wordt bekeken hoe en of de verschillende processen hebben geleid tot procesdraagvlak en verrijking.

7. Analyse van de cases

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de cases die zijn beschreven in het voorgaande hoofdstuk geanalyseerd. De analyse is gericht op draagvlak en verrijking. De eerste vraag die zich opdringt is de mate waarin draagvlak en verrijking zich voordoen in de beschreven cases. Dit vormt het beschrijvende gedeelte in de beantwoording van de vierde onderzoeksvraag. Vervolgens wordt bekeken of de in hoofdstuk 3 beschreven factoren noodzakelijke en/of voldoende voorwaarden zijn voor het realiseren van draagvlak en verrijking. Ook wordt gekeken of er andere factoren zijn die van invloed zijn op het procesdraagvlak. Hiermee wordt het verklarende deel van de vierde onderzoeksvraag beantwoord.

Als eerste wordt uitgebreid beschreven hoe procesdraagvlak zich in de verschillende gemeenten heeft gemanifesteerd. Vervolgens wordt in paragraaf 7.3 hetzelfde gedaan met betrekking tot verrijking. In de daarop volgende paragrafen wordt achtereenvolgens geanalyseerd welke factoren van invloed zijn op procesdraagvlak en inhoudelijke verrijking.

In paragraaf 7.6 is tot slot van dit hoofdstuk de vierde onderzoeksvraag van dit onderzoek beantwoord.

In de tabellen en de vraagstelling bij interviews is gewerkt met driepuntsschalen, + staat voor positief of voldoende, ± staat voor niet positief/niet negatief of niet voldoende/niet onvoldoende en – staat voor onvoldoende of negatief. Aan + wordt het getal 3 toegekend, aan ± het getal 2 en aan – het getal 1. Door de plussen en minnen te kwantificeren kan een optelsom worden gemaakt en kunnen gemiddelden worden genomen. Hierdoor ontstaat het algemene oordeel ten aanzien van de verschillende variabelen.

7.2 Vaststelling mate van procesdraagvlak

De mate van procesdraagvlak is in dit onderzoek vastgesteld door te vragen in hoeverre er onder de participanten steun is voor het interactieve proces. Aan de participanten is dit direct gevraagd en aan de procesmanagers is de vraag gesteld hoe de participanten volgens hen dachten over het doorlopen proces. De beantwoording van deze vraag is verwerkt in tabel 7.1, de antwoorden van zowel de participanten als de procesmanagers zijn ingevuld en leiden tot een gezamenlijk eindoordeel over de mate waarin sprake is van procesdraagvlak.

Bestond er achteraf gezien steun onder de participanten ten aanzien van het doorlopen proces?			
	Oordeel participant	Oordeel procesmanager	Eindoordeel procesdraagvlak
Epe	Niet positief/ niet negatief	Niet positief/ niet negatief	<i>Neutraal (±)</i>
Duiven	Positief	Positief	<i>Positief (+)</i>
Olst-Wijhe	Niet positief/ niet negatief	Niet positief/ niet negatief	<i>Neutraal (±)</i>
Hardenberg	Positief	Positief	<i>Positief (+)</i>
Wijchen	Positief	Positief	<i>Positief (+)</i>

Tabel 7.1: Draagvlak in de onderzochte gemeenten

In de tabel valt als eerste op dat in alle onderzochte gemeenten zowel de participant als de procesmanager een eensluidend antwoord geven over de mate van procesdraagvlak. Wellicht had ondervraging van meerdere participanten een meer divers beeld opgeleverd. In dit onderzoek wordt per gemeente echter uitgegaan van één participant die als gemiddeld wordt beschouwd.

Verder is te zien dat in drie gemeenten het procesdraagvlak positief is en in twee gevallen neutraal. Alhoewel men in Epe en Olst-Wijhe niet positief oordeelde over het doorlopen proces leidde dit dus niet direct tot verzet. Van negatief draagvlak was dus geen sprake.

De hierboven vastgestelde mate van procesdraagvlak in de verschillende gemeenten wordt verderop in het verklarende deel van dit hoofdstuk gebruikt. Daarin wordt bekeken of de mate van draagvlak afhankelijk is van de factoren die behandeld zijn in paragraaf 3.3 van hoofdstuk 4. Nu eerst het vervolg van het beschrijvende deel van dit hoofdstuk, namelijk het vaststellen van de mate van verrijking in de onderzochte gemeenten.

7.3 Vaststelling van de mate van verrijking

Voor het vaststellen van het procesdraagvlak was het voldoende om slechts het oordeel van participanten over het proces te weten. Om de mate van verrijking vast te stellen moeten twee variabelen worden gemeten. Verrijking komt volgens Edelenbos tot stand wanneer er zowel sprake is van volledige variatie als complete absorptie (zie 4.4.1).

Om de kwaliteit van de variatie en selectie vast te stellen zijn in de interviews de onderstaande vragen gesteld.

Variatie:

In hoeverre waren de behartigers van de verschillende alternatieven, argumenten, gegevens en overige ideeën aanwezig in het proces?

Selectie:

In hoeverre is de input van participanten volledig en herkenbaar terug te vinden in de besluitvorming?

De antwoorden op de bovenstaande vragen zijn verwerkt in tabel 7.2. De kwaliteit van de variatie en selectie leiden gezamenlijk tot de mate van verrijking. Deze mate van verrijking komt tot stand door gebruik te maken van tabel 4.5 uit hoofdstuk 4.

In hoeverre heeft het interactieve proces van visieontwikkeling geleid tot inhoudelijke verrijking?			
	Variatie	Selectie	Mate van verrijking
Epe	+	±	Gedeeltelijke verrijking
Duiven	+	+	Verrijking
Olst-Wijhe	±	+	Gedeeltelijke verrijking
Hardenberg	+	+	Verrijking
Wijchen	+	+	Verrijking

Tabel 7.2: Mate van verrijking in de onderzochte gemeenten

Ook voor verrijking geldt dat er in drie gemeenten een positieve score is op te tekenen, terwijl in twee gemeenten gedeeltelijke verrijking was. Het meest opvallende is misschien wel dat de verdeling van positieve en gematigd positieve scores gelijk over de gemeenten verdeeld zijn als bij procesdraagvlak. Ook hier geldt namelijk dat Epe en Olst-Wijhe niet positief maar ook niet negatief scores terwijl de andere gemeenten positief scores. Dit zou kunnen duiden op correlatie tussen de mate van procesdraagvlak en verrijking. In paragraaf 3.1 van hoofdstuk 9 wordt hier verder op ingegaan.

De vaststelling van de mate van verrijking vormt de afsluiting van het beschrijvende deel van dit hoofdstuk. In het volgende, verklarende, deel van dit hoofdstuk worden deze resultaten verder gebruikt.

7.4 Factoren voor procesdraagvlak

In hoofdstuk 4 is een drietal proceskenmerken aangemerkt die door Boedeltje en De Graaf (2004) van belang worden geacht voor positief procesdraagvlak. Deze proceskenmerken, hierna factoren genoemd, zijn *inhoudelijke openheid*, *openheid van het proces* en *invloed*. Variatie in één of meerdere van deze variabelen zou volgens Boedeltje en De Graaf variatie in het *procesdraagvlak* kunnen opleveren. In de volgende paragrafen wordt in kaart gebracht hoe de drie factoren zich in de onderzochte gemeenten hebben gemanifesteerd. Tot slot wordt dan bekeken of variatie in deze factoren ook daadwerkelijk leidt tot variatie in het procesdraagvlak.

7.4.1 Inhoudelijke openheid

De inhoudelijke openheid van het proces draait erom in hoeverre er *ruimte* is geboden aan de participanten om hun inbreng te leveren. Het is belangrijk dat participanten vaak genoeg de *kansen* hebben gehad om input te leveren, zo wordt de kans kleiner dat onderwerpen onderbelicht blijven. Om erachter te komen of er voldoende kansen zijn geboden in het proces is aan de participanten gevraagd of zij vonden dat zij vaak genoeg in de gelegenheid zijn gesteld om input te leveren. Verder moet de gemeente *beleidsruimte* bieden aan de participanten zodat input van participanten kans maakt terug te keren in het uiteindelijke beleid. Om te bepalen of er voldoende beleidsruimte was is aan de procesmanagers gevraagd in hoeverre de toekomstvisie bij aanvang van het proces gereed was. Aan de participanten is gevraagd of zij vonden dat de gemeente open stond voor alle input.

De antwoorden op de bovengenoemde vragen zijn samengebracht in tabel 7.3. Het gemiddelde van de scores op *kansen* en *beleidsruimte* leidt tot de score op *inhoudelijke openheid*.

Inhoudelijke openheid			Algemeen oordeel inhoudelijke openheid
Epe	Kansen	+	+
	Beleidsruimte	+	
Duiven	Kansen	+	+
	Beleidsruimte	+	
Olst-Wijhe	Kansen	+	+
	Beleidsruimte	+	
Hardenberg	Kansen	+	+
	Beleidsruimte	+	
Wijchen	Kansen	+	+
	Beleidsruimte	+	

Tabel 7.3: Inhoudelijke openheid in de onderzochte gemeenten

Het aantal *kansen* dat de participanten hebben gehad om deel te nemen aan de interactieve processen wordt positief beoordeeld. Alle voor dit onderzoek benaderde participanten waren minimaal twee maal in de gelegenheid om hun zienswijze in te brengen. Dit blijkt men voldoende te vinden.

Ook de *beleidsruimte* die door gemeenten werd gegeven is in alle gemeenten positief beoordeeld. De procesmanagers hebben aangegeven dat er op voldoende terreinen mogelijkheden lagen voor de participanten om input te leveren. Dit werd beaamd door de ondervraagde participanten. In sommige gevallen werd wel aangegeven dat onhaalbare ideeën direct terzijde werden geschoven. Dit wordt echter als positief ervaren omdat het de voortgang van het proces bevordert.

Doordat men voldoende kansen heeft gehad en voldoende input kon leveren is het goed gesteld met de *inhoudelijke openheid*. De gemeenten hebben kortom serieuze mogelijkheden geboden aan de participanten om deel te nemen.

7.4.2 Openheid van het proces

De openheid van het proces gaat om de vraag of belanghebbenden in voldoende mate worden toegelaten tot (de kern van) het proces. Belangrijke aspecten daarbij zijn *toegang tot het proces*, *informatievoorziening* en *transparantie inzake beargumentering en het trekken van conclusies* (Boedeltje en De Graaf 2004).

Om de *toegang tot het proces* te bepalen is de procesmanagers gevraagd of alle belanghebbenden toegang hadden tot de fase van meningsvorming.

Voor het beoordelen van de *informatievoorziening* is aan de procesmanagers gevraagd of interactieve sessies altijd werden ingeleid. Aan de participanten is de vraag gesteld of zij dit voldoende achtten.

Om de *transparantie* van de processen te onderzoeken is gevraagd naar de rol die participanten kregen op het moment dat *selectie* plaatsvond. Zo is aan procesmanagers gevraagd of participanten aanwezig waren bij het selecteren van mee te nemen input. Verder is gevraagd of bij de selectie altijd beargumentering plaats vond. Aan de participanten is gevraagd wat zij vonden van deze selectie en hun betrokkenheid daarbij.

Het gezamenlijke oordeel van procesmanagers en participanten over de openheid van het proces is weergegeven in tabel 7.4.

Openheid van het proces			
			Algemeen oordeel openheid van het proces
Epe	Toegang tot proces	+	±
	Informatievoorziening	±	
	Transparantie	±	
Duiven	Toegang tot proces	+	±
	Informatievoorziening	+	
	Transparantie	±	
Olst-Wijhe	Toegang tot proces	+	±
	Informatievoorziening	+	
	Transparantie	±	
Hardenberg	Toegang tot proces	+	+
	Informatievoorziening	+	
	Transparantie	+	
Wijchen	Toegang tot proces	+	±
	Informatievoorziening	+	
	Transparantie	±	

Tabel 7.4: Openheid van het proces in de onderzochte gemeenten

Uit de interviews blijkt dat de toegankelijkheid van de verschillende processen goed was. In principe kon iedereen toetreden tot het proces van visieontwikkeling.

De informatievoorziening was over het algemeen ook naar behoren. Voorafgaand aan interactieve sessies werden korte inleidingen gegeven over de stand van zaken. Bijna alle participanten gaven aan hier tevreden mee te zijn. In de gemeente Epe had de participant voorafgaand aan de interactieve sessie het idee onvoldoende geïnformeerd te zijn. Tijdens het overleg werd hij echter toch nog voldoende geïnformeerd. Er kan dus gesteld worden dat de informatievoorziening tijdens

de interactieve processen goed was. De gemeenten informeerden de participanten door middel van korte situatieschetsen.

De transparantie van de verschillende processen is over het algemeen wat minder dan de toegankelijkheid en de informatievoorziening. Uit de toegankelijkheid en informatievoorziening blijkt dat de gemeenten iedereen in principe wel wilde betrekken in het proces. Op het moment dat er echter beslissingen werden genomen wilde het bestuur in vier van de vijf gemeenten zelf verantwoordelijk blijven. Desgevraagd gaven de procesmanagers aan waarom dit volgens hen zo was. Men lijkt het recht om besluiten te nemen, te zien als het recht dat men democratisch verworven heeft bij de verkiezingen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het antwoord van de procesmanager in de gemeente Duiven:

“De Raad is nou eenmaal het democratisch gekozen orgaan. Bovendien zou ik niet zien hoe de besluitvorming meer interactief zou kunnen worden ingericht. Verder bindt het bestuur zich in principe aan de uitkomsten van het interactieve proces.”

Het antwoord van de Duivense procesmanager komt overeen met de antwoorden van andere procesmanagers. De participanten oordelen over het algemeen gematigd positief tot positief over de transparantie van het proces. De participanten geven aan dat zij graag betrokken worden bij het trekken van conclusies uit bijeenkomsten waarbij zij aanwezig waren. Over het algemeen gebeurde dit dan ook wel. Men hecht daarbij uiteraard wel aan een juiste verslaglegging. Wat opvalt is dat men zich in drie van de vijf gemeenten (Epe, Olst-Wijhe en Wijchen) enigszins miskent voelt wanneer stukken meer definitief worden. Men heeft het idee voorbij te zijn gelopen door de gemeente. Opeens neemt men besluiten en lijkt men de inbreng van de participanten niet meer zozeer nodig te hebben. De reactie van de participant in Wijchen is hiervoor illustratief en komt overeen met de reacties van de participanten in Epe en Olst-Wijhe:

“Conclusies werden wel gecommuniceerd, maar de belanghebbenden hadden verder geen rol bij de totstandkoming ervan.”

Uit de reacties van participanten blijkt dat men graag bereid is om mee te denken bij visieontwikkeling, maar wel wenst serieus te worden genomen.

Over het algemeen blijkt dat het met de openheid van de verschillende interactieve processen redelijk goed zit. Men krijgt de mogelijkheid om te participeren in de verschillende processen en daarbij ook voldoende informatie. Het is echter wel opmerkelijk om te zien dat gemeenten weer naar binnen keren op het moment dat de besluitvorming eraan komt.

7.4.3 Invloed van participanten

Wanneer het gaat om de invloed die participanten krijgen zijn er twee vragen in het geding. Aan de procesmanagers is gevraagd welke positie participanten hadden op de participatieladder (zie paragraaf 3.4.3) tijdens de verschillende procesfasen. De participanten is vervolgens gevraagd of zij vonden dat zij voldoende invloed hadden gehad in deze fasen. Het oordeel van de participanten over de invloed die zij hadden is weergegeven in tabel 7.5.

Invloed van participanten				
	Fase	Participatieladder	Tevredenheid participant	Algemene tevredenheid aangaande invloed
Epe	Introductie	n.v.t.	+	±
	Meningsvorming	4, coproduceren	-	
	Besluitvorming	2, raadplegen	+	
Duiven	Introductie	n.v.t.	+	+
	Meningsvorming	4, coproduceren	+	
	Besluitvorming	2, raadplegen	+	
Olst-Wijhe	Introductie	n.v.t.	+	±
	Meningsvorming	3, adviseren	+	
	Besluitvorming	2, raadplegen	-	
Hardenberg	Introductie	n.v.t.	+	+
	Meningsvorming	3, adviseren	+	
	Besluitvorming	2, raadplegen	+	
Wijchen	Introductie	n.v.t.	+	+
	Meningsvorming	4, coproduceren	+	
	Besluitvorming	2, raadplegen	+	

Tabel 7.5: Invloed van participanten in de onderzochte gemeenten

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat de participanten redelijk tot zeer tevreden waren over de hoeveelheid invloed die zij kregen in het proces. Wat direct opvalt is dat het interactieve karakter van de verschillende processen vooral ligt in de fase van meningsvorming. In deze fase wil men van de participanten vernemen hoe zij denken over de toekomst. Op het moment dat de besluitvorming aan de orde komt, beroepen de gemeenten zich in alle gevallen op het democratisch verworven recht om dit te doen. Men kan dan nog wel door inspraak van zich laten horen, maar de praktijk leert dat er wel erg sterke argumenten nodig zijn om daarmee invloed te kunnen uitoefenen. Over de fase van meningsvorming geven de procesmanagers in Epe, Duiven en Wijchen aan dat er sprake was van coproduceren. In de gemeenten Olst-Wijhe en Hardenberg ging het om adviseren.

In de introductiefase, waarin ondermeer het proces van visieontwikkeling vorm kreeg, hebben alle gemeenten op eigen houtje gehandeld. Hier had geen enkele van de participanten problemen mee, allen gaven aan dit te zien als de taak van de gemeente.

In de fase van meningsvorming is één keer een negatief oordeel van een participant op te tekenen. Het betreft de participant in de gemeente Epe, deze is niet tevreden over de hoeveelheid invloed. Dit ondanks het feit dat het volgens de procesmanager gaat om coproduceren. De betreffende participant zegt hierover het volgende:

“De ene keer dat we geraadpleegd zijn is onvoldoende aangezien de uiteindelijke inhoud van de visie geen volledige weergave is van het doelgroepenoverleg. Nou kan natuurlijk ook niet aan alle wensen tegemoet worden gekomen, maar nadere toelichting daarop was zeker geen overbodige luxe geweest.”

Bij deze reactie dient wel een kanttekening gemaakt te worden. De participant was namelijk niet volledig op de hoogte van het procesverloop. Zodoende kwam het dat hij niet op de hoogte was van vervolgbijeenkomsten. Het oordeel van de participant wordt daarmee bepaald door de invloed die hij feitelijk heeft gehad. Niet door de mogelijkheden die er geboden zijn. Het is goed mogelijk dat het oordeel van de participant positiever zou zijn geweest wanneer hij geweten had van de vervolgbijeenkomsten en daar dus gebruik van had kunnen maken.

De participanten in andere gemeenten zijn wel tevreden over hun invloed in de fase van meningsvorming.

In de besluitvormingsfase stonden de participanten in alle vijf de gemeenten zagezegd op het niveau van raadplegen. In vier gevallen waren de participanten hier tevreden mee. Men gaf aan de besluitvorming een zaak van de gemeente te vinden, bovendien had men hun zegje kunnen doen tijdens de meningsvorming. Alleen de participant in de gemeente Olst-Wijhe geeft aan ontevreden te zijn. Hij zegt hierover het volgende:

“Sommige zaken waren al zover uitgekristalliseerd dat het niet meer mogelijk was daarover input te leveren.”

Over het algemeen is het een feit dat er in de fase van besluitvorming weinig meer valt te tornen aan de standpunten van besluitvormers. In de gemeente Olst-Wijhe was de participanten in de stuurgroep echter het idee gegeven dat zij eigenlijk over alles mochten meebeslissen. Stukken zouden pas in een volgende fase terecht komen wanneer de stuurgroep ermee had ingestemd. De participant geeft aan dat naar zijn idee de wethouder teveel invloed heeft gehad:

“De wethouder en diens politieke lijn drukten nadrukkelijk een stempel op het proces. Er werd verondersteld dat we in een stuurgroep zaten, maar af en toe leek het er meer op dat het een klankbordgroep betrof.”

7.4.4 De factoren overzien

Over het algemeen blijkt dat in de verschillende processen redelijk tot goed wordt voldaan aan de factoren die in de literatuur van belang worden geacht voor het procesdraagvlak. De *inhoudelijke openheid* in alle processen is voldoende. De *openheid van het proces* is in vier gemeenten niet naar volle tevredenheid. Met name de transparantie is hierop van invloed. Men vindt dat men onvoldoende zicht heeft gehad op het in- en uitselecteren van informatie uit de fase van meningsvorming. Als het aankomt op *invloed* blijkt dat de participanten in Epe en Olst-Wijhe vinden dat zij dit onvoldoende hebben gehad. In Epe kwam dit doordat de participant geen gebruik gemaakt heeft van alle mogelijkheden om te participeren. In Olst-Wijhe had de participant zich meer invloed toegedacht dan hij uiteindelijk kreeg.

Al met al zijn de negatieve oordelen over de openheid van het proces en de invloed terug te voeren op het niet waarmaken van verwachtingspatronen. De participanten denken daadwerkelijk wat te kunnen betekenen, maar wanneer puntje bij paaltje komt nemen de gemeenten de regie weer over. Wanneer de participanten vooraf bekend waren geweest met de ‘spelregels’ van het proces, dan hadden de openheid en invloed in ieder geval geen teleurstelling gevormd.

Variatie op de factoren voor procesdraagvlak			
			Variatie op de factoren voor procesdraagvlak
Epe	Inhoudelijke openheid	+	±
	Openheid v.h. proces	±	
	Invloed	±	
Duiven	Inhoudelijke openheid	+	±
	Openheid v.h. proces	±	
	Invloed	+	
Olst-Wijhe	Inhoudelijke openheid	+	±
	Openheid v.h. proces	±	
	Invloed	±	
Hardenberg	Inhoudelijke openheid	+	+
	Openheid v.h. proces	+	
	Invloed	+	
Wijchen	Inhoudelijke openheid	+	±
	Openheid v.h. proces	±	
	Invloed	+	

Tabel 7.6: Variatie op de factoren voor procesdraagvlak

De scores op *inhoudelijke openheid*, *openheid van het proces* en *invloed* zijn weergegeven in tabel 7.6. In de laatste kolom is voor iedere gemeente de totale variatie op de drie scores weergegeven. Volgens de theorie zou deze variatie overeen moeten komen met de mate van procesdraagvlak. In hoeverre dit het geval is wordt behandeld in paragraaf 7.4.6.

7.4.5 Overige beoordelingspunten

Naast dat er gevraagd is naar het al dan niet voldoen aan de factoren, zijn ook twee algemene vragen voorgelegd aan de respondenten. Er is gevraagd wat absoluut anders zou moeten in een eventueel volgend proces en ook wat dan absoluut herhaald zou moeten worden. De beantwoording van deze vragen is vervat in de volgende twee paragrafen met respectievelijk negatieve- en positieve punten. Het gaat om een algemene vraagstelling, het is daarom zeer waarschijnlijk dat niet alle negatieve en positieve punten genoemd zijn. De één zal een positief punt bijvoorbeeld als vanzelfsprekend beschouwen (en dus niet als dusdanig noemen), terwijl de ander dat wel noemenswaardig vindt.

7.4.5.1 Negatieve punten

Het aantal negatieve aspecten dat de procesmanagers wisten te noemen ligt, weinig verrassend, erg laag. Het enige punt dat hier eigenlijk uit naar voren komt is dat zowel de procesmanager in Olst-Wijhe als in Wijchen vinden dat zij in het vervolg een betere kaderstelling dienen te verzorgen. Zij geven aan dat er minder frustraties zouden zijn wanneer men weet waar wel beleidsruimte ligt en waar niet. In de gemeente Olst-Wijhe geeft de procesmanager aan dat de kaderstelling ook duidelijker moet zijn over de hoeveelheid invloed die participanten krijgen.

De participant in de gemeente Olst-Wijhe geeft exact dezelfde negatieve punten op als de procesmanager. Daarnaast geeft hij aan dat de aanwezige participanten geen optimale afspiegeling van de maatschappij vormden. De representativiteit had dus beter gekund, dit wordt ook gezegd door de participant in Epe. Verder benadrukken de participanten in Epe en Hardenberg dat de gemeente moet zorgen voor voldoende publiciteit zodat het proces participanten aantrekt.

7.4.5.2 Positieve punten

Het noemen van positieve punten over het doorlopen proces was voor de procesmanagers beduidend eenvoudiger dan het noemen van negatieve punten. Een positief punt dat zowel in Epe, Hardenberg als Wijchen wordt genoemd is de laagdrempeligheid van het proces. Hiermee bedoelen de procesmanagers dat er op een niveau gesproken wordt waarop eenieder kan meepraten. Verder noemt men in Olst-Wijhe en Hardenberg de aanwezigheid van raadsleden tijdens het proces. Op deze wijze raakten zij betrokken bij datgene waarover zij later zouden beslissen. Tot slot noemen de procesmanagers in Epe, Duiven en Olst-Wijhe het zo vroeg mogelijk betrekken van de burgers. Hierdoor raken zij enthousiast hetgeen weer een positieve weerslag kan hebben op het proces. Het positieve punt dat door alle participanten genoemd werd is het feit dat de gemeenten überhaupt het initiatief hebben genomen voor een interactief proces. Dit overheerst, ondanks dat men af en toe negatief is over het proces. De participanten in Duiven, Hardenberg en Wijchen vinden het verder positief dat de gemeente zich heeft ingespannen om een zo groot mogelijke representativiteit te realiseren. De participant in Duiven vond ten slotte dat de gemeente goede kaders had gesteld, hierdoor wist men precies waar al dan niet speelruimte lag.

7.4.6 Procesdraagvlak overzien

Aan het begin van paragraaf 7.2 is vastgesteld hoe procesmanagers en participanten denken over het draagvlak voor het doorlopen proces. Dit is gedaan door te vragen naar hun algemene oordeel over het doorlopen proces. In de volgende paragrafen zijn vervolgens de factoren behandeld die volgens literatuur (Boedeltje en De Graaf, 2004) variatie van het procesdraagvlak teweeg zouden kunnen brengen. De gezamenlijke variatie van deze factoren is in paragraaf 7.3.4 al in kaart gebracht. In deze paragraaf wordt bekeken in hoeverre deze totale variatie in de onderzochte gemeenten overeenkomt met de hoeveelheid draagvlak die is gemeten. De scores op het procesdraagvlak en de drie factoren zijn in tabel 7.7 tegenover elkaar gezet.

Procesdraagvlak (Algemeen oordeel vs. factoren)			
	Algemeen oordeel	Variatie op factoren voor procesdraagvlak	Overeenkomstig?
Epe	±	±	Ja
Duiven	+	±	Nee
Olst-Wijhe	±	±	Ja
Hardenberg	+	+	Ja
Wijchen	+	±	Nee

Tabel 7.7: Procesdraagvlak, algemeen oordeel vs. factoren

Uit de tabel blijkt dat in de gemeenten Epe, Olst-Wijhe en Hardenberg het procesdraagvlak en de variatie op de factoren overeenkomen. In Duiven en Wijchen gaat het procesdraagvlak niet gelijk op met de variatie op de factoren. Op basis van deze analyse zou gesteld kunnen worden dat *het variëren van de onderzochte factoren niet per definitie leidt tot variatie van de score op het procesdraagvlak*.

Wat bij een diepere analyse van de tabel opvalt is dat het verschil in Duiven en Wijchen uiteindelijk veroorzaakt wordt door één aspect. Hoe dit zit wordt hieronder kort beschreven.

In de tabel is te zien dat zowel Duiven als Wijchen de score voor het draagvlak positief (+) is en de variatie op de factoren redelijk goed (±) is. Wanneer wat dieper in de analyse wordt gedoken blijkt dat de redelijke score (±) op de factoren voortkomt uit één aspect van de variabele *'openheid van het proces'*. Dit ene aspect is de *transparantie* met betrekking tot de selectie van input. De *'redelijke transparantie'* (zie tabel 7.4) zorgt voor een redelijke score op de *openheid van het*

proces. Op haar beurt zorgt deze redelijke score op de openheid van het proces voor een redelijke score op de *totale variatie van de factoren*.

Op basis van bovenstaande analyse zou gesteld kunnen worden dat *transparantie* in het proces van visieontwikkeling geen noodzakelijke voorwaarde is om procesdraagvlak te verwerven. Voor de participanten in Duiven en Wijchen vormde de mindere transparantie namelijk geen beletsel om het proces toch als positief te beoordelen. Daarentegen vormde het transparantieniveau in de gemeente Olst-Wijhe wel indirect de aanleiding voor de participant om het proces niet positief/ niet negatief te beoordelen. Zoals al eerder aangegeven dacht de participant meer invloed uit te kunnen uitoefenen dan hij daadwerkelijk kon. Op de vraag of de selectie voldoende helder werd beargumenteerd antwoordde de participant het volgende:

“Gevoelige thema’s werden onvoldoende op tijd beargumenteerd. Deze thema’s werden vaak in wollige formuleringen verrat met als uiteindelijke conclusie dat het toch de andere kant op moest omdat dat eenmaal in het coalitieakkoord was afgesproken. Wanneer deze kaders (het coalitieakkoord) vooraf prominenter waren neergelegd had dit een hoop geharrewar kunnen besparen. Was dit vooraf zo gecommuniceerd dan had ik daarmee kunnen leven, dat is nou eenmaal een democratisch gegeven.”

Voor deze participant is de transparantie wel degelijk zwaarwegend bij zijn oordeel over het gehele proces. Het feit dat de selectie achter gesloten deuren plaatsvond stoort hem niet zozeer. Wat hem het meest stoort is dat de resultaten van interactieve sessies geen navolging kregen in de besluitvorming. Met een betere kaderstelling was het oordeel waarschijnlijk milder geweest. Het gaat in de eerste plaats om beleidskaders waarin omschreven wordt wat wel en niet mogelijk is, maar ook om proceskaders waarin onder meer omschreven wordt wie besluiten neemt. Zoals de participant aangeeft had hij best begrip kunnen opbrengen voor de structuur, mits deze duidelijk was gecommuniceerd. De procesmanager in Olst-Wijhe beaamt dat de kaders achteraf gezien duidelijker gesteld hadden moeten worden.

Communicatie speelde ook in Epe een belangrijke rol in het oordeel over het proces. Daar geeft de participant namelijk aan dat hij onvoldoende op de hoogte was van de bedoelingen die de gemeente met het proces had. Hij werd pas laat op de hoogte gebracht van zijn gewenste deelname en bovendien verloor hij na de eerste bijeenkomst het proces uit het oog. De participant geeft aan dat dit kwam doordat de gemeente hem onvoldoende informeerde. Ook dit is deels terug te voeren op de kaderstelling. Het gaat er niet zozeer om dat er geen kaders waren, maar meer om het feit dat ze onvoldoende gecommuniceerd zijn.

De participanten in Epe en Olst-Wijhe geven daarnaast aan dat de hoeveelheid invloed die zij kregen wat hen betreft onvoldoende was. Voor de participant in Olst-Wijhe is dit terug te voeren op het verwachtingspatroon. De participant had zitting in de stuurgroep en had aan het begin van het proces het idee gekregen behoorlijk invloed te kunnen uitoefenen. Bij nader inzien kreeg hij het gevoel dat hij in een klankbordgroep zat. Hij beoordeeld de hoeveelheid invloed daarom als onvoldoende aangezien hij meer verwacht had. Voor de participant in Epe geldt ook dat hij graag wat meer invloed had gehad. Hij was echter onvoldoende op de hoogte van het procesverloop en kon daardoor niet meer invloed uitoefenen.

In de gemeenten Duiven, Hardenberg en Wijchen waren de participanten wel voldoende op de hoogte van hun mogelijkheden in het proces. De participanten in Duiven en Wijchen hadden er dan ook geen moeite mee dat de besluitvorming niet geheel transparant was en beoordelen het gehele proces als positief.

In Epe en Olst-Wijhe lijkt het grootste probleem te zitten in de kaderstelling. Wanneer men beter op de hoogte was geweest van de (werkelijke) mogelijkheden in het interactieve proces had dit hun oordeel waarschijnlijk positief beïnvloed.

Op basis van de analyse van de cases kan worden geconstateerd dat *inhoudelijke openheid* en *invloed* noodzakelijke voorwaarden zijn voor procesdraagvlak. *Openheid van het proces* is een voldoende voorwaarde. Participanten hoeven niet per se overal bij te zijn, wanneer zij zich kunnen vinden in het eindresultaat zijn zij al lang tevreden. Wanneer zij echter wel inzicht hebben in het volledige proces vergroot dit wel de kans dat zij zich kunnen vinden in resultaten.

Naast inhoudelijke openheid en invloed is er nog een *noodzakelijke voorwaarde* te destilleren uit dit onderzoek. Het gaat hier om het *opstellen en communiceren van de kaderstelling van het interactieve proces*. Deze kaders dienen zowel te gaan over de mogelijkheden met betrekking tot de inhoud van het beleid als de mogelijkheden die participanten in het proces krijgen.

7.5 Factoren voor inhoudelijke verrijking

In paragraaf 7.3 is de mate van verrijking in de onderzochte processen in kaart gebracht. De mate van verrijking komt tot stand door de kwaliteit van zowel de variatie als de selectie. In de literatuur is een aantal factoren gevonden die van invloed zouden zijn op de variatie en de selectie. Naar gelang deze factoren variëren zou ook de kwaliteit van de variatie en de selectie variëren. Of en in hoeverre dit daadwerkelijk het geval is wordt in deze paragraaf beschreven.

7.5.1 Variatie

Volledige variatie in een interactief proces houdt in dat de behartigers van de verschillende alternatieven, argumenten gegevens en overige ideeën in het proces aanwezig zijn. De kwaliteit van de variatie wordt volgens Edelenbos beïnvloed door *de inclusie van actoren*, *gelijkwaardige behandeling* en *de competenties* van de actoren. In de interviews met de procesmanagers zijn deze factoren aan de orde gekomen.

Om erachter te komen in hoeverre er sprake was van *inclusie en selectie van actoren* is gevraagd of iedereen toegang had tot het proces en of de participanten een goede afspiegeling vormden van de gemeenschap. In hoeverre er sprake was van *gelijkwaardige behandeling* is bepaald door te vragen of iedereen dezelfde kansen kreeg om input te leveren. Of participanten beschikten over voldoende *competenties* is bepaald op basis van kennisniveau en verbale vaardigheid.

Hoe de verschillende factoren per gemeente zijn ingevuld en tot de hoeveelheid variatie dit leidde, is te zien in tabel 7.8.

Variatie op de factoren voor variatie			
			Variatie op de factoren voor variatie
Epe	Inclusie en selectie van actoren	+	+
	Gelijkwaardige behandeling	+	
	Competenties	+	
Duiven	Inclusie en selectie van actoren	+	+
	Gelijkwaardige behandeling	+	
	Competenties	+	
Olst-Wijhe	Inclusie en selectie van actoren	±	±
	Gelijkwaardige behandeling	±	
	Competenties	+	
Hardenberg	Inclusie en selectie van actoren	+	+
	Gelijkwaardige behandeling	+	
	Competenties	+	
Wijchen	Inclusie en selectie van actoren	+	+
	Gelijkwaardige behandeling	+	
	Competenties	+	

Tabel 7.8: Variatie op de factoren voor variatie

In vier van de vijf gemeenten is de score op de factoren volledig positief. Dit betekent dat in deze gemeenten iedereen de kans kreeg te participeren, gelijk behandeld werd en dat de participanten beschikten over voldoende competenties. Men heeft dit voor elkaar gekregen door iedereen in beginsel de kans te bieden om toe te treden tot het proces. Tegelijkertijd werden de verschillende participanten gelijk aan elkaar gesteld. Daarnaast beschikten de participanten ook nog eens over voldoende competenties. Voor dit laatste is de verklaring te geven interactieve processen over het algemeen mensen trekken die voldoende vaardig zijn, de zogenaamde participatiegoeroes. In Olst-Wijhe was de score niet op alle factoren positief. Ondermeer de *representativiteit* onder de participanten was niet optimaal. De procesmanager zegt hierover het volgende:

“De inmenging van het sociaal maatschappelijke veld is soms wat geringer geweest, daardoor is de visie wellicht wat meer een ruimtelijke geworden dan een algemene.”

Daarnaast is in Olst-Wijhe gewerkt met een stuurgroep, de participanten daarin hadden meer zeggenschap dan de overige participanten. Op de participatieladder stond de stuurgroep op sport 3 (adviseren) en de overige participanten op sport 2 (raadplegen). Doordat men keuzes heeft gemaakt over welke participanten wel en niet in aanmerking kwamen voor de stuurgroep was er geen sprake van *gelijkwaardige behandeling*. Hierdoor was het niet mogelijk volledige variatie te realiseren. Inhakend op het bovenstaande moet gezegd worden dat de participanten in de gemeenten Duiven en Wijchen in de fase van meningsvorming ook niet allemaal op dezelfde sport op de participatieladder stonden. Hier wordt echter geen ongelijkheid geconstateerd. Het verschil tussen deze twee gemeenten en de gemeente Olst-Wijhe is echter dat in Olst-Wijhe een kleine groep boven de grotere groep werd gesteld. In Duiven en Wijchen stonden slechts enkele mensen lager op de participatieladder dan de grootste groep. Bovendien hadden degenen die lager op de participatieladder stonden de mogelijkheid om toe te treden tot de groep belanghebbenden die het hoogst op de participatieladder stond. In de gemeente Olst-Wijhe viel niet meer te tornen aan de samenstelling van de stuurgroep.

7.5.1.2 Variatie overzien

De factoren die in de voorgaande paragraaf aan de orde zijn geweest leveren gezamenlijk een gemiddelde score per gemeente op. Deze variatie op de factoren was in Epe, Duiven, Hardenberg en Wijchen positief. In Olst-Wijhe was de gemiddelde score op de factoren niet positief/ niet negatief. In paragraaf 7.3 is de variatie per gemeente reeds in kaart gebracht. In deze paragraaf wordt bekeken of de variatie op de factoren overeenkomstig is met de eerder vastgestelde kwaliteit van de variatie. In tabel 7.9 zijn beide scores tegenover elkaar gezet.

Variatie			
	Variatie	Variatie op de factoren voor variatie	Overeenkomstig?
Epe	+	+	Ja
Duiven	+	+	Ja
Olst-Wijhe	±	±	Ja
Hardenberg	+	+	Ja
Wijchen	+	+	Ja

Tabel 7.9: Variatie

Op basis van tabel 7.9 kan gesteld worden dat naar gelang de onderzochte factoren voor variatie variëren, de variatie ook varieert. Hierbij dient de kanttekening te worden gemaakt dat de factoren voor variatie niet bepaald variëren. De scores zijn namelijk bijna allemaal positief. Er zou gesteld kunnen worden dat positieve scores op *de inclusie van actoren*, *gelijkwaardige behandeling* en *de*

competenties van de actoren leiden tot variatie. Omgekeerd kun je ook zeggen dat variatie bestaat uit *de inclusie van actoren, gelijkwaardige behandeling* en *voldoende competenties* van de actoren. Eigenlijk zijn de *factoren* dus meer *elementen van variatie*. Het zijn *voldoende voorwaarden* voor variatie, en voor zover uit dit onderzoek blijkt ook *noodzakelijke voorwaarden*.

Wat opvalt bij de variatie is dat deze vrijwel alle gemeenten hierop positief scoren. Dit is in lijn met wat Edelenbos (2001, p. 350) hierover zegt. Hij geeft namelijk aan dat het genereren van zoveel mogelijk variatie niet het moeilijkste is in een interactief proces. Het vasthouden van deze variatie tijdens de selectie is volgens hem een stuk lastiger. De periode van selectie komt in de volgende paragraaf aan de orde.

7.5.2 Selectie

Van goede selectie is sprake op het moment dat alle in het proces gegenereerde informatie herkenbaar is terug te vinden in de besluitvorming. Net als voor variatie is in de literatuur ook een aantal factoren gevonden die van invloed zouden zijn op de *selectie*. Naar gelang deze factoren variëren (+, ± en -) zouden zij een gelijke score moeten opleveren met de in paragraaf 7.3 geconstateerde kwaliteit van de selectie. Als dit althans werkelijk de noodzakelijke factoren zijn om goede selectie, ook wel *complete absorptie* genoemd (zie paragraaf 4.4 hoofdstuk 3), te realiseren. De factoren waar het om gaat zijn *afwisselen van variatie en selectie, zichtbare selectie, beargumentering van opname of afwering, koppeling van arena's en ideeënintegratie* (Edelenbos, 2001, p. 354-355). In de interviews is per factor gevraagd in hoeverre er sprake van was. Welke scores dit per factor opleverde is weergegeven in tabel 7.10.

Variatie op de factoren voor selectie			
			Variatie op de factoren voor selectie
Epe	Afwisselen van variatie en selectie	±	±
	Zichtbare selectie	±	
	Beargumentering van opname of afwering	±	
	Koppeling van arena's	±	
	Ideeënintegratie	-	
Duiven	Afwisselen van variatie en selectie	-	-
	Zichtbare selectie	-	
	Beargumentering van opname of afwering	±	
	Koppeling van arena's	±	
	Ideeënintegratie	-	
Olst-Wijhe	Afwisselen van variatie en selectie	±	±
	Zichtbare selectie	±	
	Beargumentering van opname of afwering	+	
	Koppeling van arena's	+	
	Ideeënintegratie	-	
Hardenberg	Afwisselen van variatie en selectie	+	+
	Zichtbare selectie	+	
	Beargumentering van opname of afwering	+	
	Koppeling van arena's	+	
	Ideeënintegratie	+	
Wijchen	Afwisselen van variatie en selectie	-	±
	Zichtbare selectie	-	
	Beargumentering van opname of afwering	+	
	Koppeling van arena's	+	
	Ideeënintegratie	-	

Tabel 7.10: Variatie op de factoren voor selectie

Wat opvalt in tabel 7.10 is het gevarieerde beeld in de onderzochte gemeenten. Dit komt doordat iedere gemeente haar proces anders heeft ingericht.

Het *afwisselen van variatie en selectie* houdt in dat variatie gedurende het interactieve proces regelmatig wordt be- en verwerkt. In de gemeente Hardenberg heeft de procesmanager aangegeven dat dit regelmatig gebeurde. In Epe en Olst-Wijhe gebeurde dit wat vrijblijvender. In Duiven en Wijchen werd zelden of nooit tussentijds geselecteerd uit de variatie. In Duiven is hiervoor wel een verklaring te geven, hier werkte men namelijk met scenario's, hierdoor kon men eigenlijk alle input wel onderbrengen in één van de scenario's. Een tweede factor die van belang wordt geacht is *zichtbare selectie*. In de gemeenten Duiven en Wijchen vond zogezegd geen tussentijdse selectie plaats en was van zichtbare selectie dus ook geen sprake. In Hardenberg werd selectie altijd in samenspraak gedaan met de participanten tijdens interactieve bijeenkomsten. In Epe en Olst-Wijhe kregen participanten regelmatig zicht op de selectie maar niet altijd.

Beargumentering van opname of afwering wordt door Edelenbos ook genoemd als belangrijke factor voor goede selectie. Over het algemeen geven de procesmanagers aan dat het hiermee wel goed zat. In de gemeenten Epe en Duiven werd niet alles beargumenteerd, maar dit kwam doordat beargumentering niet altijd nodig was aldus de procesmanagers. Wellicht had de vraagstelling daarom niet moeten zijn *of beargumentering plaats vond*, maar *of waar nodig beargumentering plaats vond*.

De *koppeling van arena's* heeft betrekking op de aanwezigheid van besluitvormers tijdens interactieve sessies. Wanneer zij aanwezig zijn, wordt de kans groter geacht dat besproken punten terugkeren in de besluitvorming. In de gemeenten Olst-Wijhe, Hardenberg en Wijchen waren altijd besluitvormers aanwezig tijdens interactieve bijeenkomsten. In de gemeenten Epe en Duiven was dit meestal het geval. In de gemeente Duiven werd gewerkt met scenario's, tijdens interactieve sessies werden dus feitelijk geen besluiten genomen. Alle input werd opgenomen in de stukken en besluitvormers waren niet per se aanwezig bij de publieksbijeenkomsten. In de gemeente Epe werden interactieve sessies vaak geleid door ambtenaren en daarbij waren niet altijd besluitvormers aanwezig.

Als participanten tot slot mede mogen beslissen wat wel en niet wordt meegenomen in het verdere proces is er sprake van *ideeënintegratie*. Met name op dit vlak bestaat er veel behoudendheid. Men wil de bevolking wel graag het woord geven en gezamenlijk dieper in de materie duiken, maar op het moment dat echt een besluit genomen moet worden is het woord aan de democratisch gekozen organen. Vier van de vijf gemeenten houden hieraan sterk vast. In de gemeente Hardenberg heeft men gewerkt met scenario's, uiteindelijk konden de belanghebbende participanten stemmen voor het scenario wat hen het beste leek. Hier kon de Raad nauwelijks omheen, je zou dus kunnen stellen dat men hier wel een stem had in de besluitvorming. De procesmanagers van de verschillende gemeenten geven aan dat zij zich te houden hebben aan de wettelijke besluitvormingsprocedures. Een gemeenteraad zou echter ook voorafgaand aan het proces haar jawoord kunnen geven aan welke uitkomst dan ook, mits passend binnen de kaders. Tot deze vorm van interactieve beleidsvorming (sport 5 op de participatieladder, meebeslissen) is echter (nog) geen enkele gemeente bereid. Belanghebbende participanten blijken hier echter ook geen behoefte aan te hebben. In de interviews gaven zij over het algemeen voldoende input konden leveren in de fase van besluitvorming.

7.5.2.1 Selectie overzien

De vijf factoren die in de voorgaande paragraaf aan de orde zijn geweest leiden gezamenlijk tot één score per gemeente. Deze score is de variatie op de factoren. In deze paragraaf wordt bekeken of- en in hoeverre deze variatie overeenkomt met de score die eerder voor selectie is vastgesteld in paragraaf 7.3. In tabel 7.11 zijn de selectie en de score op de factoren bij selectie tegenover elkaar gezet.

Selectie			
	Selectie	Variatie op de factoren voor selectie	Overeenkomstig?
Epe	±	±	Ja
Duiven	+	-	Nee
Olst-Wijhe	+	±	Nee
Hardenberg	+	+	Ja
Wijchen	+	±	Nee

Tabel 7.11: Selectie

Uit de tabel blijkt dat de variatie op de factoren die naar aanleiding van de literatuurstudie van belang werden geacht voor selectie niet in alle gemeenten gelijk is aan de mate van selectie. De grootste 'afwijking' is te zien in de gemeente Duiven. De procesmanager gaf aan dat *alle input van participanten volledig en herkenbaar terug was te vinden in de besluitvorming*, oftewel *complete absorptie* en dus *goede selectie*. Opvallend is dat Duiven nogal negatief scoort op de factoren die volgens de literatuur bijdragen tot goede selectie. Voor Wijchen geldt eigenlijk hetzelfde maar is de variatie op de factoren niet positief/ niet negatief doordat twee factoren positief scoren.

Duiven en Wijchen scoren slecht op het *afwisselen van variatie en selectie, zichtbare selectie en ideeënintegratie*. In Duiven was het afwisselen van variatie en selectie niet aan de orde. Men werkte met scenario's en bracht alle input onder in één van de scenario's. Op deze manier werd de input toch behouden ondanks dat geen sprake was van tussentijdse (zichtbare) selectie. In Wijchen werd variatie en selectie ook niet regelmatig afgewisseld. In een stuurgroep bepaalde wat wel en niet werd meegenomen. De stuurgroep baseerde haar besluiten op de resultaten van interactieve sessies waarbij zij aanwezig waren.

Aan ideeënintegratie is in vier gemeenten niet gedaan. Besluitvormers namen kennis van de input van participanten en namen op basis hiervan zelf de beslissingen. In de gemeente Hardenberg heeft men de conceptvisie wel publiekelijk bespreekbaar gemaakt tijdens een bijeenkomst. Op een dergelijke wijze is het mogelijk om de visie nog iets te perfectioneren. Het is echter niet gezegd dat zonder ideeënintegratie een zwakke visie ontstaat.

Al met al moet vastgesteld worden dat de factoren die in dit onderzoek onderzocht zijn geen noodzakelijke voorwaarden zijn voor het realiseren van goede selectie. Het zijn echter wel factoren die de kans vergroten dat *alle input van participanten volledig en herkenbaar terug te vinden is in de besluitvorming*. Het is een gegeven dat regelmatig overleg en terugkoppeling de kans verkleint dat variatie verdwijnt als sneeuw voor de zon. De factoren worden dus wel gezien als *voldoende voorwaarden* voor het realiseren van goede selectie.

7.6 Beantwoording onderzoeksvraag 4

Tot slot van dit hoofdstuk is het mogelijk om de vierde onderzoeksvraag te beantwoorden. Deze onderzoeksvraag luidt als volgt:

4. In welke mate hebben procesdraagvlak en verrijking zich voorgedaan in de onderzochte processen van visieontwikkeling en welke factoren waren hierop van invloed?

De beantwoording van deze vraag bestaat uit een beschrijvend deel (de mate van procesdraagvlak en verrijking) en een verklarend deel (de factoren die van invloed zijn).

7.6.1 Procesdraagvlak

In deze paragraaf wordt eerst de mate van procesdraagvlak beschreven gevolgd door de factoren die daarop al dan niet van invloed zijn gebleken.

7.6.1.1 Mate van procesdraagvlak

Procesdraagvlak komt tot stand door het algemene oordeel dat participanten hebben over het proces. Om vast te stellen in welke mate er in de onderzochte gemeenten sprake was van procesdraagvlak zijn zowel participanten als procesmanagers ondervraagd. De procesmanagers is daarbij gevraagd hoe volgens hen het procesdraagvlak onder de participanten was. In alle gemeenten gaven zowel de participant als de procesmanager een zelfde oordeel over het procesdraagvlak. In Duiven, Hardenberg en Wijchen was het procesdraagvlak positief. In Epe en Olst-Wijhe was dit neutraal.

7.6.1.2 Factoren voor procesdraagvlak

Uit de literatuurstudie (zie hoofdstuk 4) zijn drie factoren naar voren gekomen waarvan het waarschijnlijk was dat zij van invloed zouden zijn op het procesdraagvlak. Het ging daarbij om *inhoudelijke openheid*, *openheid van het proces* en *invloed*. In dit hoofdstuk is nagegaan in hoeverre aan deze factoren voldaan werd en hoe dit zich verhield met de vastgestelde mate van procesdraagvlak.

Uit de analyse blijkt dat *inhoudelijke openheid* en *invloed noodzakelijke voorwaarden* zijn voor het verwerven van procesdraagvlak. Men wil namelijk serieus de ruimte krijgen te spreken over de inhoud en daarnaast is het van belang dat de invloed voldoende is. *Openheid van het proces* is een voldoende voorwaarde voor procesdraagvlak. Ondanks dat in Duiven en Wijchen de openheid van het proces niet optimaal was beoordeelden de participanten het proces toch positief.

Een andere *noodzakelijke voorwaarde* voor procesdraagvlak is het *opstellen en communiceren van de kaderstelling voor het proces*. Met name in de gemeente Olst-Wijhe is gebleken dat een verkeerd verwachtingspatroon afbreuk doet aan het procesdraagvlak.

7.6.2 Inhoudelijke verrijking

In deze paragraaf wordt als eerste de vastgestelde mate van inhoudelijke verrijking beschreven. Daarna wordt weergegeven welke factoren belangrijk zijn om volledige variatie en goede selectie te realiseren.

7.6.2.1 Mate van inhoudelijke verrijking

De mate van verrijking is samengesteld uit *variatie* en *selectie*. Enerzijds gaat het om de vraag in hoeverre de verschillende alternatieven, argumenten, gegevens en overige ideeën in het proces aanwezig zijn (variatie). En anderzijds in hoeverre de input van participanten volledig en herkenbaar terug te vinden zijn in de besluitvorming (selectie).

In de gemeenten Duiven, Hardenberg en Wijchen leidt de combinatie van volledige variatie en goede selectie tot inhoudelijke verrijking. In Epe en Olst-Wijhe is er sprake van gedeeltelijke inhoudelijke verrijking. In Epe werd dit veroorzaakt doordat niet alle input volledig en herkenbaar was terug te vinden in de besluitvorming. In Olst-Wijhe was geen sprake van volledige variatie. Men heeft daar een selectie gemaakt van mensen die een plek kregen in de stuurgroep, hierdoor vielen automatisch wat belanghebbenden buiten de boot. Het volledige potentieel aan input was dus niet in het proces vertegenwoordigd. Hierdoor kon, ondanks goede selectie, geen optimale verrijking worden gerealiseerd. Het valt hier overigens op dat de procesmanager de selectie als goed betiteld terwijl de participant tijdens het interview aan heeft gegeven dat het coalitieakkoord wel eens meer leidend was dan de input. Er is echter voor gekozen om inzake verrijking alleen de procesmanager te ondervragen, de opvatting van de participant kan hierbij dus niet worden meegenomen.

7.6.2.2 Factoren voor variatie

Voor volledige variatie werden drie factoren van belang geacht. Het ging om *inclusie van actoren*, *gelijkwaardige behandeling* en *competenties van actoren*. Uit de analyse van de cases is gebleken dat dit *noodzakelijke en voldoende voorwaarden* zijn voor het realiseren van volledige variatie. Eigenlijk vormen de drie factoren de elementen waaruit variatie is opgebouwd.

7.6.2.3 Factoren voor selectie

Voor goede selectie is in de literatuur een vijftal factoren aangetroffen die van belang zouden zijn. Het ging om het *afwisselen van variatie en selectie*, *zichtbare selectie*, *beargumentering van opname of afwering*, *koppeling van arena's* en *ideeënintegratie* (Edelenbos, 2001, p. 354-355). De achterliggende gedachte bij deze factoren is dat participanten een actieve rol krijgen in de selectie waardoor de kans kleiner wordt dat variatie als sneeuw voor de zon verdwijnt. In Duiven en Wijchen is echter gebleken dat variatie ook behouden kan worden zonder een actieve rol van participanten bij de selectie. Maar om hierover zoveel mogelijk zekerheid te hebben, worden de vijf onderzochte factoren aangemerkt als *voldoende voorwaarden*.

DEEL 3: CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

8. Conclusies en aanbevelingen

8.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk aangaande de analyse van de cases zijn al zijdelings wat bevindingen aan de orde geweest. Om de belangrijkste conclusies van dit onderzoek echter overzichtelijk samen te brengen, wordt hier in dit hoofdstuk nog eens de focus op gelegd. Als eerste worden de conclusies naar aanleiding van dit onderzoek beschreven. Vervolgens worden de aanbevelingen naar aanleiding van dit onderzoek beschreven. In deze paragraaf wordt tevens de laatste onderzoeksvraag beantwoord.

Nu volgen eerst de belangrijkste conclusies uit dit onderzoek.

8.2 Conclusies

Als eerste wordt weergegeven op welke verschillende wijzen interactieve processen kunnen worden ingericht. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de vraag of een interactief proces van visieontwikkeling leidt tot procesdraagvlak en inhoudelijke verrijking. Deze paragraaf wordt afgesloten met het beschrijven van de factoren die van belang zijn voor het realiseren van procesdraagvlak en inhoudelijke verrijking.

8.2.1 Hoe zijn de processen in de onderzochte gemeenten ingericht?

Om de interactieve processen te beschrijven is als eerste in de literatuur onderzocht hoe interactieve processen er over het algemeen uitzien. Vervolgens is beschreven hoe de onderzochte processen van visieontwikkeling er globaal uit zagen. Dit uiteraard op basis van de bevindingen uit het empirisch onderzoek.

8.2.1.1 Inrichting van interactieve processen

Uit de literatuurstudie was al duidelijk geworden dat ‘het interactieve proces’ niet bestaat. Er zijn namelijk vele verschijningsvormen. De processen variëren ondermeer in participanten, hoeveelheid invloed voor belanghebbenden, het aantal en het type interactieve sessies en de besluitvorming. Dit wetende is getracht enige structuur aan te brengen in de beschrijving van de onderzochte cases zodat deze beter tegen elkaar zouden kunnen worden afgezet. Hierbij is gekozen om de volgende fasen te onderscheiden (Van Woerkum, 1997, p. 105):

- Introductiefase.
- Meningsvorming.
- Besluitvorming.

De introductiefase bestaat uit het ontwerpen van het interactieve proces. In het procesontwerp kan onder meer worden opgenomen wie zoal mogen participeren, wat de beleidskaders zijn, welke spel- en gedragsregels gelden en hoe de besluitvorming in zijn werk gaat. In de fase van meningsvorming vindt de feitelijke discussie plaats over de te vormen visie. Logischerwijs wordt in de besluitvorming de visie vastgesteld. Hoe de onderzochte gemeenten hun fasen hebben ingericht wordt hierna beschreven.

In de introductiefase maakt geen van de onderzochte gemeenten gebruik van de diensten van burgers. De participanten geven aan hier geen probleem mee te hebben, zij zien het immers als een verantwoordelijkheid van de gemeente. In deze fase maken gemeenten gebruik van ambtenaren, raadsleden, wethouders en adviesbureaus.

In de fase van meningsvorming loopt de inrichting van de verschillende processen sterk uiteen. In vier van de vijf gemeenten zijn publieks- en expertbijeenkomsten gehouden. In Hardenberg heeft men alle belanghebbenden gelijk gesteld en is dus alleen gebruik gemaakt van

publieksbijeenkomsten. In dit opzicht is het verschil tussen de cases nog niet erg groot. Het verschil zit hem ondermeer in de positie van de participanten op de participatieladder. In Epe, Duiven en Wijchen stonden de belangrijkste participanten op sport 4 (coproduceren). In Hardenberg en Olst-Wijhe stond deze groep op sport 3 (adviseren). Verder verschilt per gemeente de rol die participanten krijgen, de hoeveelheid informatie, de samenwerking met het gemeentebestuur enzovoort.

In de fase van besluitvorming is van een interactief proces in geen van de onderzochte gemeenten eigenlijk nog sprake. De gemeenteraden nemen vanaf hier het heft weer in handen en laten zich bij de besluitvorming leiden door de uitkomsten van de fase van meningsvorming. De rol van de participanten is hier echter weer gereduceerd tot het niveau waarop ze recht op inspraak hebben.

8.2.1.2 Inrichting van de onderzochte processen van visieontwikkeling

De onderzochte gemeenten hebben aan het begin van hun proces van visieontwikkeling voor zichzelf een aantal beleidsthema's geselecteerd waarop de visie zou worden gebaseerd. In de gemeenten Epe, Olst-Wijhe en Wijchen zijn per thema de wensen van de participanten geïnventariseerd en is een visie ontstaan die zoveel mogelijk belangen raakte. In Duiven en Hardenberg is gewerkt met scenario's. Alle relevante input van belanghebbenden werd ondergebracht in een scenario en de gemeenteraad heeft uiteindelijk in de besluitvorming het meest realistische scenario gekozen. Een voordeel hierbij is dat niemand tijdens het proces teleurgesteld hoeft te worden, nadeel is dat onderwerpen niet altijd ter discussie komen. Discussie kan leiden tot vervlechting van oplossingen wat kan resulteren in een betere visie. Het kan echter ook tot frustraties en conflicten leiden wat het proces juist weer verstoort. Er kan dus zowel gebruik worden gemaakt van één visiedocument als meerdere scenario's.

8.2.2 Leidt een interactief proces van visieontwikkeling tot procesdraagvlak en verrijking?

De vraag of interactieve beleidsvorming leidt tot procesdraagvlak en inhoudelijke verrijking kan voorzichtig met 'ja' worden beantwoord. In drie gemeenten was dit het geval en in twee gemeenten (Epe en Olst-Wijhe) waren het procesdraagvlak en de verrijking niet positief maar ook niet negatief. In tabel 8.1 zijn de mate van procesdraagvlak en inhoudelijke verrijking weergegeven.

Mate van procesdraagvlak en inhoudelijke verrijking		
	Procesdraagvlak	Inhoudelijke verrijking
Epe	±	±
Duiven	+	+
Olst-Wijhe	±	±
Hardenberg	+	+
Wijchen	+	+

Tabel 8.1: Mate van procesdraagvlak en inhoudelijke verrijking

Wat opvalt is dat in alle gemeenten de mate van procesdraagvlak en de mate van inhoudelijke verrijking gelijk opgaan. In hoofdstuk 9 wordt hier verder aandacht aan besteed. De conclusie is dat interactieve beleidsvorming zeker kan leiden tot procesdraagvlak en inhoudelijke verrijking. Het is echter geen vanzelfsprekendheid. Om meer zekerheid hierover te krijgen is het goed om te weten welke factoren van invloed zijn op procesdraagvlak en inhoudelijke verrijking. De conclusies over deze factoren volgen in de volgende passage.

8.2.3 Welke factoren zijn van invloed op procesdraagvlak en verrijking?

Uit de literatuurstudie zijn drie factoren naar voren gekomen die van invloed zouden (kunnen) zijn op de mate van *procesdraagvlak*. Het gaat om *inhoudelijke openheid*, *openheid van het proces* en *invloed* (Boedeltje en De Graaf, 2004). Uit het empirisch onderzoek is gebleken dat inhoudelijke openheid en invloed *noodzakelijke voorwaarden* zijn om procesdraagvlak te realiseren. Bij *inhoudelijke openheid* gaat het erom dat men serieus de kans krijgt om input te leveren en daarbij voldoende malen in die gelegenheid wordt gesteld. Voor de *invloed* geldt dat participanten deze daadwerkelijk moeten kunnen leveren. In gevallen waarin men niet de verwachte invloed kon leveren was er sprake van neutraal procesdraagvlak. De *openheid van het proces* is een *voldoende voorwaarde* voor procesdraagvlak. Uit het onderzoek is namelijk gebleken dat ook processen met een gesloten karakter positief beoordeeld worden. Men lijkt een gesloten proces te accepteren mits dit niet ten koste gaat van de uitkomsten. Uit het *empirisch onderzoek* is verder gebleken dat het *opstellen en communiceren van de kaderstelling voor het proces* een *noodzakelijke voorwaarde* is. In zowel Epe als Olst-Wijhe voelde de participant zich tekort gedaan hetgeen leidde tot afname van het procesdraagvlak. In tabel 8.2 is één en ander nog eens schematisch weergegeven.

Factoren voor procesdraagvlak	
Noodzakelijke voorwaarden	Voldoende voorwaarde
<ul style="list-style-type: none"> - Inhoudelijke openheid. - Invloed. - Communiceren en opstellen van kaderstelling. 	<ul style="list-style-type: none"> - Openheid van het proces.

Tabel 8.2: Factoren voor procesdraagvlak

Verrijking bestaat uit twee dimensies, enerzijds *variatie* en anderzijds *selectie*. Variatie wordt gerealiseerd door het aantrekken van zoveel mogelijk alternatieven, argumenten, gegevens en overige ideeën. Selectie houdt in dat deze variatie tot aan de besluitvorming voor het proces behouden dient te blijven. Wanneer er sprake is van volledige variatie en goede selectie leidt dit tot inhoudelijke verrijking.

Voor *variatie* is uit de literatuurstudie een drietal factoren naar voren gekomen die van invloed zouden zijn. Het gaat om *inclusie van actoren*, *gelijkwaardige behandeling* en *voldoende competenties van actoren* (Edelenbos, 2008). Uit het empirisch onderzoek blijkt dat het hier gaat om *noodzakelijke voorwaarden* voor variatie (zie tabel 8.3). Je zou zelfs kunnen stellen dat dit de *elementen van variatie* zijn.

Factoren voor variatie
Noodzakelijke voorwaarden
<ul style="list-style-type: none"> - Inclusie van actoren. - Gelijkwaardige behandeling. - Voldoende competenties.

Tabel 8.3: Factoren voor variatie

Ook voor *selectie* is in de literatuur een aantal factoren gevonden die van invloed zouden zijn. Het gaat om het *afwisselen van variatie en selectie*, *zichtbare selectie*, *beargumentering van opname of afwering*, *koppeling van arena's* en *ideeënintegratie* (Edelenbos, 2001, p. 354-355). Goede selectie betekent dat de variatie tot het einde van het proces wordt vastgehouden. Edelenbos bepleit dat in acht name van deze factoren ervoor zorgt dat participanten betrokken blijven bij het proces en zij niet voor verrassingen kunnen komen te staan over ideeën die bijvoorbeeld 'weggegooid' worden. Uit het empirisch onderzoek blijkt dat het hier gaat om *voldoende voorwaarden* voor het realiseren

van goede selectie (zie tabel 8.4). Het zijn geen noodzakelijke voorwaarden omdat het ook mogelijk is om variatie vast te houden zonder volledige betrokkenheid van de participanten.

Factoren voor selectie
<i>Voldoende voorwaarden</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Afwisselen van variatie en selectie. - Zichtbare selectie. - Beargumentering van opname of afwering. - Koppeling van arena's. - Ideeënintegratie.

Tabel 8.4: Factoren voor selectie

Nu de belangrijkste conclusies van dit rapport zijn beschreven is het mogelijk om de aanbevelingen die hieruit voortvloeien te beschrijven.

8.3 Beantwoording onderzoeksvraag 5

In deze paragraaf komt de beantwoording van de laatste onderzoeksvraag aan de orde:

5. Welke aanbevelingen zijn er op basis van dit onderzoek te doen aan de gemeente Bronckhorst ten aanzien van de mogelijkheden die een interactief proces van visieontwikkeling biedt voor procesdraagvlak en verrijking?

De beantwoording van deze onderzoeksvraag wordt vervat in de volgende subparagraaf middels het opsommen van de aanbevelingen.

8.3.1 Aanbevelingen

De eerste aanbeveling die gedaan wordt aan de gemeente Bronckhorst is om het proces van visieontwikkeling **zeker interactief in te richten**. Dit omdat het kan leiden tot *procesdraagvlak* en *inhoudelijke verrijking*. Daarnaast hebben alle respondenten in dit onderzoek aangegeven dat een eventueel volgend proces van visieontwikkeling in hun gemeente weer interactief zou moeten. Drie van de onderzochte gemeenten werkten met één visiedocument dat ze telkens verder uitbouwden en in twee gevallen bracht men input onder in scenario's. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat één van deze werkwijzen beter zou zijn dan de andere. Het is aan de ontwerpers van het proces om hierover een besluit te nemen. Hetzelfde geldt voor de positie van participanten op de *participatieladder*. De onderzochte gemeenten zetten de participanten zowel op sport 3 (adviseren) als op sport 4 (coproduceren). Uit het onderzoek is niet gebleken dat de keuze voor één van deze posities beter of slechter is. Wel is gebleken dat beide posities kunnen voldoen om procesdraagvlak of verrijking te realiseren. Daarom wordt aangeraden om de participanten in de fase van meningsvorming op sport 3 of 4 te plaatsen.

Om *procesdraagvlak* te verwerven worden *inhoudelijke openheid*, *invloed* en het *opstellen en communiceren van de kaderstelling voor het proces* als *noodzakelijke voorwaarden* beschouwd. In de praktijk betekent dit dat participanten voldoende malen en serieus de mogelijkheid moeten krijgen om input te leveren. Daarnaast moet men daarmee ook daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen. Verder moet vooraf, in het procesontwerp, duidelijk worden aangegeven op wat de beleidsruimte is. Ook moet aan participanten duidelijk worden gemaakt op welke momenten zij wel een rol spelen in het proces en waar niet. Verder is het aan te raden om *openheid van het proces* te realiseren. Wanneer participanten namelijk zicht kunnen houden op het proces zal dit niet snel tot argwaan en dus afname van het procesdraagvlak leiden. Openheid van het proces is geen absolute vereiste gebleken voor procesdraagvlak.

Voor het realiseren van *inhoudelijke verrijking* is zoals beschreven *volledige variatie* en *goede selectie* vereist. Om *volledige variatie* in het proces te genereren zijn *inclusie van actoren*,

gelijkwaardige behandeling en competenties van actoren noodzakelijke voorwaarden. Het gaat er allereerst om dat iedere belanghebbende de mogelijkheid moet krijgen om te participeren in het interactieve proces. Wanneer dit eenmaal het geval is moet men ook gelijkwaardige kansen krijgen om input te leveren. Daarbij is het wel van belang dat de betreffende participant beschikt over de competenties, zowel verbaal als qua kennis, om een serieuze bijdrage te leveren aan het proces. Voor *goede selectie* is het belangrijkste credo dat de gegenereerde variatie niet als sneeuw voor de zon mag verdwijnen. Om dit risico zoveel mogelijk uit te sluiten is een aantal *voorwaarden* van belang waarvan uit empirisch onderzoek is gebleken dat ze *voldoende* zijn maar niet noodzakelijk. Het gaat hier om het *afwisselen van variatie en selectie, zichtbare selectie, beargumentering van opname of afwering, koppeling van arena's en ideeënintegratie*. Door regelmatig samen te vatten welke relevante input geleverd is zal deze niet zo snel weglekken. Bovendien zorgt het ervoor dat het proces levendig blijft zodat participanten enthousiast blijven (Edelenbos, 2001, p. 354). Daarnaast is het aan te raden deze selectie in aanwezigheid van de participanten te doen zodat het beleid begrijpelijk blijft. Verder is het ook belangrijk goed te beargumenteren waarom input wel of niet wordt meegenomen in het verdere proces. Het beleid kan zo winnen aan legitimiteit. Wanneer men inziet dat ook op een andere manier eigen belangen gediend worden draagt dit ook bij tot inhoudelijke verrijking. Verder kan het koppelen van arena's een positieve uitwerking hebben op de inhoudelijke verrijking. Bestuurders en ambtenaren die zich laten zien in het interactieve proces kunnen zelf informatie leveren maar deze ook ontvangen. Hierdoor wordt het mogelijk dat de inhoud doordringt tot de organisatie en in het beleid. Verder is het goed om ideeënintegratie te bevorderen. Dit betekent dat de ruimte moet worden geboden aan participanten om met elkaar in discussie te gaan en op deze wijze voortschrijdende inzichten te verwerven.

De instrumenten die zeer geschikt zijn gebleken voor visieontwikkeling zijn zowel *publieksbijeenkomsten* als *expertbijeenkomsten*. Ook het houden van *interviews* met stakeholders kan nuttige informatie opleveren voor de visieontwikkeling. Het gebruik van *internet* bleek in de onderzochte gemeenten geen groot succes. Aangezien dit medium echter nog steeds in ontwikkeling is, kan overwogen worden of er op bepaalde onderwerpen toch gebruik van kan worden gemaakt. Al was het maar om de belanghebbenden te informeren over het procesverloop.

De aanbevelingen die hierboven beschreven staan hebben vooral betrekking op de fase van *meningsvorming*. In de *introductiefase* en de *besluitvormingsfase* zijn maar weinig bevindingen gedaan op het vlak van interactieve beleidsvorming. De introductiefase werd door alle gemeenten in eigen beheer opgepakt en in de fase van besluitvorming golden traditionele procedures. Dit houdt in dat belanghebbenden mochten inspreken, maar verder geen rol meer hadden in het proces. Deze *niet interactieve* inrichting van de introductiefase en besluitvormingsfase is niet of nauwelijks van invloed gebleken op het procesdraagvlak en de verrijking in de onderzochte gemeenten. Een dergelijke structuur waarin het interactieve proces puur plaats heeft in de fase van meningsvorming wordt voor de gemeente Bronckhorst dan ook aangeraden.

In tabel 8.5 zijn de aanbevelingen die hierboven zijn beschreven nog eens in een kort overzicht weergegeven.

Beknopt overzicht aanbevelingen			
Fase	Aanbevelingen	Positie participanten op participatieladder	Instrumenten
Introductiefase	Intern inrichten (met inachtneming van aanbevelingen aangaande fase van meningsvorming).	N.v.t.	N.v.t.
Fase van meningsvorming	<p>Noodzakelijke voorwaarden voor procesdraagvlak:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Inhoudelijke openheid. - Invloed. - Communiceren en opstellen van kaderstelling. <p>Voldoende voorwaarde voor procesdraagvlak:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Openheid van het proces. <p>Noodzakelijke voorwaarden voor variatie (t.b.v. verrijking):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Inclusie van actoren. - Gelijkwaardige behandeling. - Voldoende competenties. <p>Voldoende voorwaarden voor selectie (t.b.v. verrijking):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Afwisselen van variatie en selectie. - Zichtbare selectie. - Beargumentering van opname of afwering. - Koppeling van arena's. - Ideeënintegratie. 	3. Adviseren of 4. Coproduceren	<ul style="list-style-type: none"> - Publieksbijeenkomsten - Expertbijeenkomsten - Interviews - Internet
Besluitvormingsfase	Traditionele besluitvorming met inspraak	2. Raadplegen	- Inspraak

Tabel 8.5: Beknopt overzicht aanbevelingen

Wanneer bovenstaande aanbevelingen worden opgevolgd is de kans zeer groot dat het interactieve proces van visieontwikkeling leidt tot *procesdraagvlak* en *verrijking*. Al met al dus een visie die op handen wordt gedragen en ook nog eens rijk is qua inhoud!

9. Discussie

9.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk worden de resultaten van dit onderzoek nog één keer tegen het licht gehouden. Ditmaal wordt daarbij geen gebruik gemaakt van een theoretisch kader dat eerder aan de orde is geweest. Als eerste wordt een methodologische terugkoppeling van het onderzoek weergegeven. Er wordt daarbij bekeken op welke punten het onderzoek achteraf beter had kunnen worden aangepakt. Daarna worden de uitkomsten aangaande procesdraagvlak en verrijking bekeken in relatie tot andere variabelen. Tot slot van dit hoofdstuk worden de resultaten van dit onderzoek dan nog gekoppeld aan twee onderzoeken naar interactieve beleidsvorming, respectievelijk dat van Cornips (2008) en De Graaf (2007).

9.2 Methodologische terugkoppeling

Nu de meeste conclusies en aanbevelingen in dit onderzoek bekend zijn, is het interessant om na te gaan in hoeverre de opzet van het onderzoek de resultaten heeft beïnvloed. In deze paragraaf worden de invloed van de gebruikte schalen aangehaald, de onderzoekscapaciteit en de gebruikte gegevens.

9.2.1 Gebruikte schalen

Tijdens dit onderzoek is gewerkt met driepuntsschalen. Zowel de mate van procesdraagvlak als die van verrijking zijn op deze wijze vastgesteld. Consequentie hiervan was dat in de interviews ook met driepuntsschalen gewerkt moest worden. De antwoordmogelijkheden liepen als volgt uiteen:

- a. Positief
- b. Niet positief/ niet negatief
- c. Negatief

Tijdens de interviews is meerdere malen gebleken dat de respondenten moeite met deze indeling hadden. In de antwoordmogelijkheden kon men onvoldoende nuance aanbrengen. Vaak gaf men aan ergens best positief over te zijn, maar vond men dat het best nog beter had gekund. Dit is opgelost door de antwoorden waar nodig toe te lichten. Het is echter makkelijker wanneer men in het antwoord zelf al enig nuance kan aanbrengen. Dit kan door te werken met een vijfpuntsschaal. Een vijfpuntsschaal zou er als volgt uit moeten zien:

- a. Zeer positief
- b. Positief
- c. Niet positief/ niet negatief
- d. Negatief
- e. Zeer negatief

Op deze wijze komen de antwoorden van de respondenten nog dichterbij de werkelijkheid. Bovendien spreken de antwoorden meer voor zich en hoeft niet altijd in de toelichting te worden gekeken hoe een antwoord geïnterpreteerd dient te worden. *Voor volgende onderzoeken naar (proces)draagvlak en verrijking wordt dan ook aangeraden om te werken met vijfpuntsschalen.*

9.2.2 Beperkte onderzoekscapaciteit

Bij een afstudeeronderzoek heeft de onderzoeker te maken met een beperkte onderzoekscapaciteit. In relatief korte tijd moeten relatief veel onderzoekseenheden worden onderzocht. Bij dit onderzoek is ervoor gekozen om in iedere onderzochte gemeente de procesmanager en één participant te interviewen. Dit levert echter niet de meest betrouwbare gegevens op, door meerdere respondenten per gemeente te interviewen kan de betrouwbaarheid worden opgeschroefd. De tijd die hiervoor nodig zou zijn geweest was echter niet beschikbaar. Om echt betrouwbare gegevens te verwerven

was het daarom wellicht beter geweest om grondig onderzoek te doen naar één gemeente. De algemene geldigheid voor de gemeente Bronckhorst zou dan echter wel in het geding komen. Op basis van één geval is het immers moeilijk om aanbeveling te doen voor één ander geval. Wanneer de onderzoekscapaciteit het dus toe zou laten zouden absoluut meerdere respondenten per gemeente geïnterviewd moeten worden om de externe validiteit te vergroten.

9.2.3 Gebruikte gegevens bij onderzoek naar verrijking

Bij het onderzoek naar de factoren die van invloed zijn op verrijking is gebruik gemaakt van interviews met procesmanagers. Aangezien het onderzoek naar verrijking zich concentreert op de inrichting van het proces is vooraf besloten hierover geen vragen te stellen aan de participanten. Vaak hebben zij geen overzicht van het proces, hierdoor zouden de resultaten betrouwbaarheid kunnen verliezen. Achteraf blijken de antwoorden van procesmanagers echter wel in veel gevallen erg positief. Wellicht hadden antwoorden van participanten kunnen dienen als controle-instrument voor de antwoorden van procesmanagers.

9.3 Relaties van procesdraagvlak en verrijking

In dit onderzoek heeft tot nog toe steeds de focus gelegen op de factoren die procesdraagvlak en verrijking beïnvloeden. Nu wordt eens bekeken wat er verder nog valt te constateren over procesdraagvlak en verrijking.

9.3.1 Relatie tussen enkele variabelen

Als eerste worden procesdraagvlak en verrijking tegenover elkaar gezet om te kijken of er relaties te ontdekken zijn. Het is bekend dat er geen appels met peren vergeleken mogen worden, maar toch wordt dat hier gedaan. Hiertoe worden het procesdraagvlak en de verrijking eerst tezamen in tabel 9.1 geplaatst.

Procesdraagvlak en verrijking				
	Procesdraagvlak	Verrijking	Inwoners	Provincie
Epe	Neutraal (±)	Gedeeltelijk (±)	33.000	Gelderland
Duiven	Positief (+)	Volledig (+)	26.000	Gelderland
Olst-Wijhe	Neutraal (±)	Gedeeltelijk (±)	17.000	Overijssel
Hardenberg	Positief (+)	Volledig (+)	57.500	Overijssel
Wijchen	Positief (+)	Volledig (+)	38.500	Gelderland

Tabel 9.1: Per gemeente: procesdraagvlak, verrijking, inwoners, provincie.

De *mate van procesdraagvlak* en de *mate van verrijking* gaan in alle gevallen gelijk op. In Epe, Olst-Wijhe en Hardenberg komen de hoeveelheid draagvlak en verrijking min of meer met elkaar overeen. Op basis hiervan kan geconcludeerd worden dat er een causaal verband is tussen de mate van procesdraagvlak (het algemene oordeel over het proces) en de mate van verrijking. Er kan gesteld worden dat men het oordeel over het proces laat afhangen van de mate van verrijking. Dit is in lijn met wat ondermeer door Edelenbos (2001, p. 349-350) en De Graaf (2007, p. 43-44) geconstateerd hebben.

Wat verder opvallend is, is het feit dat de gemeente Hardenberg erg positief uit de bus komt. In de analyse scoorde deze gemeente op alle indicatoren positief. Het positieve beeld in de gemeente Hardenberg komt vooral voort uit het open proces dat daar gevoerd is. Iedereen mocht toetreden en er werd gezamenlijk toegewerkt naar conclusies waarmee vrijwel iedereen kon leven. Opvallend is dat dit proces het dichtst komt bij de definitie voor interactieve beleidsvorming die aan het begin van dit rapport is beschreven.

Het betreft de volgende definitie van Edelenbos (2000, p. 39):

Het vroegtijdig betrekken van burgers en belanghebbenden bij de vorming van het beleid, waarbij in openheid en op basis van gelijkwaardigheid en onderling debat problemen in kaart worden gebracht en oplossingen worden verkend die van invloed zijn op het uiteindelijke politieke besluit.

Van een proces dat dus past binnen de definitie van Edelenbos zou kunnen worden verondersteld dat het zowel leidt tot *procesdraagvlak* als *verrijking*.

Over de invloed van het aantal inwoners op het procesdraagvlak en de verrijking zijn geen generaliseerbare uitlatingen te doen. Wel valt het op dat de grootste gemeente in het onderzoek, de gemeente Hardenberg, de meeste positieve scores heeft. Dit zou kunnen komen doordat men meer kwantitatieve en/of kwalitatieve capaciteiten in huis heeft dan andere gemeenten om een interactief proces optimaal in te richten. Dit is wellicht een interessant vraagstuk voor een vervolgstudie.

Tot slot zijn er ook geen significante verschillen te ontdekken in de mate van procesdraagvlak en verrijking in Gelderse en Overijsselse gemeenten. Dit is op zich geen verrassing te noemen. De cultuurverschillen in Gelderland en Overijssel zijn niet groot. Bovendien is met name de inrichting en de opvatting van het proces belangrijk gebleken, de ligging is daarbij niet van belang.

9.4 Onderzoekresultaten bezien in het licht van de literatuur

Om dit onderzoek te reflecteren met recente literatuur is gekozen voor een tweetal werken. Allereerst wordt gekeken naar de dissertatie van Cornips (2008). Hij deed onderzoek naar de relatie tussen instituties en invloed in lokale interactieve beleidsprocessen. Daarnaast wordt gekeken naar het onderzoek van de al eerder aangehaalde De Graaf (2007) naar gedragen beleid. Van beide onderzoeken wordt één conclusie uitgelicht die tegen het licht van de uitkomsten van voorliggend onderzoek wordt gehouden.

9.4.1 Cornips, invloed in interactie

Juul Cornips schreef een dissertatie over de wijze waarop het gemeentebestuur de invloedsposingen van burgers tracht te structureren door middel van interactieve beleidsprocessen.

Één van de conclusies van Cornips (2008, p. 221) is dat interactieve structuren goed bedoeld zijn, maar dat het toch altijd weer grote en georganiseerde actoren zijn die op één of andere manier de macht grijpen. De enige remedie voor individuele burgers daartegen is volgens Cornips (2008, p. 222) een investering van burgers om zich ook te organiseren. Dit kost tijd, inzet en energie.

Een groot verschil tussen het onderzoek van Cornips en het voorliggende onderzoek is dat de door Cornips onderzochte processen prestigieus waren met grote belangen. Daarmee vergeleken is visieontwikkeling een stuk kleinschaliger en ook minder prestigieus. Het gaat bij visieontwikkeling namelijk niet direct 'om de knikkers'. Een visie is betrekkelijk vrijblijvend en handelt nog niet om concrete plannen. In dat kader is het ook dat grote georganiseerde actoren in visieontwikkeling niet direct uit zijn op het grijpen van de macht. Het lijkt erop dat men liever meewerkt aan een constructieve visie dan dat men gericht is op het spelen van een machtsspel.

9.4.2 De Graaf, Gedragen beleid

Laurens de Graaf heeft zich in zijn promotieonderzoek gericht op de vraag of interactief beleid vanzelfsprekend tot draagvlak leidt. Hiervoor analyseerde hij drie projecten in de gemeente Utrecht. De Graaf (2007, p. 162) concludeert in zijn onderzoek dat een hogere mate van interactiviteit over het algemeen leidt tot groter draagvlak. Een dergelijk resultaat is in dit onderzoek niet te onderkennen. De mate van procesdraagvlak in relatie met de mate van interactiviteit is weergegeven in tabel 7.2.

Procesdraagvlak en verrijking		
	Procesdraagvlak	Mate van interactiviteit
Epe	Neutraal	Coproduceren
Duiven	Positief	Coproduceren
Olst-Wijhe	Neutraal	Adviseren
Hardenberg	Positief	Adviseren
Wijchen	Positief	Coproduceren

Tabel 7.2: Procesdraagvlak in relatie tot de mate van interactiviteit

Uit de tabel blijkt dat het zowel mogelijk is om positief procesdraagvlak te verwerven bij coproduceren als bij adviseren. Voor neutraal draagvlak geldt hetzelfde. Hierbij moet worden aangemerkt dat het onderlinge verschil in de mate van interactiviteit in de onderzochte gemeenten vrij klein is. Wat wel gezegd kan worden is dat processen waarin sprake is van coproduceren of adviseren niet leiden tot negatief procesdraagvlak.

Literatuurlijst

Boeken/publicaties

- Arend van der, S. (2007), *Pleitbezorgers, procesmanagers en participanten. Interactief beleid en de rolverdeling tussen overheid en burgers in de Nederlandse Democratie.*, Delft: Eburon.
- Boedeltje, M.M. en L.J. de Graaf (2004), *Draagvlak nader bekeken. Een verkenning van het begrip draagvlak binnen interactief beleid op lokaal niveau vanuit een normatief en instrumenteel perspectief.*, paper Politicologenetmaal 2004, Antwerpen.
- Cornips, J. (2008), *Invloed in interactie. Een onderzoek naar de relatie tussen instituties en invloed in lokale interactieve beleidsprocessen.*, Enschede: PrintPartners Ipskamp.
- Derksen, W. (1992), *De gemeente als gemeenschap. Naar een nieuw lokaal bestuur.*, Den Haag: VUGA Uitgeverij B.V.
- Collins, J. en J. Porras (2007), *Gebouwd voor de toekomst. Hoe bedrijven met visie succesvol ondernemen.*, 2^e druk, Zaltbommel: Uitgeverij Thema.
- Edelenbos, J., Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming. Dilemma's in procesontwerp en procesmanagement, in: *Bestuurskunde*, 1998, nr. 7, pp. 309 – 316.
- Edelenbos, J. (2000), *Proces in Vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming lokale ruimtelijke projecten.*, Dissertatie, Lemma: Utrecht.
- Edelenbos, J., Interactieve beleidsvorming als inhoudsabsorberend proces, in: *Bestuurskunde*, 2001, nr. 8, pp. 349 – 356.
- Edelenbos, J. en R. Goedhart, Het probleemoplossend (on)vermogen van interactieve beleidsvorming., in: *Openbaar bestuur*, 2001, vol. 11, nr. 12, pp. 13 – 16.
- Edelenbos, J. en E.H. Klijn, De impact van organisatorische arrangementen op de uitkomsten van interactieve beleidsvorming, in: *Bestuurswetenschappen*, 2005, nr. 4, pp. 281 – 305.
- Edelenbos, J., A. Domingo, P.J. Klok, J. van Tatenhove (2006), *Burgers als beleidsadviseurs*, Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Goverde, H.J.M. en C.J. Lako, Hoe innovatief is interactieve beleidsvorming?, in: *Bestuurswetenschappen*, 2005, nr. 6, pp. 530 – 550.
- Graaf de, L.J. (2007), *Gedragen beleid. Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en gedragenheid in de stad Utrecht.*, Delft: Eburon.
- Guiver-Freeman, M. (2004), *Visie ontwikkelen.*, Den Haag: Academic service.
- Helleman, J. (2005), *Interactieve beleidsvorming in integraal perspectief.*, Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Hendriks, F. en P.W. Tops, Interactieve beleidsvorming en betekenisverlening: interpretaties van een pluriforme praktijk, in: *B en M*, 2001, nr. 2, pp. 106-119.
- Hoekema, A., N. van Manen, G. van der Heijden, I. van der Vlies en B. de Vroom (1998), *Integraal bestuur. De behoorlijkheid, effectiviteit en legitimiteit van onderhandelend bestuur.*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hoogerwerf, A., Falen van overheid ondermijnt vertrouwen van burgers, in: *Openbaar Bestuur*, 2003, vol. 13, nr. 3, p. 3-7.
- Huitema, D., M. van de Kerkhof en M. van Tilburg, Burgerjury en de dilemma's van interactieve beleidsvorming, in: *Bestuurskunde*, 2005, jrg. 14, nr. 6, pp. 23-32.
- Klijn, E.H. en J.F.M. Koppenjan, Tussen representatieve en directe democratie. Interactieve besluitvorming en de politiek, in: *Bestuurskunde*, 1998, vol. 7, nr. 7, pp. 302 – 308.
- Koster, J.M.D. en P.W. Stolze (2008), *Heeft u al een missie en een visie? Over de zin en onzin van moderne zinspreuken.* Amsterdam: Holland Consulting Group. (op: www.hcg.net).

- Lanser, S.A., Spelregels voor lokale interactieve beleidsvorming – Onderzoek in Voorschoten en Bodegraven leert dat gemeenten zich grondig op interactieve beleidsvorming moeten bezinnen, in: *Openbaar bestuur, 2004-4*, pp. 31-34.
- Longman, A. en J. Mullins, Projectmanagement: sleutelinstrument voor implementatie van strategie, in: *HRM-Select, 2005, nr. 5*, pp. 83 – 95.
- Loo van der, H., J. Geelhoed en S. Samhoud (2007), *Kus de visie wakker. Organisaties energiek en effectief maken.*, Den Haag: Academic service.
- Loo van der, H. en W. van der Weijden, Leve de visie, de visie leven!, in: *&Samhoud magazine, 2005, nr. 9*, pp. 13 – 22.
- Mastenbroek, W. (2005), Kernwaarden: humbug of houvast. Missie, visie, kernwaarden; papier is geduldig?, op: www.managementsite.nl.
- O'Brien, F en M. Meadows, How to develop visions: a literature review, and a revised choices approach for an uncertain World, in: *Journal of systemic practice and action research, 2001, vol. 14, nr. 4*, pp. 495 – 515.
- Peppel van de, R. en M. Prummel, De selectiviteit van interactief beleid, in: *Bestuurskunde, 2000, nr. 1*, pp. 15 – 24.
- Pröpper, I. en D. Steenbeek, Interactieve beleidsvoering. Typering en dilemma's., in: *Bestuurskunde, 1998, vol. 7, nr. 7*, pp. 292 – 301.
- Pröpper, I en D. Steenbeek (2001), *De aanpak van interactief beleid: Elke situatie is anders*, 2^e herz. druk, Bussum: Coutinho.
- Quinn, R. (1997), *Handboek Managementvaardigheden*, 2^e druk, Schoonhoven: Academic Service.
- Sanders, L., Against deliberation, in: *Political theory, 1997, vol. 25, nr. 3*, pp. 347 – 376.
- Schedler, P. en F. Glastra, Communicating policy in late modern society: on the boundaries of interactive policy making., in: *The policy press, 2001, vol. 29, nr. 3*, pp. 337 – 349.
- Stewart, J., Future state visioning. A powerful leadership process, in: *Long Range Planning, 1993, vol. 26, nr. 6*, pp. 89 – 98.
- Stokkom van, B., Deliberatie zonder democratie? Ongelijkheid en gezag in interactieve beleidsvorming, in: *B en M, 2003, nr. 3*, pp. 153 – 165.
- Wilson, I., Realizing the power of strategic vision., in: *Long Range Planning, 1992, vol. 25, nr. 5*, pp. 18 – 28.
- Woltjer, J. (1997), De keerzijde van het draagvlak. Ruimtelijke ordening gaat niet altijd gebaat bij maatschappelijke discussie. in: *Stedebouw en ruimtelijke ordening, 1997, nr. 4*, pp. 47-52.
- Woerkum van, C.M.J. (1997), *Communicatie en interactieve beleidsvorming*, 1^e druk, Houten/Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum.

Internet

- www.vandale.nl
- www.managementsite.nl
- www.hcg.net

Bijlage I. Onderzoeksprotocol

In deze bijlage worden de factoren voor draagvlak en verrijking die in hoofdstuk 3 aan de orde zijn geweest gekoppeld aan interviewvragen. Achter iedere vraag is tussen haakjes het nummer weergegeven dat deze vraag had in de vragenlijst.

Draagvlak

Om in kaart te brengen of er sprake was van draagvlak voor de doorlopen processen zijn zowel procesmanagers als belanghebbende participanten ondervraagd. De factoren die in paragraaf 4.3.5 aan de orde zijn geweest worden in deze bijlage gekoppeld aan interviewvragen.

De koppeling wordt weergegeven in tabel A-1. In de eerste twee kolommen worden de factoren weergegeven. In de derde kolom staan de vragen vermeld die zijn voorgelegd aan de procesmanagers en in de vierde kolom de vragen voor de belanghebbende participanten.

Verrijking

Om eventuele verrijking te inventariseren zijn ook diverse interviewvragen opgesteld. Ook deze staan in relatie tot de factoren die vermeld zijn in hoofdstuk 4, paragraaf 4.7. De bijbehorende interviewvragen worden beschreven in tabel A-2.

Hiervoor geldt ook dat in de eerste twee kolommen de factoren staan beschreven. In de derde kolom zijn de vragen weergegeven die gesteld zijn aan de procesmanagers.

Draagvlak
Tabel A-1 (deel 1)

Factoren		Interviewvragen procesmanager	Interviewvragen belanghebbende participant
Procesdraagvlak		<p>Is er achteraf gezien steun onder de participanten voor het doorlopen proces?</p> <ul style="list-style-type: none"> • In hoeverre was de toekomstvisie bij aanvang van het proces gereed? (7) 	<p>Wat is achteraf gezien uw algemene oordeel over het doorlopen proces van visieontwikkeling?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vindt u dat u voldoende malen in de gelegenheid bent gesteld input te leveren in het proces? (5) • Stond de gemeente open om alle input van belanghebbenden mee te nemen in de ontwikkeling van de toekomstvisie? (4)
<p>Inhoudelijke openheid = Ruimte voor inbreng belanghebbende participanten</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kregen belanghebbenden voldoende kans om hun belangen in te brengen? • Was er sprake van voldoende beleidsruimte, waardoor daadwerkelijk wat gedaan is met de inbreng van belanghebbenden? 		

Draagvlak
Tabel A-1 (deel 2)

<p>Openheid van het proces = Mate waarin inbreng van belanghebbende participanten wordt gewenst/geaccepteerd</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Werden er belanghebbenden buitengesloten van het proces? • Werd informatie met en door belanghebbenden gedeeld? • Gebeurde het in- en uitselecteren van ingebrachte variatie in openheid/transparantie? 	<ul style="list-style-type: none"> • Hadden alle belanghebbenden toegang tot de fase van meningsvorming? (8) • Werd voorafgaand aan discussie(s) de stand van zaken met betrekking tot het behandelde onderwerp geschetst? (11) • Waren participanten aanwezig wanneer beslist werd welke input wel en niet werd meegenomen in het verdere proces? (12) • Werd beargumenteerd waarom input wel of niet werd meegenomen in het verdere proces? (13) 	<ul style="list-style-type: none"> • Werden u en andere belanghebbenden dusdanig geïnformeerd dat men een serieuze bijdrage kon leveren aan de visieontwikkeling? (3) • Werden belanghebbenden tijdens interactieve sessies voldoende betrokken bij het trekken van conclusies uit gehouden discussies? (6) • Werd naar uw mening voldoende (helder) beargumenteerd waarom bepaalde onderwerpen wel of juist niet werden meegenomen bij de ontwikkeling van de toekomstvisie? (7) • Werden belanghebbenden na interactieve sessies voldoende betrokken bij het trekken van conclusies uit gehouden discussies?(9)
<p>Invloed = Hoeveelheid invloed van de participanten</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Was de mate waarin belanghebbenden invloed hadden naar hun tevredenheid? 	<ul style="list-style-type: none"> • Welke participanten waren er betrokken bij het maken van het procesontwerp? (2) • Welke positie hadden de verschillende externe participanten op de participatieladder bij het maken van het procesontwerp? (3) • Welke participanten waren er betrokken in de fase van meningsvorming? (4) • Welke positie hadden de verschillende externe participanten op de participatieladder in de fase van meningsvorming? (5) • Welke participanten waren er te onderscheiden in de besluitvormingsfase? (22) • Welke positie hadden de verschillende externe participanten op de participatieladder in de besluitvormingsfase? (23) 	<ul style="list-style-type: none"> • Vindt u dat u voldoende input mocht leveren tijdens de verschillende fasen? (10) • Keren in de inhoud van de ontwikkelde toekomstvisie achteraf wat u betreft voldoende onderwerpen uit het proces van visieontwikkeling terug? (8) • Zijn er naar uw idee participanten die meer invloed hadden dan u in het proces? (11) • Zijn er naar uw idee participanten die minder invloed dan u hadden in het proces? (12)

Verrijking
Tabel A-2 (deel 1)

Verrijking		Interviewvragen procesmanager
<p>Variatie = Veelheid aan inbreng ideeën en suggesties</p>	<p>Factoren voor variatie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • In hoeverre was er sprake van inclusie en selectie van belanghebbenden? • Was er sprake van representativiteit onder de participanten? • Was er sprake van gelijkwaardige behandeling van belanghebbenden? • Beschikten participanten over voldoende en gelijkwaardige competenties? 	<ul style="list-style-type: none"> • In hoeverre waren de behartigers van de verschillende alternatieven, argumenten, gegevens en overige ideeën aanwezig in het proces? (14) • Hadden alle belanghebbenden toegang tot de fase van meningsvorming? (8) • Vormden de participanten een goede afspiegeling van de belangen die bestaan in de gemeenschap? (9) • Kregen participanten dezelfde kansen om hun input te leveren? (10) • Waren de participanten over het algemeen verbaal voldoende vaardig om deel te nemen aan discussie en onderhandeling in het proces? (15) • Was het kennisniveau van de participanten over het algemeen voldoende om behoorlijk deel te nemen aan discussie en onderhandeling in het proces? (16) • Is er door de gemeente actie ondernomen om het kennisniveau te verhogen? (17)

Verrijking
Tabel A-2 (deel 2)

<p>Selectie = In hoeverre variatie is terug te vinden in besluitvorming (absorptiegraad)</p>	<p>Factoren voor selectie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Werd regelmatig een selectie gemaakt uit de variatie? • Vond selectie "zichtbaar" voor de belanghebbenden plaats? • Vond altijd beargumentering van opname of atwering van variatie plaats? • Waren besluitvormers aanwezig in het proces? • Werden belanghebbenden actief betrokken bij de selectie? 	<ul style="list-style-type: none"> • In hoeverre is de input van participanten volledig en herkenbaar terug te vinden in de besluitvorming? (24) • Werd tijdens de publieksbijeenkomsten aangegeven welke input wel of geen kans had opgenomen te worden in de toekomstvisie? (18) • Waren participanten aanwezig wanneer beslist werd welke input wel en niet werd meegenomen in het verdere proces? (12) • Werd beargumenteerd waarom input wel of niet werd meegenomen in het verdere proces? (13) • Waren er besluitvormers aanwezig op de momenten dat beslist werd welke input wel of niet zou worden opgenomen in de toekomstvisie? (19) • Mochten participanten hierover meebeslissen? (20)
---	--	---

Bijlage II: Vragenlijsten voor de interviews

In deze bijlage zijn achtereenvolgens de vragenlijsten weergegeven die zijn gebruikt in interviews met *procesmanagers* en *participanten*.

Vragenlijst voor procesmanagers:

Algemeen vooraf

1. Kunt u van onderstaande motieven weergeven welke primair voor de gemeente (...) golden bij de keuze voor een interactief proces?

	Ja	Nee
a. Inhoudelijke verrijking.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
b. Het realiseren van een hoger ambitieniveau.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
c. Verbetering van het proces.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
d. Verbetering van de samenwerking met externe partijen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
e. Vergroting van draagvlak.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
f. Verkorting van de tijdsduur, dan wel versnelling van het beleid.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
g. Vergroting van het probleemoplossend vermogen van de maatschappij.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
h. Uitbreiding van participatie en democratie.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
i. Verbetering van de interne organisatie.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
j. Verbetering van het imago.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Procesontwerp

2. Welke participanten waren er betrokken bij het maken van het procesontwerp?

3. Welke positie hadden de verschillende externe participanten op de participatieladder bij het maken van het procesontwerp?

Meningsvorming

4. Welke participanten waren er betrokken in de fase van meningsvorming?

5. Welke positie hadden de verschillende externe participanten op de participatieladder in de fase van meningsvorming?

6. Welke van onderstaande middelen zijn gebruikt om te peilen wat onder de bevolking leeft?

	Ja	Nee
a. Publieke bijeenkomsten.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
b. Expertbijeenkomsten.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
c. Internetfora.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
d. Enquêtes.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
e. Interviews.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
f. Fotowedstrijden.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
g. Ansichtkaarten met toekomstverwachtingen en wensen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
h. Anders, nl.		

7. In hoeverre was de toekomstvisie bij aanvang van het proces gereed?
 - a. Er waren algemene kaders gesteld om de te ontwikkelen visie te structureren.
 - b. Er lag op hoofdlijnen een toekomstvisie die op enkele punten open stond voor wijzigingen.
 - c. Vooraf was een toekomstvisie geschetst waarvoor de gemeente middels het interactieve proces draagvlak wilde verwerven.
8. Hadden alle belanghebbenden toegang tot de fase van meningsvorming?
 - a. Alle belanghebbenden hadden toegang tot het proces.
 - b. Bijna alle belanghebbenden hadden toegang tot het proces, geen of beperkte toegang hadden...
 - c. Een selectie van alle belanghebbenden had toegang tot het proces.
9. Vormden de participanten een goede afspiegeling van alle belangen die bestaan in de gemeenschap?
 - a. De participanten vormden een goede afspiegeling van de gemeenschap.
 - b. De participanten vormden een redelijke afspiegeling van de gemeenschap, enigszins ondervertegenwoordigd en/of oververtegenwoordigd waren...
 - c. De participanten vormden geen goede afspiegeling van de gemeenschap, dit kenmerkte zich door de aan-/afwezigheid van...
10. Kregen participanten dezelfde kansen om hun input te leveren?
 - a. Iedere participant was voor de gemeente gelijk.
 - b. Sommige participanten kregen op basis van meer kansen dan anderen, omdat...
11. Werd voorafgaand aan discussie(s) de stand van zaken met betrekking tot het behandelde onderwerp geschetst?
 - a. Altijd.
 - b. Indien daar behoefte aan bleek te zijn.
 - c. Zelden of nooit.
12. Waren participanten aanwezig wanneer beslist werd welke input wel en niet werd meegenomen in het verdere proces?
 - a. Altijd.
 - b. Regelmatig.
 - c. Zelden of nooit.
13. Werd beargumenteerd waarom input wel of niet werd meegenomen in het verdere proces?
 - a. Altijd.
 - b. Regelmatig.
 - c. Zelden of nooit.
14. In hoeverre waren de behartigers van de verschillende alternatieven, argumenten, gegevens en overige ideeën aanwezig in het proces?
 - a. Volledig.
 - b. Gedeeltelijk.
 - c. Niet of nauwelijks.

15. Waren de participanten over het algemeen verbaal voldoende vaardig om deel te nemen aan discussie en onderhandeling in het proces?
- Voldoende.
 - Niet voldoende/ niet onvoldoende.
 - Onvoldoende.
16. Was het kennisniveau van de participanten over het algemeen voldoende om behoorlijk deel te nemen aan discussie en onderhandeling in het proces?
- Voldoende.
 - Niet voldoende/ niet onvoldoende.
 - Onvoldoende.
17. Is er door de gemeente actie ondernomen om het kennisniveau te verhogen?
- Ja.
 - Nee.
18. Werd tijdens de publieksbijeenkomsten aangegeven welke input wel of geen kans had opgenomen te worden in de toekomstvisie?
- Tijdens en/of na iedere bijeenkomst.
 - Regelmatig.
 - Zelden of nooit.
19. Waren er besluitvormers aanwezig op de momenten dat beslist werd welke input wel of niet zou worden opgenomen in de toekomstvisie?
- Altijd.
 - Regelmatig.
 - Zelden of nooit.
20. Mochten participanten hierover meebeslissen?
- Altijd.
 - Regelmatig.
 - Zelden of nooit.
21. Waren participanten snel bereid tot het sluiten van compromissen waarin hun belangen deels tot hun recht kwamen, of had men de intentie om er zoveel mogelijk uit te halen?

Vaststelling

22. Welke participanten waren er te onderscheiden in de besluitvormingsfase?
- 22a. Vindt u niet dat de belanghebbende participanten in deze fase ook een rol hadden moeten hebben?
23. Welke positie hadden de verschillende externe participanten op de participatieladder in de besluitvormingsfase?
24. In hoeverre is de input van participanten volledig en herkenbaar terug te vinden in de besluitvorming?
- Volledig.
 - Gedeeltelijk.
 - Niet of nauwelijks.

Algemeen achteraf

25. Is er achteraf gezien steun onder de belanghebbende participanten voor het doorlopen proces?
- Volledig.
 - Gedeeltelijk.
 - Niet of nauwelijks.
26. Hoe lang heeft het interactieve proces geduurd (vaststelling procesontwerp tot besluitvorming)?
27. Bent u van mening dat de gemeente een eventueel volgend proces van visieontwikkeling wederom op interactieve wijze zou moeten inrichten?
- Zeer mee eens.
 - Mee eens.
 - Niet mee eens/ niet mee oneens.
 - Mee oneens.
 - Zeer mee oneens.
28. Kunt u beknopt weergeven of er wat u betreft negatieve aspecten zijn in het doorlopen proces die bij een volgend proces van visieontwikkeling absoluut anders zouden moeten?
29. Kunt u beknopt weergeven of er wat u betreft positieve aspecten zijn in het doorlopen proces die bij een volgend proces van visieontwikkeling absoluut herhaald zouden moeten worden?

Vragenlijst voor participanten:

Algemeen vooraf

1. Hoe bent u betrokken geraakt bij het proces van visieontwikkeling?
2. Wat was voor u het belangrijkste motief om deel te nemen aan het proces van visieontwikkeling?

Meningsvorming

3. Werden u en andere belanghebbenden dusdanig geïnformeerd dat men een serieuze bijdrage kon leveren aan de visieontwikkeling?
 - a. De gemeente zorgde altijd voor voldoende achtergrondinformatie.
 - b. De gemeente zorgde meestal voor voldoende achtergrondinformatie.
 - c. De gemeente zorgde zelden of nooit voor voldoende achtergrondinformatie.
4. Stond de gemeente open om alle input van belanghebbenden mee te nemen in de ontwikkeling van de toekomstvisie?
 - a. Men stond open voor alle input.
 - b. Men stond gedeeltelijk open voor alle input.
 - c. Men stond niet of nauwelijks open voor alle input.
5. Vindt u dat u voldoende malen in de gelegenheid bent gesteld input te leveren in het proces?
 - a. Voldoende.
 - b. Niet voldoende/ niet onvoldoende.
 - c. Onvoldoende.
6. Werden belanghebbenden tijdens interactieve sessies voldoende betrokken bij het trekken van conclusies uit gehouden discussies?
 - a. Voldoende.
 - b. Niet voldoende/ niet onvoldoende.
 - c. Onvoldoende.
7. Werd naar uw mening voldoende (helder) beargumenteerd waarom bepaalde onderwerpen wel of juist niet werden meegenomen bij de ontwikkeling van de toekomstvisie?
 - a. Voldoende.
 - b. Niet voldoende/ niet onvoldoende.
 - c. Onvoldoende.
8. Keren in de inhoud van de ontwikkelde toekomstvisie achteraf wat u betreft voldoende onderwerpen uit het proces van visieontwikkeling terug?
 - a. Voldoende.
 - b. Niet voldoende/ niet onvoldoende.
 - c. Onvoldoende.
9. Werden belanghebbenden na interactieve sessies voldoende betrokken bij het trekken van conclusies uit gehouden discussies?
 - a. Voldoende.
 - b. Niet voldoende/ niet onvoldoende.
 - c. Onvoldoende.

10. Vindt u dat u voldoende input mocht leveren tijdens de volgende fasen?

- | | Ja | Nee |
|-------------------------------|-----------------------|-----------------------|
| a. De introductiefase | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| b. De fase van meningsvorming | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| c. De besluitvormingsfase | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

11. Zijn er naar uw idee participanten die meer invloed hadden dan u in het proces?

- a. Ja.
- b. Nee.

12. Zijn er naar uw idee participanten die minder invloed dan u hadden in het proces?

- a. Ja.
- b. Nee.

Algemeen achteraf

13. Wat is achteraf gezien uw algemene oordeel over het doorlopen proces van visieontwikkeling?

- a. Positief.
- b. Niet positief/ niet negatief.
- c. Negatief.

14. Bent u van mening dat de gemeente een eventueel volgend proces van visieontwikkeling wederom op interactieve wijze zou moeten inrichten?

- a. Zeer mee eens.
- b. Mee eens.
- c. Niet mee eens/ niet mee oneens.
- d. Mee oneens.
- e. Zeer mee oneens.

15. Kunt u beknopt weergeven of er wat u betreft negatieve aspecten zijn in het doorlopen proces die bij een volgend proces van visieontwikkeling absoluut anders zouden moeten?

16. Kunt u beknopt weergeven of er wat u betreft positieve aspecten zijn in het doorlopen proces die bij een volgend proces van visieontwikkeling absoluut herhaald zouden moeten worden?

Bijlage III: Lijst met respondenten

In deze bijlage vindt u de namen van de respondenten bij de gehouden interviews. Achtereenvolgens worden de procesmanagers en belanghebbende participanten genoemd.

Procesmanagers:

- Gemeente Epe, de heer Smit.
- Gemeente Duiven, de heer Gijsbers.
- Gemeente Olst-Wijhe, mevrouw Dekker.
- Gemeente Hardenberg, mevrouw Notten.
- Gemeente Wijchen, de heer Van het Erve

Belanghebbende participanten:

- Gemeente Epe, de heer Rip.
Voorzitter van gymnastiekvereniging Gazelle in Oene.
- Gemeente Duiven, mevrouw Knorren.
Manager bij welzijnsorganisatie Mikado in Duiven.
- Gemeente Olst-Wijhe, de heer Vrugink.
Voorzitter van de bewonersgroep Olst.
- Gemeente Hardenberg, de heer Van der Kamp.
Voorzitter van plaatselijk belang Balkbrug.
- Gemeente Wijchen, mevrouw van Wichen.
Voorzitster van een leefbaarheidsgroep in de gemeente Wijchen.