

DE KWALITEIT VAN PARTICIPATIE

Een onderzoek naar de legitimiteit van het interactieve proces voor de totstandkoming van de StructuurvisiePlus in de gemeente Lingewaard.

Afstudeerscriptie in het kader van de studie Bestuurskunde aan de Universiteit van Twente.

Harry ten Broeke

Faculteit Bedrijf, Bestuur en Technologie, afstudeerrichting: bestuurskunde

Naam Student : H.L. ten Broeke
Studentnummer : 0057568
Afstudeercommissie : Dr. M.R.R. Ossewaarde
Dr. G.H. Reussing

SAMENVATTING EN VOORWOORD	3
1 INLEIDING, PROBLEEMSTELLING, ONDERZOEKSVRAGEN, OPZET, AANPAK EN METHODE	8
1.1 Inleiding	8
1.2 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen.....	9
1.3 Onderzoeksopzet.....	10
1.4 aanpak en methode.....	11
1.5 Dataverzameling	12
1.6 Opbouw van de scriptie.....	12
2 THEORETISCH KADER	13
2.1 Positionering van het onderzoek.....	13
2.2 Begrippenkader/afbakening.....	14
2.2.1 Publiek Management.....	14
2.2.2 Interactief beleid.....	14
2.2.3 Participatie.....	15
2.3 Publiek management.....	15
2.4 Achtergonden: Naar een andere sturing door de overheid/gemeenten.....	17
2.4.1 Hoe laat interactief beleid zich omschrijven, wat is er nieuw aan, waar komt het vandaan.....	17
2.4.2 Kenmerken van interactief beleid.....	18
2.4.3 Opkomst en typering van interactief beleid.....	19
2.5 Geschikte problematiek.....	21
2.6 Institutioneel politiek bestuurlijke kenmerken.	22
2.7 Het vormgeven van interactief beleid.....	23
2.8 Legitimiteit van interactief beleid.....	24
3 OPERATIONALISERING VAN HET THEORETISCH KADER.....	27
3.1 Centrale variabelen.	27
3.2 Het geselecteerde beleidsprobleem.....	27
3.3 Institutioneel politiek bestuurlijke kenmerken.	27
3.4 De gekozen participatievorm	28
3.5 Organisatie van het interactieve proces.....	29
3.5.1 Actoren.....	29
3.5.2 De wijze van samenwerking	29
3.5.3 De mate van samenwerking	29
3.6 De kwaliteit van het beleid.....	30
3.7 Overige omstandigheden.	31
4 GESELECTEERD BELEIDSPROBLEEM: DE TOTSTANDKOMING VAN DE STRUCTUURVISIEPLUS.....	32
4.1 De keuze voor de interactieve aanpak.....	32
4.2 Geschikte problematiek.....	34
4.2.1 Geschikte problematiek.....	35
4.2.2 Belangrijke problematiek	35
4.2.3 Hanteerbare problematiek	36
4.2.4 Geen uitkristallisering.....	37
4.2.5 Openbare behandeling.....	37
4.3 Conclusie.....	37
5 TYPERING VAN DE BESTUURSSTIJL	40
5.1 de bestuursstijl in lingewaard.....	40
5.2 Verandering in de bestuursstijl?.....	42
5.3 Conclusie.....	42
6 DE ORGANISATIE VAN HET INTERACTIEVE PROCES	44
6.1 Het vormgegeven interactieve proces.....	45
6.2 Overzicht actoren - deelnemers en representativiteit.....	47
6.2.1 Samenstelling van de klankbordgroepen.....	47

6.3	De wijze en mate van samenwerken	48
6.4	Conclusie	49
7	DE GEKOZEN PARTICIPATIEVORM.	51
7.1	Overzicht gehanteerde interacties	52
7.2	Breedte van participatie.....	52
7.3	Diepte van participatie.....	54
7.4	Niveaus van participatie: de participatieladder	55
7.5	Conclusie	55
8	DE KWALITEIT VAN HET TOTSTANDGEKOMEN BELEID EN OVERIGE OMSTANDIGHEDEN	58
8.1	Variatie in het interactieve proces.....	58
8.1.1	Deelnemersveld.....	59
8.1.2	Kennisbronnen.....	59
8.1.3	Aantal en veranderlijkheid van beschouwde problemen en alternatieven.....	59
8.1.4	Bevorderen creativiteit.....	60
8.2	Selectie in het interactieve proces.	60
8.2.1	Selectie in het proces.	60
8.2.2	Vorm van eindproducten en opname inhoud.	61
8.3	Draagvlak van het eindproduct.	61
8.4	Overige omstandigheden	62
8.5	Conclusie	62
9	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	64
9.1	Overzicht van de conclusies.....	64
9.2	Legitimiteit.....	69
9.3	Aanbevelingen.	70
10	BIJLAGE 1: OVERZICHT ACTOREN	72
11	BIJLAGE 2: VRAGENLIJST TER BEOORDELING VAN HET PROCES INTERACTIEVE BELEIDSVORMING TOTSTANDKOMING STRUCTUURVISIEPLUS.....	73
11.1	Toelichting.	73
11.2	De vragen:	73
12	BIJLAGE 3 RESULTATEN INGEVULDE VRAGENLIJSTEN.....	78
13	BIJLAGE 4: LITERATUURLIJST.....	87

SAMENVATTING EN VOORWOORD

Voorwoord

In het tweede jaar van de deeltijdopleiding bestuurskunde kwam ik in aanraking met het vak interactief bestuur. In de literatuur die bij dit vak hoorde, werd ik geconfronteerd met een stuk geschiedenis en cultuur. Het boek Integraal Bestuur van Hoekema c.s. start in hoofdstuk 1 met twee tamelijk fictieve praktijkgevallen: de openbare school in Kraaienburg en de mengvoederfabriek in Obheem. Ik werd getroffen door het voorbeeld van Kraaienburg: ik kan u verzekeren dat dat deze voorbeelden niet zo fictief zijn als de schrijvers aangeven. Als toenmalig ambtenaar bij de gemeente Gendt ben ik nauw betrokken geweest bij de oprichting van een openbare school.

De kenschets van Kraaienburg komt overeen met de situatie zoals die in die jaren ook voor de gemeente Gendt was: de gemeenteraad werd voornamelijk door traditionele politieke partijen gedomineerd. Belangrijke besluiten werden in de gemeenteraad genomen, bijna zonder discussie en oppositie. Er waren twee katholieke basisscholen (toen nog kleuter- en lagere scholen), die onder één schoolbestuur vielen.

Eind jaren zeventig vestigden zich, door de dorpsuitbreidingen, jongere personen in de gemeente die zich ook actief met de politiek gingen bemoeien. Een van de eerste confrontaties die kern van de (katholieke) gemeenschap raakte, was het verzoek om de oprichting van een openbare school. Omdat de initiatiefnemers de wettelijk bepalingen aan hun zijde hadden kon de gemeenteraad niet anders besluiten dan tot oprichting van een openbare kleuter- en lagere school te komen. Ook hier was er geen discrétionaire bevoegdheid van de gemeenteraad en er was een sterk eenzijdig netwerk gericht op vertragingstactieken voor de daadwerkelijke start van de openbare school.

Na een periode van enkele jaren is toch gestart met de openbare school; de school is een bloeiende school gestoeld op een minder traditionele onderwijsmethode (Jenaplanonderwijs.)

Wat zou er gebeurd zijn als de initiatiefnemers de wettelijke bepalingen niet aan hun zijde hadden gehad? Hoe zou de gemeenteraad beslist hebben? Zouden de belanghebbenden bij de besluitvorming betrokken worden of niet? Zou er sprake gebleven zijn van tegenstellingen in de voormalige gemeente? Of zou er een mobilisering van belanghebbenden hebben plaatsgevonden om toch enig resultaat te bereiken?

Inmiddels kan worden geconstateerd dat er bijna geen (lokale) overheid meer is te vinden, die niet experimenteert met een vorm van interactieve beleidsvorming. Sinds het begin van de jaren negentig worden in veel gemeenten belanghebbenden vroegtijdig en intensiever betrokken bij de beleidsvorming.

Er is echter nog maar weinig empirisch vergelijkend onderzoek verricht naar lokale interactieve beleidsvorming.

Met het onderzoek naar het interactieve proces dat in de gemeente Lingewaard is toegepast voor de totstandkoming van de StructuurvisiePlus hoop ik een bijdrage te leveren aan een succesvol toepassen van interactief beleid met als doel tot vergroting van het draagvlak van het beleid te komen.

Ik bedank op de eerste plaats Joost Bruckwilder, die als projectleider bij de totstandkoming van de StructuurvisiePlus betrokken is geweest en die mij op het idee heeft gebracht om tot dit onderwerp te komen, mij van de nodige documenten heeft voorzien en me steeds relevante informatie heeft verschaft.

Daarnaast bedank ik Rik Reussing en Ringo Ossewaarde voor hun deskundige wijze van begeleiding en verhelderende opmerkingen tijdens het (soms moeizame) traject om tot afronding te komen.

Last but not least Lies voor haar ondersteuning en kennis bij de toepassing van “Word”, zodat de lay out grotendeels op haar conto kan worden bijgeschreven.

Samenvatting

Algemeen.

Na een uitvoerige voorbereiding heeft de gemeenteraad van Lingewaard op 13 mei 2004 de StructuurvisiePlus vastgesteld. Een belangrijk document waarin wordt aangegeven hoe Lingewaard er over vijftien jaar uit kan zien.

Aan de vaststelling ging tweeënhalve jaar planvorming en communicatie met inwoners en organisaties uit de Lingewaardse samenleving vooraf.

Het gevolgde proces voor de totstandkoming is aan te merken als een vorm van interactief beleid. Interactief beleid is een wijze van aansturing om tot beleidsvorming te komen. Het is een proces van communicatie, interactie, ruil en onderhandeling. De overheid betreft in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties om in wisselwerking met hen tot beleidsbepaling te komen. Interactief beleid is een wijze van aansturing dat kan worden gerangschikt onder het participatiemodel als één van de drie hoofdstromingen die bij new public management kan worden onderscheiden. Het participatiemodel gaat uit van de veronderstelling, dat de kwaliteit van het bestuur gebaat is bij een grotere betrokkenheid van (zakelijke en maatschappelijke) organisaties bij de totstandkoming van overheidsbeleid. De totstandkoming van de StructuurvisiePlus in de gemeente Lingewaard is via interactief beleid tot stand gebracht. In deze afstudeerscriptie is de legitimiteit van interactief beleid beoordeeld. Onderzocht is of het vorm gegeven interactieve proces voor de totstandkoming van de StructuurvisiePlus in de gemeente Lingewaard heeft bijgedragen aan een legitieme uitkomst.

Interactief beleid wordt in veel vormen toegepast en er is over interactief beleid inmiddels een breed theoretisch kader ontstaan. In de theorie wordt ervan uitgegaan, dat interactief beleid bijdraagt aan meer draagvlak voor het totstandgekomen beleid, dan beleid dat via de traditionele vorm van besturen (via een verticale wijze vanuit de bestuurskolom) tot stand komt. Het beleid dat via interactief beleid tot stand komt zou dan meer legitiem zijn.

Om te kunnen constateren of interactief beleid inderdaad bijdraagt aan een meer legitiem beleid, beleid dat breed gedragen wordt, is empirisch onderzoek nodig. Op deze wijze kan worden beoordeeld of er inderdaad sprake is van een legitieme uitkomst.

Mijn veronderstelling is namelijk, dat interactief beleid, mits goed vormgegeven en toegepast, bijdraagt aan de bevordering van de kwaliteit van bestuur. Beleidsproducten tot stand gebracht via interactief beleid kunnen rekenen op een breed draagvlak. Om deze veronderstelling te toetsen is empirisch onderzoek nodig.

Mijn onderzoek heeft aangetoond, dat door het interactieve proces voor de totstandkoming van de StructuurvisiePlus, sprake is van een breed gedragen beleidsdocument. Interactief beleid kan inderdaad bijdragen aan de bevordering van de kwaliteit van bestuur.

Centrale onderzoeksvraag en deelvragen.

In het onderzoek naar het interactieve proces heeft de volgende onderzoeksvraag centraal gestaan:

Heeft de keuze voor en inrichting van het vormgegeven interactief proces voor de totstandkoming van de StructuurvisiePlus geleid tot een legitieme uitkomst?

De centrale onderzoeksvraag heb ik gesplitst in de volgende deelvragen:

In hoeverre leent de totstandkoming van de StructuurvisiePlus zich voor een interactieve aanpak?

1. Wat zijn de institutioneel bestuurlijke kenmerken?
2. Wat is de gekozen participatievorm?
3. Hoe is het interactieve proces vormgegeven?
4. Wat is de kwaliteit van het totstandgekomen beleid?
5. Welke overige omstandigheden zijn van invloed geweest op het beleid?

Onderzoeksopzet.

Het onderzoek heeft zich gericht op de procesmatige kant en op de uitkomst van het proces (legitimiteit.) Als een interactief proces goed is vormgegeven, zal er sprake zijn van procesdraagvlak en zal dat bijdragen aan de kwaliteit van het uiteindelijke beleid.

Legitimiteit ziet op de uitkomst van het interactieve proces, of het bijdraagt aan de verbetering van het beleid; is er een groter draagvlak en wordt zoveel mogelijk weerstand voorkomen. Een verwacht aspect van interactief beleid is namelijk vergroting van draagvlak. Overleg en onderhandeling tussen publiek en private partijen over te voeren beleid leiden tot een vergroting van het draagvlak voor het beleid.

De centrale variabelen van dit onderzoek hebben betrekking gehad op:

1. het geselecteerde beleidsprobleem, namelijk de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling die in de StructuurvisiePlus wordt opgenomen als resultaat van het beleid;
2. de institutioneel politiek bestuurlijke kenmerken;
3. de gekozen participatievorm;
4. de organisatie van het interactieve proces;
5. kwaliteit van het beleid en de
6. overige omstandigheden.

Operationalisering.

De centrale variabelen heb ik als volgt geoperationaliseerd.

Bij het geselecteerde beleidsprobleem heb ik gekeken of de totstandkoming van het de StructuurvisiePlus een geschikt beleidsprobleem is om via interactief beleid vorm te geven.

Bij de institutioneel bestuurlijke kenmerken heb ik gekeken naar de heersende (organisatie) structuur en cultuur van de gemeente Lingewaard en is inzicht gegeven in de mate waarin een interactief proces afwijkt van de gangbare wijze van werken. Hierbij heb ik gebruik gemaakt van de door Pröpper en Steenbeek ¹gehanteerde bestuursstijlen. Bij dit onderdeel is tevens gekeken of de bestuursstijl van invloed is geweest op het interactieve proces.

De gekozen participatievorm is beoordeeld aan de hand van de breedte en diepte van participatie. De breedte van participatie ziet op de mate waarin een mogelijkheid is geboden om aan elk lid van de gemeenschap in elke fase van het beleidsvormingsproces te participeren.

De diepte van participatie heeft betrekking op de mate waarin burgers de mogelijkheid hebben om invloed uit te oefenen op de beleidsuitkomst.

Tevens is hierbij een typering gegeven van de inbreng en invloed die is aan te merken als een combinatie van adviseren en co-productie.

Bij de organisatie van het interactieve proces is gezien welke actoren hebben deelgenomen aan het interactieve proces, de wijze van selectie, het belang van de actoren en de standpunten van de actoren ten aanzien van het de totstandkoming van de StructuurvisiePlus. Tevens is bij dit onderdeel ingegaan op de wijze en mate van samenwerking tussen de actoren.

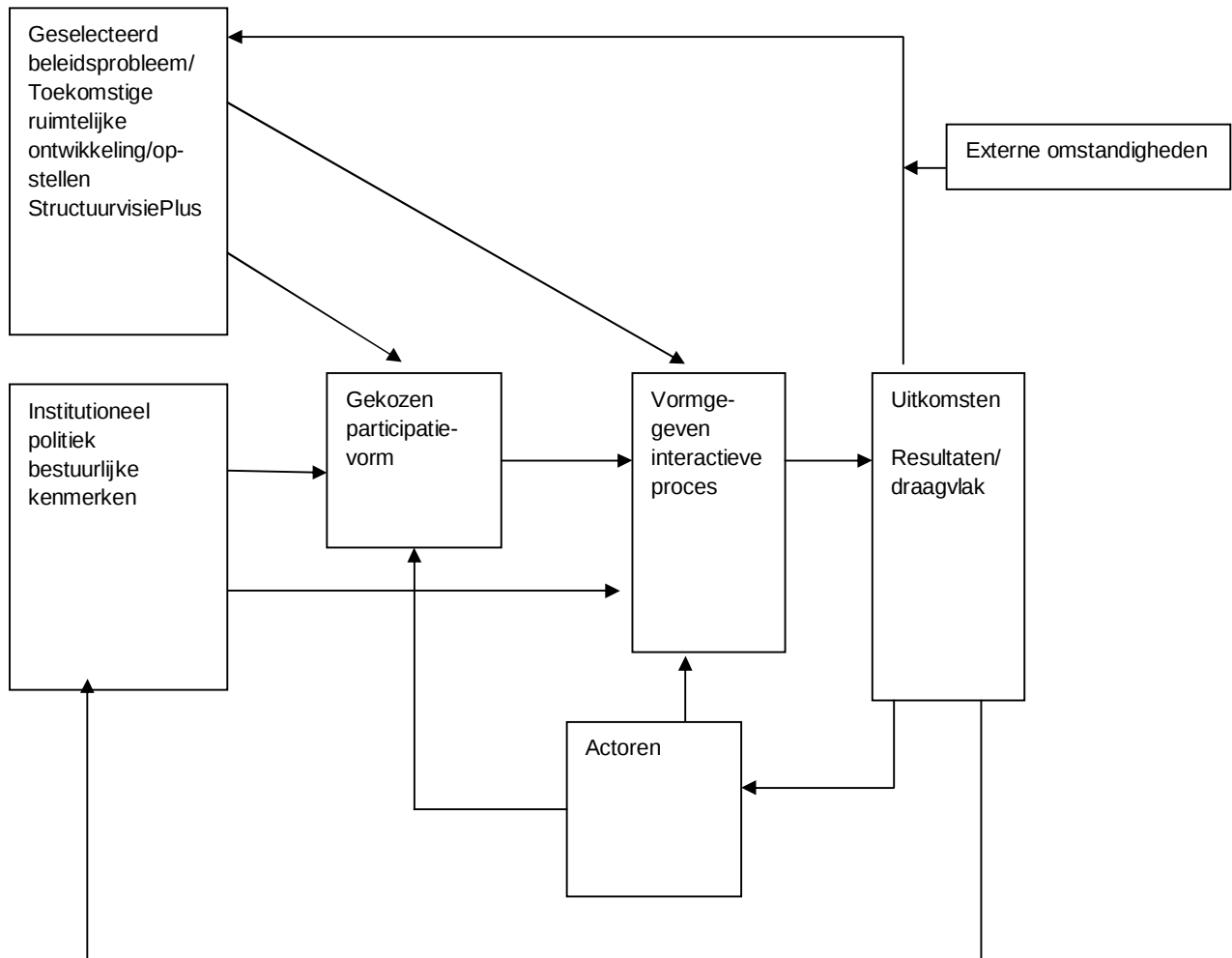
De kwaliteit van het beleid is beoordeeld op de tevredenheid van het interactieve proces zelf bij de actoren die hebben deelgenomen aan het interactieve proces, het eindproduct en op de wijze waarop selectie, variatie en opname van ideeën heeft plaatsgevonden.

Ten slotte heb ik gekeken of er nog overige omstandigheden van invloed zijn geweest op het interactieve proces.

¹ I. Pröpper en Steenbeek: de aanpak van interactief beleid

Deze centrale variabelen geven een antwoord op de centrale onderzoeksvraag in hoeverre het vormgegeven interactieve proces voor de totstandkoming van de StructuurvisiePlus heeft bijgedragen aan een legitieme uitkomst.

Het onderzoekskader schematisch weergegeven in de vorm van een causaal model.



Dataverzameling.

- Dossier- en documentenonderzoek;
- interviews met het stedenbouwkundig bureau dat de StructuurvisiePlus heeft opgesteld, bestuurders, leden van de klankbordgroepen, de projectleider en het bureau dat het interactieve proces heeft begeleid;
- een vragenlijst, die is uitgezet onder de leden van de klankbordgroepen (de enquête is opgenomen onder bijlage 1; de resultaten ervan zijn vermeld in bijlage 2.)
- Deze wijze van dataverzameling wordt aangemerkt als triangulatie. Door triangulatie wordt de validiteit vergroot.²

² Triangulatie houdt in, dat men dezelfde onderzoeksvraag met behulp van verschillende bestanden aan gegevens, verschillende methoden onafhankelijk van elkaar onderzoekt. Dit leidt tot een vollediger bewijsvoering: Reader methoden van beleidsanalyse: Prof. Dr. J.Th.A. Bressers en Dr. F.J.H.M. Coenen

Conclusies.

Geconcludeerd kan worden dat het vormgegeven interactieve proces inderdaad heeft bijgedragen aan een legitieme uitkomst. De veronderstelling is, dat interactief beleid een legitieme sturingsvorm is als er sprake is van een goed georganiseerd proces waarin voldoende belangen zijn geïntegreerd en tot een gemeenschappelijke uitkomst kan worden gekomen kan positief worden beantwoord. De legitimiteitsvraag heeft zich in de scriptie gericht op de beoordeling van de institutionele randvoorwaarden die het mogelijk maken dat een interactief proces goed op gang komt en tot breed gedragen uitkomsten leidt. Vanuit organisatorisch-sociologisch perspectief heeft het proces voldoende ruimte geboden om opvattingen, belangen en percepties te mobiliseren en heeft dit geleid tot een verrijking van het eindproduct. Procestevredenheid heeft bijgedragen aan de een breed gedragen StructuurvisiePlus.

Kritische opmerkingen kunnen worden geplaatst bij de breedte van de participatie en de bestuursvorm van de gemeente Lingewaard. Bovendien heeft het interactieve proces te lang geduurd.

Daarnaast is geen duidelijk van te voren afwegingskader gemaakt dat diende als een meer doordachte aanpak en systematische inrichting en vormgeving van het interactieve beleidsproces kan dienen. Dat kan een verklaring zijn waarom het gemeentebestuur van Lingewaard geen nieuwe initiatieven heeft ondernomen voor interactieve processen. Doch daar heeft dit onderzoek zich niet opgericht. Wel kan worden geconstateerd, dat het interactieve proces ook model diende te zijn voor het neerzetten van een nieuwe bestuursstijl; een meer samenwerkende bestuursstijl. Nieuwe initiatieven voor interactief beleid zijn echter niet ondernomen.

1 INLEIDING, PROBLEEMSTELLING, ONDERZOEKSVRAGEN, OPZET, AANPAK EN METHODE.

1.1 INLEIDING

In de gemeente Lingewaard is na een langdurig proces de StructuurvisiePlus op 13 mei 2004 vastgesteld. Dit document geeft aan hoe de gemeente Lingewaard er over vijftien jaar moet zien. De StructuurvisiePlus geeft een ruimtelijk ontwikkelingsperspectief voor de langere termijn. Traditioneel is dat veelal de ruimtelijke vertaling van een bouwprogramma dat de gemeente gerealiseerd wil zien. De vraag of de omgeving ook geschikt is voor alle geplande nieuwe ontwikkelingen, bleef nog wel eens onderbelicht. De toevoeging "Plus" verwijst naar het nadrukkelijker onderzoeken van die geschiktheid. De StructuurvisiePlus is een nota, een document waar in beeld is gebracht waar zich nog kansen voordoen voor natuur, landschap, waterbeheer, land- en tuinbouw, recreatie, bedrijvigheid en wonen. Het gaat dus om een ontwikkelingsperspectief en biedt de basis voor toekomstige plannen. Het gaat niet om lopende projecten.

Voor de StructuurvisiePlus is een uitvoerig, interactief communicatie- en planvormingsproces doorlopen. In opdracht van de gemeenteraad is een draaiboek opgesteld waarin het werkproces is vastgesteld. Centraal daarin stonden de totstandkoming van de StructuurvisiePlus in een paar heldere tussenstappen en de communicatie daarover met de raad en drie klankbordgroepen.

Aan de totstandkoming ervan ging dus tweeënhalf jaar planvorming en communicatie met inwoners en organisaties uit de Lingewaardse samenleving vooraf. De gemeente Lingewaard heeft er nadrukkelijk voor gekozen om de StructuurvisiePlus via een interactief proces te laten ontstaan. Het proces dat is gevolgd, is erop gericht om aan het einde een breed gedragen StructuurvisiePlus voor de gemeente Lingewaard te hebben. De keuze voor het interactieve proces is daarmee gericht op het verkrijgen van draagvlak voor het beleid dat er uit voortkomt. Investeren in een vroeg stadium van het beleidsproces is er dan op gericht om weerstand aan het einde van het proces weg te nemen en steun te ontvangen. In de bestuurskunde wordt de relatie tussen interactief beleid onderkend³. Systematische analyses zijn echter nog niet beschikbaar⁴. Daarom is onderzoek naar het proces van interactieve beleidsvorming en de uitkomsten ervan vast te leggen van belang.

De opstelling van de StructuurvisiePlus is extern uitgevoerd door een stedenbouwkundig bureau.

Het interactieve proces, is eveneens door een extern bureau ondersteund op het gebied van inhoudelijke inbreng (stedenbouwkundige inbreng) en op de begeleiding (advies, het verzorgen van de interactie aan de hand van de geleverde tussenproducten.) In een opgesteld draaiboek is het proces in een aantal fasen beschreven. Hierbij is aandacht besteed aan de rol van de diverse betrokken partijen (het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad, de ambtelijke organisatie en de extern betrokkenen,) de (tussen)producten, de wijze van besluitvorming en de communicatie. Het proces kende globaal vier fasen. Het proces is in 2001 gestart en, zoals gezegd op 13 mei 2004 afgerond met de vaststelling van de StructuurvisiePlus.

Zoals aangegeven is de keuze voor het interactieve proces gericht op het verkrijgen van draagvlak. Er is immers sprake van een recent heringedeelde gemeente, er een toekomstvisie gegeven moest worden over een gemeente met veel kleine kernen en hun eigen bouwtempo en waarbij de groei en behoud van het voorzieningenniveau van de kernen voorop stond. Bovendien is vanuit de provinciale overheid aan de gemeente verzocht om een structuurvisie op te stellen. Deze is nodig voor de beoordeling van gemeentelijke plannen op het gebied van de ruimtelijke ordening en volkshuisvesting zogenaamde "artikel 19 WRO-procedures", differentiatie en fasering van woningbouw, ruimtelijke ontwikkeling van de kernen). De totstandkoming van de StructuurvisiePlus is via een horizontaal proces vormgegeven, waarin meerdere partijen een bijdrage hebben geleverd.

³ Edelenbos, 2000

⁴ Bovens, 2000.

Het vormgegeven interactieve proces wil ik beoordelen vanuit het participatiemodel, en wel vanuit het perspectief van interactieve beleidsvorming.

Het betrekken van burgers bij het lokale bestuur is een actueel thema. Burgers willen steeds meer directe zeggenschap over gemeentelijke aangelegenheden. Burgers willen echter op andere manieren deelnemen aan het bestuur van de samenleving dan via de “klassieke” politieke deelname. Gemeenten, provinciale overheden, woningcorporaties weten dat bij het ontwikkelen van beleid samenwerking met burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven noodzakelijk is.

In deze afstudeerscriptie staat het interactief beleid op gemeentelijk niveau centraal. Op lokaal niveau is immers de afstand tussen burger en bestuur immers het minst groot en zijn ook de meeste ervaringen met interactief beleid opgedaan.⁵

Voor het invoeren van interactief beleid geldt geen blauwdruk. Er is geen standaardrecept voor succesvol interactief beleid, maar er is inmiddels wel door de jaren heen een theoretisch kader ontstaan, een afwegingskader waardoor het interactief beleid kan worden gevormd, begeleid en geëvalueerd. Met andere woorden: via empirisch onderzoek kan worden nagegaan in hoeverre een interactieve aanpak succesvol is of niet. Via onderzoek kan inzicht worden gegeven in hoeverre sturingsmogelijkheden kunnen worden verbreed. Interactief beleid is ook lastiger te managen dan klassiek beleid, vanuit de bestuurskolom. Essentieel bij interactief beleid is immers, dat de gemeente invloed deelt met andere partijen. Dit betekent een complex beleidsproces en partijen die over de schouder meekijken.

Interactieve beleidsvorming kan variëren van een proces waarbij een globaal doel duidelijk is en waarbij de invulling met anderen tot stand komt, tot een proces waarbij alleen een vaag probleem geformuleerd is aan de start. In beide gevallen kan de kwaliteit van het proces worden getoetst. Omdat interactieve beleidsvorming een proces is waarbij interactie plaatsvindt en doelen kunnen verschuiven, is het van belang om het proces te evalueren. Bovendien is interactief beleidsvorming volwassen aan het worden. Het is een gemeengoed geworden. Daarom dient van elk interactief proces een evaluatie te worden gemaakt, om de beste praktijken vast te leggen om hiervan te leren. Bovendien kunnen door de evaluatie duidelijke variabelen bepaald worden om een interactief proces te kunnen beoordelen.

1.2 CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG EN DEELVRAGEN

Tegen de achtergrond van het voorgaande kom ik tot de volgende centrale onderzoeksvraag;

Heeft de keuze voor en inrichting van het vormgegeven interactief proces voor de totstandkoming van de StructuurvisiePlus geleid tot een legitieme uitkomst?

De centrale onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. In hoeverre leent de totstandkoming van de StructuurvisiePlus zich voor een interactieve aanpak?
2. Wat zijn de institutioneel bestuurlijke kenmerken?
3. Hoe is het interactieve proces vormgegeven?
4. Wat is de gekozen participatievorm?
5. Wat is de kwaliteit van het totstand gekomen beleid?
6. Welke overige omstandigheden zijn van invloed geweest op het beleid?

⁵ Präpper en Steenbeek: de aanpak van interactief beleid, elke situatie is anders 2001

Toelichting.

Ad. 1:

Bij de eerste deelvraag zal worden nagegaan in hoeverre het geselecteerde beleidsprobleem zich leent voor een interactieve aanpak.

Ad 2:

Bij de institutioneel bestuurlijke kenmerken heb ik de heersende cultuur is voor tot de totstandkoming van beleid en in welke mate het interactief proces afwijkt van de normale wijze van werken in de gemeentelijke organisatie.

Bij deze deelvraag zal worden aangegeven hoe de bestuursstijl van de gemeente Lingewaard is te typeren en in hoeverre bestuursstijlen van invloed kunnen zijn op interactief beleid.

Ad 3:

Bij de gekozen participatievorm zal ik de participatiestructuur beoordelen van het interactieve proces, waarbij op de breedte en diepte van het interactieve proces zal worden ingegaan. Welke gradatie van participatie heeft de gemeente nagestreefd en welke burgers en belanghebbenden zijn bij het interactieve proces betrokken. Hierbij maak ik gebruik van de door Wille⁶ genoemde breedte en diepte van participatie.

Ad 4:

De vierde deelvraag heeft betrekking op de feitelijke structuur van het interactieve proces en de wijze en mate van samenwerking in het proces door de actoren die bij het proces betrokken waren. Hierbij zal nadrukkelijk het procesverloop in beeld komen en de rollen die de actoren hebben vervuld. Ook zal worden gekeken naar de vormvastheid van het proces, of het proces tussentijds van karakter is veranderd (reversibiliteit.) Ook aspecten als procesbegeleiding en sfeer komen hierbij aan de orde.

Ad 5:

De vijfde deelvraag heeft betrekking op de uitkomst van het beleid en in hoeverre hiervoor draagvlak is en in welke mate het interactieve proces hieraan heeft bijgedragen.

Ad 6:

De laatste deelvraag betreft de vraag of er nog externe omstandigheden zijn geweest die van invloed zijn geweest op het proces.

De centrale onderzoeksvraag zal worden uitgediept in centrale variabelen.

Deze centrale variabelen hebben betrekking op de bovengenoemde deelvragen, die een oordeel geven over het vormgegeven interactieve proces. Dit moet uiteindelijk tot een oordeel leiden over de legitimiteit van interactief beleid.

Het onderzoek is te karakteriseren als een kwalitatief onderzoek, met een beschrijvend en een verklarend deel.

1.3 ONDERZOEKSOPZET

Het onderzoek richt zich op de procesmatige kant en op de uitkomst van het proces (legitimiteit.) Als een interactief proces goed is vormgegeven, zal er sprake zijn van procesdraagvlak en zal dat bijdragen aan de kwaliteit van het uiteindelijke beleid.

Legitimiteit ziet op de uitkomst van het interactieve proces; of het bijdraagt aan de verbetering van het beleid; is er een groter draagvlak en wordt zoveel mogelijk weerstand voorkomen. Een verwacht aspect van interactief beleid is een vergroting van draagvlak. Overleg en onderhandeling tussen publiek en private partijen over te voeren beleid leiden tot vergroting van het draagvlak voor het beleid⁷.

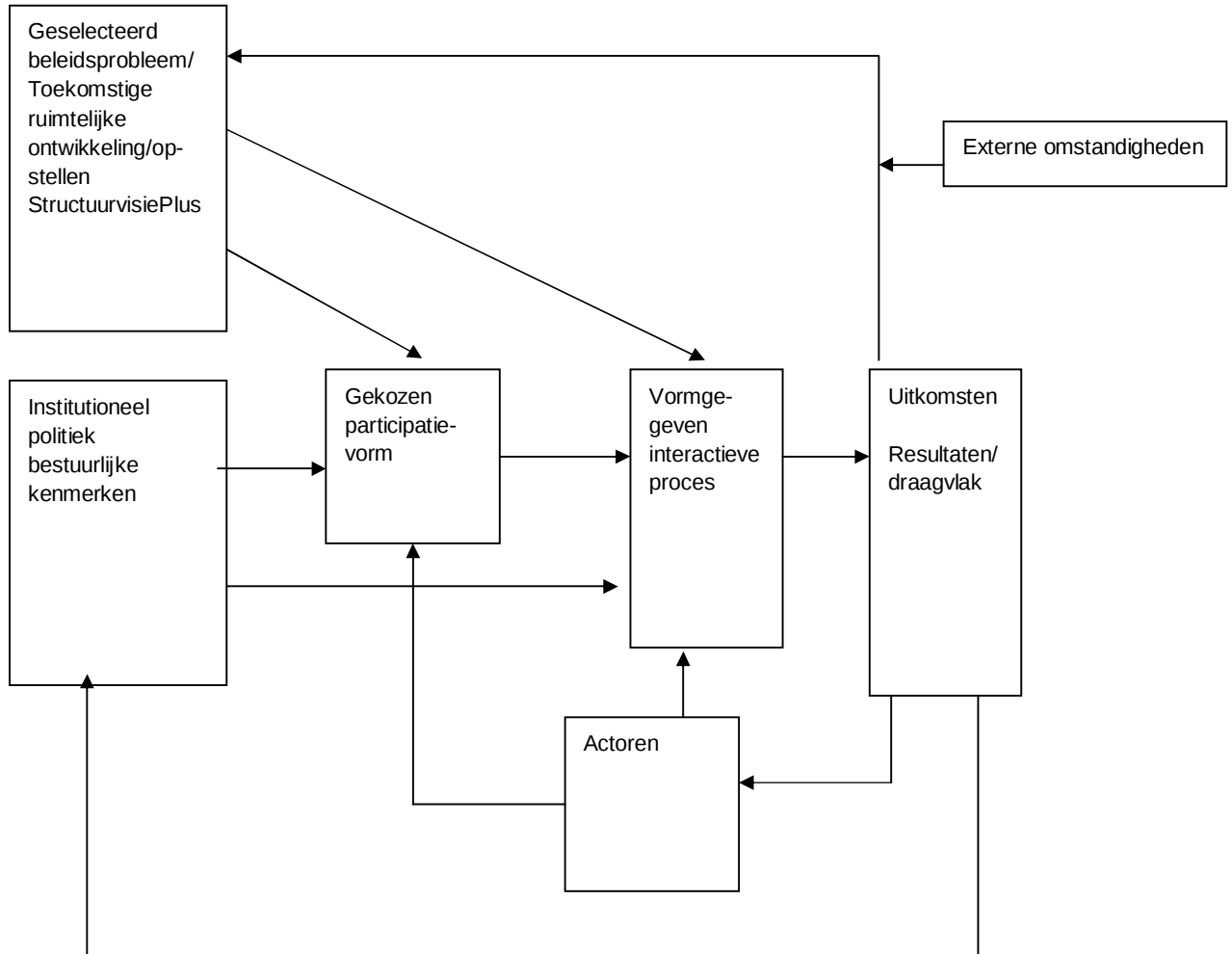
⁶ Edelenbos en Monnikhof: lokale interactieve beleidsvorming: p.96-100

⁷ Präpper en Steenbeek: de aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders

De centrale variabelen van dit onderzoek hebben betrekking op:

1. het geselecteerde beleidsprobleem, namelijk de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling die in de StructuurvisiePlus wordt opgenomen als resultaat van het beleid;
2. de institutioneel politiek bestuurlijke kenmerken;
3. de gekozen participatievorm;
4. de kwaliteit van het beleid en
5. overige omstandigheden.

Onderzoekskader schematisch weergegeven in de vorm van een causaal model.



1.4 AANPAK EN METHODE

Interactie en iteratie tussen empirie en theorie.

In deze scriptie staat de procesmatige kant en de legitimiteit als uitkomst van interactief beleid centraal. In theorie wordt vermoed dat de uitkomsten van interactief beleid beter zijn (zie onder andere Hoekema c.s., p.73 e.v.⁸.) vooral als daarvoor stimulerende condities aanwezig zijn.

⁸ Hoekema c.s. Integraal bestuur

Dat vermoeden is in eerste instantie vooral gestoeld geweest op persoonlijke inzichten, ervaringen en kennis, maar vervolgens wordt de brug geslagen naar de bestaande empirie en theorie op dit terrein. Bij het veldonderzoek dat is gedaan, heeft de ervaringskennis van de actoren (dit staat bekend als “tacit knowledge”) geholpen om tot inzichten te komen. Door actief deel te nemen in een interactief proces krijgen de actoren kennis en inzicht over het object (de gewenste toekomstige ruimtelijke ontwikkeling, oftewel “focal knowledge”) en vervolgens kennis, handvatten om tot verbetering te komen (tacit knowledge.)⁹ Het nut van het onderzoek is, dat het de ervaringskennis (tacit knowledge) van de deelnemers vergroot. Wat de methodische aanpak betreft heb ik in dit onderzoek een meer inductieve lijn gevolgd, omdat er tussen theorie en empirie wordt heen en weer gegaan (theoretic sampling). Ik heb eerst kennis genomen van de bestaande theorieën over interactief beleid en de empirie om het onderzoek vorm te geven.

Door het eigen onderzoek, dat kan worden getypeerd als een single case study, kan namelijk tot concrete bevindingen langs de weg van kwalitatieve inductie worden gekomen. De conclusies geven een indicatie over de legitimiteit van interactief beleid en hoe dit kan worden gestimuleerd en tot een bepaald doel kan leiden. De bevindingen van deze causale analyse moeten natuurlijk zodanig plausibel zijn dat er een algemene conclusie aan verbonden kan worden en dat er aanbevelingen uit voortkomen.

1.5 DATAVERZAMELING

De wijze van dataverzameling is als volgt:

- Dossier- en documentenonderzoek
- Interviews met het stedenbouwkundig bureau dat de StructuurvisiePlus heeft opgesteld, bestuurders, leden van de klankbordgroepen, de projectleider en het bureau dat het interactieve proces heeft begeleid;
- Een vragenlijst, die is uitgezet onder de leden van de klankbordgroepen (de enquête is opgenomen onder bijlage 1;)
- Deze wijze van dataverzameling wordt aangemerkt als triangulatie. Door triangulatie wordt de validiteit vergroot.¹⁰

1.6 OPBOUW VAN DE SCRIPTIE

Tegen de achtergrond van de belangrijkste doelstelling van de scriptie, het onderzoeken of het interactieve proces van de totstandkoming van de StructuurvisiePlus in de gemeente Lingewaard bijdraagt aan een legitieme uitkomst, is de centrale onderzoeksvraag geformuleerd.

In hoofdstuk 2 zal worden ingegaan op de theorie over interactief beleid.

In hoofdstuk 3 zal ik aangeven op welke wijze het beschreven theoretisch kader wordt geoperationaliseerd, dat wil zeggen op basis waarvan ik het interactieve proces zal beoordelen.

Aan de hand hiervan zal in de hoofdstukken daarna worden ingegaan op de uitwerking van de onderzoeksvragen.

De conclusies vormen in hoofdstuk 8 de basis voor de aanbevelingen.

Hierdoor kan een empirische beantwoording worden gegeven over de werking van het interactieve proces en tot welk resultaat dat heeft geleid..

Elk hoofdstuk zal worden afgesloten met een conclusie. Deze conclusies vormen in hoofdstuk 8 de basis voor de aanbevelingen.

⁹ Karl E. Sreiby; dec. 1997

¹⁰ Prof. Dr. J. Th. A. Bressers en dr. F.J.H.M. Coenen: Reader methoden van beleidsanalyse: p. 109 e.v.

2 THEORETISCH KADER

2.1 POSITIONERING VAN HET ONDERZOEK

Een empirisch onderzoek naar het vormgeven van interactief beleid raakt het domein van het publiek management en wel het hervormingsmodel: het participatiemodel. Interactief beleid kan worden opgevat als een vorm van bestuur dat onder de stroming participatief bestuur kan worden gerangschikt. Het is een aanpak die zich onderscheidt van een traditionele, verticale aanpak, dat wil zeggen vanuit de bestuurskolom.

Eén van de doelstellingen van interactief beleid ¹¹ is het verkrijgen van draagvlak.

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

Het beleid wordt daardoor meer legitiem.

Daarom staat de in deze scriptie de vraag centraal in hoeverre het vormgegeven interactieve proces heeft bijgedragen aan een legitieme uitkomst.

Ik ga eerst in op het begrip publiek management, wat houdt het in en welke stromingen kunnen worden onderscheiden in het vormgeven van het openbaar bestuur. Daarna ga ik in op het begrip participatie en legitimiteit van interactief beleid. Binnen het publiek management kunnen namelijk drie hoofdstromingen worden onderscheiden in de manier waarop de overheid en gemeenten in het bijzonder beleid vormgeven. Interactief beleid is als onderdeel van het participatiemodel een onderdeel hiervan.

De afstudeerscriptie beperk ik tot het vormgegeven interactief proces en de legitimiteit van interactief beleid. Hoekema c.s.¹² benaderen interactief beleid vanuit een bestuursrechtelijk (behoorlijkheid,) bestuurssociologisch (effectiviteit) en rechts-sociologisch (legitimiteit) perspectief. Behoorlijkheid ziet meer op een benadering vanuit de juridische geoorloofdheid of het is toegestaan dat het bestuurshandelen afhankelijk wordt gemaakt van instemming van burgers en dat deze instemming zo bepalend is dat hiermee een behoorlijke wetstoepassing tegenover anderen in gevaar kan komen.

Dat is bij de totstandkoming van de StructuurvisiePlus niet aan de orde. Er is gekozen voor een interactief proces voor de totstandkoming van beleid, waarbij het uitgangspunt was een breed gedragen visie en waarbij betrokkenen een gelijkwaardige kans krijgen op de inhoud van beleid. Veel meer is dan de vraag aan de orde of het proces inderdaad zodanig is ingericht dat alle participanten een gelijkwaardige inbreng hebben kunnen leveren en dat de gekozen aansturing ook leidt tot een proces waaraan iedereen zich houdt. Daarom heb ik mij beperkt tot het vormgegeven proces en legitimiteit van interactief beleid.

Participatiemodel.

In deze afstudeerscriptie wil ik het vormgegeven interactieve proces beoordelen vanuit het theoretisch kader dat inmiddels over interactief beleid is gevormd. Een benadering via de theorie over beleidsnetwerken is ook een mogelijkheid. Beide hebben betrekking op het participatiemodel zoals dat als hoofdstroming vanuit het publiek management kan worden onderscheiden. Het participatiemodel ziet op een sturingsmethode door de overheid waarbij de kwaliteit van het bestuur is gebaat bij een grotere betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en (vertegenwoordiging van) burgers en het ziet derhalve op de aansturing van interactieve processen.

De netwerkbenadering gaat ervan uit dat beleid tot stand komt in complexe interactieprocessen tussen een groot aantal actoren. Die actoren zijn wederzijds van elkaar afhankelijk, zodat beleid alleen kan worden gerealiseerd door samenwerking tussen actoren. Daarvoor zijn vormen van spelmanagement en netwerkconstitutionering nodig. Interactief beleid en de netwerkbenadering hebben een lange traditie in de beleidswetenschappen. Kenmerk voor beide benaderingen is dat beleid wordt opgevat als resultaat van interacties. Ook het procesmatige karakter is in beide benaderingen van belang.

¹¹ Präpper en Steenbeek, de aanpak van interactief beleid

¹² Hoekema c.s. Integraal bestuur, De behoorlijkheid, effectiviteit en legitimiteit van onderhandelend bestuur

Beleid is het resultaat van een interactie tussen actoren. Beleidsprocessen kenmerken zich door conflicterende belangen en probleemdefinities en zijn vaak dynamisch en onvoorspelbaar.

Het procesmanagement moet de interacties tussen de actoren bevorderen. Dit komt neer op een besturingsstrategie die de verschillende percepties van actoren bij elkaar moet brengen en het organisatieprobleem moet oplossen dat verschillende organisaties van wie de strategieën in autonomie zijn geformuleerd niet vanzelf op elkaar zijn afgestemd. Actoren kunnen elkaars strategie daarbij niet eenzijdig benaderen. Bij de inrichting van een interactief proces moet daarom goed gekeken worden naar het vormgeven van het organisationeel verband. Gelet op de aard en de omvang van het vormgegeven interactieve proces voor de totstandkoming van de StructuurvisiePlus acht ik een benadering via interactief beleid geschikter. Het is een redelijk te overzien probleem in een bepaald tijdsvak (creëren van draagvlak, heringedeelde gemeente en de “plus” ziet op een interactieve benadering). De benadering vanuit netwerkstrategie ziet meer op grootschaliger, complexere problemen, bijvoorbeeld in het grote stedenbeleid.

Omdat ik van mening ben dat interactief beleid een bijdrage kan leveren aan de totstandkoming van legitiem beleid, wil ik met deze afstudeerscriptie inzicht geven in hoeverre het interactieve proces voor de totstandkoming van de StructuurvisiePlus succesvol is vormgegeven en de keuze voor de interactieve aanpak ook een legitieme keuze is geweest. Het interactieve proces voor de totstandkoming is niet geëvalueerd, terwijl er wel behoefte is om aan te geven in hoeverre het proces succesvol is vormgegeven en in hoeverre het heeft geleid tot een effectieve en legitieme uitkomst, alsmede in hoeverre het bijdraagt aan het veronderstelde probleemoplossend vermogen van interactief beleid. Tevens wil ik met deze afstudeerscriptie een bijdrage leveren aan de verbetering van de inzichten over interactief beleid. Ik beoog daarmee meer empirische kennis te verschaffen over de toepassing van interactief beleid.

2.2 BEGRIPPENKADER/AFBAKENING

2.2.1 PUBLIEK MANAGEMENT

Publiek management gaat over de wijze waarop de overheid (in brede zin) het bestuur regelt. Het ziet op de hervormingen die binnen het openbaar bestuur worden doorgevoerd om de gemeente stropiger, bureaucratie, lage effectiviteit te kunnen aanpakken. Er is vanaf de jaren tachtig een scala van hervormingen doorgevoerd, waarbij er drie modellen zijn te onderscheiden: post-bureaucratie, quasi-markten en het participatiemodel.

Het interactieve proces voor de totstandkoming van de StructuurvisiePlus laat zich onder het participatiemodel rangschikken, omdat het gericht is op een grotere betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties bij de totstandkoming van overheidsbeleid.

2.2.2 INTERACTIEF BELEID

Deze bestuursvorm is de laatste jaren steeds meer in de aandacht komen te staan en is onder verschillende namen bekend geworden. Naast termen als “horizontaal”, “coöperatief”, “onderhandelend bestuur” wordt ook gesproken over “interactief beleid”, “interactieve beleidsvorming”, of “communicatief bestuur”.

Belangrijke kenmerken van deze bestuursvorm is, dat het proces van probleemdefinitie tot probleemoplossing in principe niet via de hiërarchische weg tot stand komt, maar in een horizontaal proces, van communicatie, interactie, ruil en onderhandeling. In de literatuur bestaat geen eenduidige definitie over interactief beleid.

In Hoekema c.s.¹³ wordt de term onderhandelend bestuur gebruikt. Pröpper en Steenbeek¹⁴ gebruiken de term interactief beleid.

¹³ Hoekema c.s. Integraal bestuur

¹⁴ Pröpper en Steenbeek: De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders

Hoekema c.s. omschrijven onderhandelend bestuur als volgt: een vorm van openbaar bestuur waarbij de publieke besluitvorming inzake voorbereiding, vaststelling en uitvoering van publiek beleid afhankelijk wordt gemaakt van het resultaat van overleg en onderhandeling in een min of meer duurzaam geheel van relaties tussen bestuursorganen en de ambtelijke staf en (doorgaans) particuliere organisaties en groepen.

Pröpper en Steenbeek geven voor interactief beleid de volgende omschrijving:

de overheid betreft in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid om in een open wisselwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of evaluatie van beleid te komen.

In navolging van Pröpper en Steenbeek zal ik de term interactief beleid hanteren, omdat deze, gelet op de schaalgrootte van de gemeente Lingewaard en qua werkwijze beter aansluit.

Hoewel een andere benaming wordt gegeven zijn in beide omschrijvingen de volgende kenmerken essentieel voor interactief beleid:

- burgers en andere maatschappelijke actoren kunnen in een vroeg stadium invloed uitoefenen op de ontwikkeling van beleid;
- er is een grote mate van openheid;
- er van te voren duidelijkheid over de rol van het bestuur en van de participanten;
- er is sprake van een constructieve relatie;
- het moet gaan om een geschikte problematiek;
- er moeten voldoende personele capaciteit en hulpmiddelen beschikbaar worden gesteld.

2.2.3 PARTICIPATIE.

Participatie is een door de overheid georganiseerd proces voor het betrekken van belanghebbenden bij de totstandkoming van een beleidsvoornemen, zonder een wettelijk karakter. Participatie dient te worden onderscheiden van inspraak, dat wettelijk is bepaald. Voor een aantal onderwerpen is inspraak verplicht en wordt door een overheidsorgaan georganiseerd waarbinnen belanghebbenden hun zienswijze kenbaar kunnen maken op een veelal afgerond beleidsvoornemen. Een overheidsorgaan kan ook zonder verplichting vragen om een zienswijze (consultatie.)

Bij participatie staat geen afgerond beleidsvoornemen van een overheidsorgaan centraal, maar worden belanghebbenden uitgenodigd om in samenspraak het beleidsvoornemen vorm te geven.

Participatie is een belangrijke manier van interactief beleid om ingewikkelde problemen aan te pakken. Van belang is dat bij participatie gelijkheid van toegang is en dat er gelijke en voldoende kansen zijn. Ook zal er sprake moeten zijn van gelijke invloed. Probleem bij de toegang is dat de individuele burgers geen gemakkelijke toegang hebben in vergelijking tot hoger opgeleiden en georganiseerde instellingen.

Voorop het lokale bestuursniveau heeft interactief beleid als participatievorm zijn hoogste vlucht genomen. Het gaat hierbij om initiatieven waarbij wordt gestreefd de mening van burgers en maatschappelijke organisaties een plaats te geven in het besluitvormingsproces. Deze initiatieven hebben zich gaandeweg de jaren negentig ontwikkeld tot een bestuurlijke praktijk, bekend onder de naam interactief beleid.¹⁵

De hoofdmotieven voor interactieve beleidsvorming zijn: beter beleid, meer draagvlak en een beter functionerende democratie.

2.3 PUBLIEK MANAGEMENT

Publiek management gaat over de wijze waarop de overheid (in brede zin) het bestuur regelt. Het gebruik van de term management is in dit verband relatief nieuw. Pas sinds de jaren tachtig in de vorige eeuw is hiervoor in wetenschappelijke publicaties steeds nadrukkelijker de aandacht gevraagd.

Meestal wordt daarbij gewezen op de stroperigheid van overheidsorganisaties of het qua managementprincipes verouderd of onderontwikkeld zijn van overheidsorganisaties.

¹⁵ J. Edelenbos, R. Monnikhof: lokale interactieve beleidsvorming

De overheid werkt bureaucratisch, heeft onvoldoende oog voor haar eigen doelmatigheid en maakt weinig gebruik van moderne instrumenten zoals sturing op resultaat, prestatiecontracten en marktwerking.

Publiek management volgt de ontwikkelingen zoals die zich vanaf de jaren tachtig hebben afgetekend en gewoonlijk worden aangeduid als verzakelijking, new public management, governance. Vooral de laatste term wordt in dit concept steeds populairder ¹⁶. Hiermee wordt de nieuwe wijze van besturen aangeduid die verschilt van de oude, hiërarchische wijze van regeren die centrale overheden gebruikten om controle over de mensen en groepen te hebben. Governance gaat meer uit van non-hiërarchische wijze van regeren, waarin ook niet-overheidsinstituten participeren om overheidsbeleid te implementeren ¹⁷. Deze eerste hervorming als een overgang van public administration naar public management.

De vraag die zich hierbij voordoet is, hoe dit zich verhoudt met de opvattingen van Weber over legitimiteit en effectiviteit van bureaucratisch handelen.

Bij de tweede hervormingsbeweging, van "government naar governance", ligt met name de veronderstelling ten grondslag, dat het klassieke openbaar bestuur niet meer goed past in een wereld waarin de sturing van de samenleving:

- a. in toenemende mate de betrokkenheid vraagt allerlei maatschappelijke actoren ("multi actor governance");
- b. op verschillende bestuurlijke niveaus moet plaatsvinden ("multi level governance").

Vooral gaat het dus om de vraag hoe in een meer complexe samenleving modernere vormen van legitiem bestuur kunnen worden gerealiseerd.

Er is enige orde aangebracht in deze materie. Er wordt globaal onderscheid gemaakt in de volgende hervormingsmodellen ¹⁸:

- postbureaucratie;
- quasi-markten;
- participatief bestuur.

Ad. 1: post-bureaucratie.

Dit model concentreert zich vooral op de structuur en processen binnen overheidsorganisaties. Aan de orde zijn veranderingen die tot een meer prestatiegerichte overheid moet leiden, variërend van een meer outputgerichte begrotingssystematiek tot invoering van zogeheten agentschappen en zelfstandige bestuursorganen (ZBO's.)

Ad. 2: quasi-markten.

Hierbij draait het vooral om de introductie van marktwerking bij de uitvoering van publieke taken. In plaats van een bureaucratische uitvoeringsvorm, wordt in dit model gepleit voor een praktijk waarbij private organisaties in onderlinge concurrentie publieke goederen verstrekken onder regie van de overheid. Beoogd wordt om via het mechanisme van prijsprikkels tot grotere efficiëntie in de publieke sector te komen.

Ad 3: het participatiemodel.

Dit model gaat uit van de veronderstelling dat de kwaliteit van het bestuur gebaat is bij een veel grotere betrokkenheid van (zakelijke en maatschappelijke) organisaties bij de totstandkoming van overheidsbeleid.

Er wordt in dit verband ook wel gesproken van interactief beleid. De organisatie wordt vooral gezocht in de totstandkoming en aansturing van (beleids)netwerken.

De interactieve aanpak voor de totstandkoming van de StructuurvisiePlus is te rangschikken onder dit participatiemodel.

Alhoewel voor interactief beleid diverse omschrijvingen, benamingen gelden (zie 1.3.2) kies ik voor de term interactief beleid. Ik vind deze term beter aansluiten bij het vormgegeven proces voor de totstandkoming van de structuurvisie en dat het beter past bij de schaalgrootte en het karakter van deze gemeente (circa 44.000 inwoners en een plattelandsgemeente tussen Arnhem en Nijmegen.)

¹⁶ van "government naar governance"; R. Mayntz 2001

¹⁷ Rhodes 1997.

¹⁸ Reader inleiding management in de publieke sector; dr. W.A. Trommel; aug. 2002.

De term onderhandelend bestuur¹⁹ past beter bij de aanpak van grotere, specifieke, vaak landelijke problemen en zoals die door hen ook zijn beschreven.

2.4 ACHTERGONDEN: NAAR EEN ANDERE STURING DOOR DE OVERHEID/GEMEENTEN

Zoals gezegd, bereiden gemeenten steeds meer zaken voor in samenspraak met burgers door middel van interactieve beleidsvorming. Burgers, buurtbewoners hebben graag direct zeggenschap over gemeentelijke aangelegenheden. De communicatie met de deelnemers over inrichting en verloop van het interactieve proces is een eerste voorwaarde voor een succesvol interactief beleid. Interactief beleid is een belangrijk element in het bestuurlijk debat over vernieuwing en het illustreert hoe overheidsbeleid tot kan komen in samenspraak met een vertegenwoordiging van burgers. Het mobiliseert de kennis en steun van betrokkenen bij beleidsproblemen. Interactief beleid biedt de mogelijkheid om duurzame oplossingen te ontwikkelen met lage maatschappelijke kosten, omdat het samen ontwikkelen draagvlak en medewerking stimuleert.

Gemeenten passen verschillende vormen, termen en invullingen toe van interactief beleid. Enkele voorbeelden daarvan zijn: instelling van dorps/buurt/wijkraden, kernendiscussie, dorpsgesprekken, buurtbeleid, buurtwerkplannen en buurtgericht werken, het betrekken van specifieke belangengroepen.

Dat interactief beleid populair is kan ook worden afgeleid van het grote aantal methoden dat door diverse overheden, universiteiten en adviesbureaus in de jaren negentig zijn ontwikkeld en toegepast. Pröpper en Steenbeek²⁰ constateren maar liefst 26 methoden van interactief beleid.

2.4.1 HOE LAAT INTERACTIEF BELEID ZICH OMSCHRIJVEN, WAT IS ER NIEUW AAN, WAAR KOMT HET VANDAAN

Interactief beleid is in het Nederlandse openbaar bestuur al jaren populair. In zekere zin is interactief beleid niet nieuw. Interactief betekent simpelweg dat er sprake is van een wisselwerking en niet louter van éénrichtingsverkeer.

Al lang en op allerlei manier is er sprake van een interactie tussen de overheid en de burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Volksvertegenwoordigers, ministers en ambtenaren overleggen sinds jaar en dag over het beleid met besturen van allerlei instellingen, belangen- en actiegroepen en deskundigen. Zij gaan op werkbezoek in de regio, buurten en bedrijven, zij luisteren naar problemen en samen met anderen wordt nagedacht over oplossingen. Wat is er dan nieuw aan interactief beleid?

J.W. Duyvendak en A. Krouwel²¹ spreken van een voortzetting van een bestaande traditie in Nederland met andere middelen. Door een mindere invloed van de politieke partijen wordt gezocht naar andere middelen voor een direct contact met de burgers. Er vindt volgens hen een verschuiving plaats van partijpolitiek naar maatschappelijke en individuele activiteiten.

Interactief beleid kan in die zin een trendbreuk inhouden met het verleden omdat het (gemeente)bestuur voor een fundamenteel andere oplossing kiest. Het bestuur weet dat het niet het middelpunt is van publiek beleid en dat het niet de exclusieve verantwoordelijkheid heeft om maatschappelijke problemen op te lossen, ook al wordt zij hiertoe door burgers, maatschappelijke instellingen uitgedaagd.

De overheid, de gemeente, is bereid om een substantieel deel van haar invloed af te staan. Dit betekent dat burgers, maatschappelijke instellingen en bedrijven actief kunnen participeren en het beleid in hoge mate kunnen beïnvloeden. Het kan ook inhouden dat de overheid met instellingen, burgers samenwerkt op basis van gelijkheid. Afstaan van invloed kan zelfs zover gaan dat de overheid tegen burgers, maatschappelijke instellingen zegt dat zij zelf het probleem moeten oplossen en hiervoor beleid moeten ontwikkelen.

¹⁹ Hoekema c.s. Integraal bestuur

²⁰ De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders

²¹ J. Edelenbos en R. Monnikhof: lokale interactieve beleidsvorming

Als voorbeeld kan hierbij worden genoemd het vervoersprobleem en het opstellen van vervoerplannen om de mobiliteit te beheersen. Interactief beleid kan een nieuwe ontwikkeling inluiden als de overheid werkelijk substantiële invloed afstaat aan burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven én als die op hun beurt ook werkelijk maatschappelijk betrokken willen zijn en bijdragen aan het beleid en de aanpak van maatschappelijke problemen. Dit laatste betekent ook dat de overheid dat moet stimuleren.

2.4.2 KENMERKEN VAN INTERACTIEF BELEID

Een belangrijk kenmerk van de bestuursvorm interactief beleid is dat het proces van probleemdefinitie tot probleemoplossing niet via de hiërarchische weg tot stand komt, maar in een horizontaal proces van communicatie, interactie, ruil en onderhandeling. Deze horizontaliteit is een direct gevolg van het feit, dat overheden en maatschappelijke organisaties steeds meer van elkaar afhankelijk worden voor de oplossing van (complexe) maatschappelijke problemen.

Er zijn inmiddels vele empirische voorbeelden van de bestuursvorm interactief beleid en de vlucht die het genomen heeft in het sturingsdebat (van government naar governance) heeft geleid tot de vraag of we te maken hebben met een nieuwe, zelfstandige sturingsvorm en die te onderscheiden is van de klassieke vormen als staat, markt en gemeenschap.

Alhoewel het sociaal-maatschappelijk debat nog niet lijkt afgerond, lijkt men in het algemeen van mening dat er inderdaad sprake is van een nieuwe sturingsvorm. Daarbij wordt met name verwezen naar het specifieke en dominante principe waarbij uiteenlopende acties (handelingen) op elkaar worden afgestemd (coördinatie) en bronnen en uitkomsten worden verdeeld (allocatie.)

Terwijl bij de markt, de staat en de gemeenschap sprake is van respectievelijk concurrentie, hiërarchie of dwang en solidariteit, zou in deze bestuursvorm coördinatie en allocatie door onderhandeling tot stand komen²².

Zoals gezegd, is het sociaal-wetenschappelijk debat nog niet afgerond. In dit debat worden twee fundamentele vragen centraal gesteld:

in hoeverre kan deze bestuursvorm als een noodzakelijke (onontkoombare) bestuursvorm van de moderne samenleving worden gezien? En

in hoeverre wordt deze nieuwe bestuursvorm genormeerd, of zou deze genormeerd moeten worden?

Het antwoord op de eerste vraag heeft tot op heden een reeks van publicaties opgeleverd. Met name binnen het sociologische debat lijkt zich een dominante opvatting af te tekenen en dat interactief beleid niet opgevat moet worden als een gril van de dag, maar als de noodzakelijke uitkomst van een aantal verschillende, elkaar versterkende maatschappelijke veranderingen. Naast de toenemende individualisering, de opkomst van corporate actors en netwerken wordt ook gewezen op de veranderende opvattingen over democratie, over toegenomen verwachtingen en eisen ten aanzien van vrijwaring van schade en problemen, of schadeloosstelling wanneer die schade zich toch voordoet. Deze en andere ontwikkelingen hebben er – zo luidt de heersende sociologische opvatting – toe bijgedragen dat de overheid steeds minder bij machte is om uiteenlopende beleidsproblemen zelfstandig op te lossen.

De overheid wordt gedwongen om dat in samenwerking met andere actoren in de samenleving te doen. Dat staat tegenover dat door de opkomst corporate actors en netwerken deze mogelijkheid van samenwerking ook daadwerkelijk mogelijk maakt.

In de context van dit debat is steeds sterker de nadruk komen te liggen op het veronderstelde probleemoplossend vermogen van interactief beleid, de effectiviteit van interactief beleid.

De tweede vraag heeft veel minder de wetenschappelijke aandacht gehad.

²² Reader interactief bestuur. Achtergronden, theoretische perspectieven en dilemma's; B. de Vroom en R. Ossewaarde

Gegeven het feit dat deze bestuursvorm een grote vlucht heeft genomen, wordt de vraag relevant hoe deze bestuursvorm wordt genormeerd. Aan welke normen moet interactief beleid in de praktijk worden gehouden of leidt interactief beleid tot een verandering of aanpassing van bestaande normen van bestuur.

Deze vragen zijn vooral relevant omdat bij interactief beleid de overheid één van de actoren is en omdat deze bestuursvorm wordt gebruikt voor de regulering van onderwerpen die het algemeen belang raken. Het is een bestuursvorm die dicht tegen het publiek domein en het publiek handelen aanligt.

Vanuit deze invalshoek zou men kunnen verwachten dat bestaande normen die het overheidsoptreden reguleren, ook hier een rol zouden of moeten kunnen spelen.

Vanuit een staatsrechtelijk perspectief kan in dit verband gedacht worden aan “algemene beginselen van behoorlijk bestuur” (vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht) waar de overheid zich aan te houden heeft. Omgekeerd kan dan ook de vraag worden gesteld of de nieuwe vorm van bestuur leidt tot herziening van de bestaande normen van behoorlijk bestuur.

Interactief beleid onderscheidt zich op ten minste vier kenmerken van niet-interactieve beleidsvorming. In de eerste plaats participeren de deelnemende partijen in een vroeger stadium van het beleidsvormingsproces dan bij niet interactieve beleidsprocessen. Op de tweede plaats wordt aan deelnemende partijen meer invloedsmogelijkheden toegekend.

En derde kenmerk is de aard van communicatie. Interactieve processen kenmerken zich door meerzijdige communicatie. Het dialoogkarakter komt hier tot uitdrukking.

Het vierde kenmerk ziet op de gelijkwaardigheid. Beleidsvorming vindt op basis van gelijkwaardigheid plaats. Hiervan is sprake als formele posities en bevoegdheden geen invloed hebben op de mate van invloed van een partij op het verloop van het interactieve proces.

2.4.3 OPKOMST EN TYPERING VAN INTERACTIEF BELEID

De opkomst en achtergrond van interactief beleid kan worden geplaatst ten opzichte van veranderingen in de maatschappelijke omgeving, vooral in de jaren negentig van de vorige eeuw. Veranderingen in de maatschappelijke omgeving zijn van invloed op de relatie tussen bestuur en burger. In een artikel van Luc Huyse²³ wordt een aantal ontwikkelingen aangegeven die van invloed zijn op de veranderde relatie tussen burgers en bewindslieden, Genoemd worden de volgende ontwikkelingen.

Als eerste wordt genoemd de individualisering van de maatschappelijke omgeving. Hiermee wordt bedoeld, dat de vertrouwde scenario's van twintig dertig jaar geleden niet meer gelden en dat het individu de mogelijkheid heeft gekregen om een levensloop te ontwikkelen die nauwer aansluit bij zijn of haar particuliere visie, wensen en verlangens.

Als tweede ontwikkeling noemt Huyse dat arbeid het leven minder programmeert dan voorheen. De wijk en werkplaats waren decennia de biotopen waar een gemeenschappelijke levensstijl kon groeien: hoe solidariteit getoond wordt, hoe men zich kleedt en woont, hoe men de kinderen opvoedt, hoe er gefeest en getreurd wordt. Beide verliezen nu geleidelijk die functie en hiermee verzwakt een belangrijke bron van dwingende regieaanduiding voor het individu. De woonwijken aan de rand van steden zijn gemengder van samenstelling geworden of het zijn “slaapplaatsen” waar een gemeenschapsleven achterwege blijft. Ook de werkplaats heeft aan betekenis verloren.

De arbeid zelf is minder regisseur van het leven. Het beslag op arbeid is afgenomen, de werkweek is korter, de vakanties langer. Er is verspreiding van de deeltijd jobs. Dit zijn feiten die aantonen dat arbeid minder dan vroeger programmeert. Ook de overgang van arbeid naar rust is onscherp geworden. De leeftijd waarop mensen uit het economisch proces stappen varieert meer dan vroeger;

Het gezin: de meerkeuzemogelijkheden nemen toe. Net zoals dat de arbeid als leverancier van standaardgedrag aan betekenis verliest, gaan binnen het gezin dezelfde ontwikkelingen.

²³ “De politiek voorbij: een blik op de jaren negentig”

Ook hier is het aanbod van gedragsmodellen toegenomen, zoals ongehuwd samenwonen, LAT-relaties, ongehuwd moederschap. Het traditionele rollenpatroon is aan het vervagen en dat opent allerlei alternatieven voor man en vrouw.

Huyse vindt dat vooral de positie van de vrouw opvallend in beweging is en geeft hierbij voorbeelden van langer werken, betere kansen van arbeid en scholing en het verwerven van eigen inkomen;

Als derde ontwikkeling kan worden genoemd dat elk individu zijn eigen planbureau is geworden. Door het wegvallen van de regieaanwijzingen vanuit arbeid en gezin, vallen ook andere grendels weg of zijn naar de achtergrond gedrongen. Een voorbeeld hiervan is de ontkerkelijking.

Ook is een aantal consumptiegoederen voor een groter publiek bereikbaar geworden. Bovendien kan nog worden gewezen het bevorderen technologische ontwikkelingen

Huyse wijst erop dat vele menselijke activiteiten die een halve eeuw gelden tot de intieme privé-sfeer behoorden, nu het voorwerp van surveillance en regulering zijn geworden. Er is hierbij sprake van twee ontwikkelingen. In de microwereld waarin de mens zich beweegt zorgt de individualisering als dominante trend voor een ontmanteling van vaste gedragspatronen. Aan de andere kant neemt de behoefte aan controle en strikte sturing toe.

De individualisering verwacht dat ook de overheid zich richt naar de cultuur van overleg. Omdat keuzes niet meer zo lang vastliggen, evolueren zij mee met de belangen die mensen hebben. Dat verklaart volgens Huyse waarom verkiezingsuitslagen minder voorspelbaar zijn geworden omdat er meer gependeld wordt tussen partijen.

Hierbij wordt nog aangetekend, dat de individualisering van de maatschappij zoals Huyse dat aangeeft maar een enkel aspect is van een veranderende maatschappij. Ook andere ontwikkelingen kunnen worden genoemd die er aan bijdragen dat de overheid beleid meer vormt geeft via samenwerking. Vaak wordt de hedendaagse samenleving getypeerd als een netwerksamenleving²⁴. Aan deze samenleving worden de volgende eigenschappen toegedicht:

- een internationale samenleving, waarin productie van goederen en diensten plaatsvindt in mondiale ketens;
- een ongekende samenleving, gekenmerkt door afnemende kennis bij ondernemingen en overheden over wat burgers in hun rol van consument en burgers nastreven;
- een ongekend rijke samenleving, waarin het aantal en de hoogte van de preferenties van de burgers toenemen;
- een vervlochten samenleving waarin de producenten van (beleids) producten ervaren dat ze voor het bereiken van hun eigen ambities steeds vaker afhankelijker zijn van andere partijen. Met andere woorden: beleid is het resultaat van interactie en de overheid is daarbij minder autonoom en vrij van beïnvloeding bij de ontwikkeling van beleid.

Ook wordt interactief beleid beargumenteerd vanuit een substantieel democratisch gedachtegoed²⁵. Een substantieel democratische opvatting houdt in, dat democratie als een samenlevingsideaal wordt gezien, waarbij burgers bij overheidsbeleid worden betrokken en gestimuleerd worden tot activering en mondigheid. Deze opvatting vormt de basis voor pleidooien voor participatieve of directe democratie. Directe democratie is een democratievorm die op een betere wijze de preferenties van burgers in beleid kan vertalen dan representatieve democratie.

Representatieve democratie is lang als efficiënte en effectieve methode gezien om de preferenties van burgers in beleid te vertalen. Weliswaar zijn de transactiekosten lager dan bij directe democratie, maar de vraag is in hoeverre het gevormde beleid daadwerkelijk er in slaagt preferenties van burgers in beleid om te zetten.

Redenen voor twijfels zijn onder andere:²⁶

²⁴ G. Teisman; Fysica van samenwerking, het bestuurlijk consortium; meer rijkdom door gezamenlijk probleem-eigenaarschap: p. 104 e.v.

²⁵ J. Edelenbos en R. Monnikhof: Lokale interactieve beleidsvorming: p. 176 e.v.

²⁶ J. Edelenbos en R. Monnikhof: Lokale interactieve beleidsvorming: p. 177

- de diffuusheid, breedheid en onbekendheid van verkiezingsprogramma's voor de meeste kiezers, waardoor het verre van zeker is of kiezers op partijen stemmen die hun preferenties het beste vertegenwoordigen;
- de toenemende inhoudelijke gelijkenis van de belangrijkste partijen in Nederland, waardoor de kans om afwijkende preferenties te kunnen laten doorklinken afneemt;
- het functieverlies van die partijen, het dalende ledental en blijvende geringe van de resterende leden in de meeste partijen bij inhoudelijke inbreng en kandidaatstelling, waardoor ook dit kanaal voor doorvertaling van preferenties verstopt is;
- de onnavolgbare vervorming van preferenties in de compromissen van het Nederlandse coalitiesysteem;
- de mate waarin bestuurders en ambtenaren invulling geven aan hun vrijheid om hun eigen voorkeuren in beleid te vertalen;
- de vervorming van beleid tijdens de weg van voornemen tot uitvoering door noodzakelijke compromissen met belangenorganisaties en andere overheden;
- de vierjaarlijkse cyclus van de representatieve democratie die geen rekening houdt met tussentijds zich wijzigende preferenties.

Zoals al eerder is vermeld, is interactief beleid in korte tijd een zeer populaire bestuursvorm geworden en wordt deze op grote schaal toegepast.

In hoeverre wordt de bestuursvorm interactief beleid genormeerd of zou deze genormeerd moeten worden?

In de reader interactief bestuur²⁷ wordt in enkele artikelen verschillende normen aangegeven waaraan interactief beleid zou moeten voldoen.

Sommigen zien interactief beleid als de enige methode waarmee maatschappelijke problemen van dit moment nog opgelost kunnen worden. Met name vanwege veronderstelde voordelen zoals meer uiteenlopende informatie, meer innovatieve oplossingen, een kwalitatief beter beleid en een breder maatschappelijk draagvlak.

Voor de beoordeling van interactief beleid geven Hoekema c.s.²⁸ drie invalshoeken: behoorlijkheid, effectiviteit en legitimiteit. Behoorlijkheid geeft een evaluatiekader dat ten grondslag ligt aan het bestuursrecht. Zoals ik hierboven heb aangegeven, zal ik dit aspect buiten de beoordeling laten. Effectiviteit geeft een kader vanuit bestuurssociologisch standpunt en legitimiteit biedt een beoordeling vanuit een rechts-sociologisch standpunt. In deze afstudeerscriptie zal ik de totstandkoming van de StructuurvisiePlus beoordelen vanuit de theorie over de effectiviteit en legitimiteit van interactief beleid. In hoofdstuk 3 zal ik ingaan op de operationalisering van het theoretisch kader en aangeven hoe ik de totstandkoming van de StructuurvisiePlus zal gaan beoordelen.

2.5 GESCHIKTE PROBLEMATIEK

Bij de beoordeling voor de toepassing van interactief beleid, is het van belang te kijken in hoeverre er sprake is van een geschikte problematiek. Niet alle problemen en onderwerpen lenen zich voor interactief beleid. Pröpper en Steenbeek noemen enkele kernvoorwaarden voor de toepassing van interactief beleid²⁹:

1. de problematiek moet niet dermate urgent zijn, dat meteen een oplossing moet worden gevonden en moet worden opgetreden. Er moet dus tijd zijn om na te denken en te discussiëren over het beleid;
2. de problematiek moet voldoende belangrijk zijn en voldoende belangstelling hebben. Participanten moeten voldoende in de problematiek geïnteresseerd zijn;
3. de problematiek moet hanteerbaar zijn of kan tot hanteerbare proporties worden teruggebracht zodat daar zinvol over kan worden gesproken en samengewerkt;
4. er moet sprake zijn van enige afbakening in tijd;
5. er mag geen sprake zijn van enige uitkristallisering;
6. de problematiek moet zich kunnen verdragen met openbare behandeling.

²⁷ De Vroom en Ossenwaarde oktober 2003

²⁸ Integraal bestuur 1998

²⁹ Pröpper en Steenbeek: de aanpak van interactief beleid: p. 43 e.v.

Interactief beleid vergt meestal een extra inspanning van zowel het bestuur als participanten. Daarom is het nodig dat de problematiek voldoende belangrijk is en voldoende belangstelling heeft. Ook moeten de participanten voldoende in de problematiek geïnteresseerd zijn. De problematiek moet hanteerbaar zijn of kan tot hanteerbare proporties worden teruggebracht zodat daar zinvol over gesproken kan worden en samengewerkt.

Dat houdt in, dat de problematiek qua schaal en verwevenheid met andere problemen niet de competentie van het bestuur te boven gaat. Bovendien moet sprake zijn van enige afbakening in tijd.

Bovendien moet nog niet van enige uitkristallisering van de problematiek sprake zijn. Anders heeft participatie geen toegevoegde waarde.

Ten slotte geldt als voorwaarde, dat de problematiek zich verdraagt met openbare behandeling. Dit hangt samen met de voorwaarde van openheid.

2.6 INSTITUTIONEEL POLITIEK BESTUURLIJKE KENMERKEN.

Hiermee kan de heersende (organisatie)structuur en cultuur van de gemeente in kaart worden gebracht. Hierdoor wordt inzicht verkregen in de mate waarin een interactief proces afwijkt van de gangbare wijze van werken in de gemeentelijke organisatie. Dit kan van belang zijn voor het verloop van het proces. Bij deze variabele maak ik gebruik van de door Pröpper en Steenbeek³⁰ gehanteerde bestuursstijlen. Zij beschrijven vijf bestuursstijlen, de faciliterende-, de samenwerkende-, de delegerende-, de participatieve- en de consultatieve bestuursstijl. De eerste vier lenen zich goed voor het gebruik van interactief beleid; de consultatieve bestuursstijl leent zich niet goed voor het toepassen van interactief beleid. Bij de toepassing van interactief beleid dient namelijk vooraf in beeld te worden gebracht wat de stijl van besturen is. De stijl van besturen dient te passen bij de toepassing van interactief beleid.

Als interactieve bestuursstijlen noemen Pröpper en Steenbeek:

- de faciliterende stijl, waarbij het bestuur ondersteuning biedt aan de initiatiefnemer;
- de samenwerkende stijl, waarbij de rol van de participant als samenwerkingspartner wordt gezien;
- de delegerende stijl. Kenmerkend hierbij is dat het bestuur de participant de bevoegdheid geeft om binnen de randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen of uitvoering aan beleid te geven. De rol van de participant is dan medebeslisser;
- de participatieve stijl. Het bestuur vraagt hierbij een open advies waarbij veel ruimte is voor discussie en inbreng. De rol van de participant is adviseur.

Als niet interactieve bestuursstijlen worden de volgende bestuursstijlen aangemerkt:

- de consultatieve stijl. Kenmerkend voor deze stijl is dat het bestuur de participant raadpleegt over een gesloten vraagstelling. Deze kan zich uitspreken over een gegeven beleidsaanpak binnen een gegeven beleidsprobleem;
- de open autoritaire bestuursstijl, waarbij het bestuur geheel zelfstandig beleid voert. Om het beleid te bekend te maken verschaft het hierover informatie. Om het beleid te laten slagen, tracht het doelgroepen zo nodig te overtuigen.

In de literatuur over de werkwijze van interactief beleid (zie onder andere de werkwijze van het Instituut voor Publiek en Politiek³¹) wordt aangegeven dat bij lokale interactieve processen de gemeenteraad de opdrachtgever is en dat het college van burgemeester en wethouders het proces dient te faciliteren en het initiatief moet nemen voor de uitvoering van het interactieve proces. Gemeenteraadsleden dienen vanaf het begin betrokken te worden bij het interactieve proces.

Bovendien wordt van de ambtenaren een andere rol verwacht. De inzet vraagt namelijk communicatieve vaardigheden, gevoeligheid voor politiek-bestuurlijke verhoudingen en een brede integrale benadering van de problematiek.

Inhoudelijke deskundigheid wordt van belang geacht, maar anders ingezet. Dat gebeurt bijvoorbeeld bij bepaalde procesonderdelen.

³⁰ Pröpper en Steenbeek: de aanpak van interactief beleid

³¹ J. Edelenbos en R. Monnikhof: Lokale interactieve beleidsvorming, p.54-89

2.7 HET VORMGEVEN VAN INTERACTIEF BELEID.

Zoals gezegd, is lokale interactieve beleidsvorming een methode om individuele burgers en andere belanghebbenden in een vroeg stadium te laten participeren in de vorming van gemeentebestuur. Interactief beleid ziet op het probleemoplossend vermogen van deze bestuursvorm vanuit het perspectief van een sturende overheid. De centrale vraag hierbij is in hoeverre interactief beleid een juiste sturingsvorm is om bepaalde maatschappelijke problemen aan te pakken of burgers en maatschappelijke instellingen bij het bestuur te betrekken. Het gaat om de wijze van samenwerking. Het betekent dat ook andere dan publieke organen een rol hebben bij de totstandkoming van beleid of de aanpak van een probleem. Het is dan van belang om het interactieve proces goed vorm te geven en de juiste actoren te betrekken bij het proces. Met andere woorden: *hoe* komt interactief beleid in de dagelijkse praktijk tot stand.

Het opzetten van interactieve beleidsvormingsprocessen is verbonden aan het creëren van mogelijkheden voor participatie. Interactieve beleidsvorming kan bijdragen aan wat Barber³² een strong democracy noemt. In dit concept van democratie ligt de nadruk op het vergroten van participatie door face-to-face interacties. Het opzetten van interactieve processen waarin dit soort participatie tot de mogelijkheden behoort en waar mensen procedures en structuren tot leven laten komen door deelname kan leiden tot een sterke democratie.

Bij de beoordeling van de participatiestructuur als centrale variabele maak ik gebruik van de door A. Wille³³ genoemd dimensies van participatie, namelijk de breedte en diepte van participatie die samen de sterkte van participatie in een beleidsproces bepalen.

De breedte van de participatie is de mate waarin een mogelijkheid is geboden aan elk lid van de gemeenschap om te participeren in elke fase van het beleidsvormingsproces. Belangrijke elementen zijn hierbij open toegang tot politieke agenda, uitgebreide informatie aan burgers over alternatieven en voldoende voorzieningen en mogelijkheden voor deelname van de bevolking aan het beleidsvormingsproces.

De diepte van participatie wordt bepaald door de mate waarin burgers de mogelijkheid hebben om de uiteindelijke beleidsuitkomst te bepalen. Diepte van participatie bevat de volgende elementen: gelijk gewicht aan belangen van de burgers, beslissingen op basis van deze belangen, vertaling van preferenties van burgers in de beleidsuitkomsten en effectieve implementatie daarvan.

Het veronderstelde doel van interactief beleid is dat door een proces van interorganisatorische afstemming (onderhandeling, ruil, coördinatie) een oplossing wordt gevonden voor specifieke maatschappelijke problemen of beleidsproblemen worden opgelost. Het gekozen proces voor het vormgeven van interactief speelt hierbij een rol. Door het proces kan men beter zicht krijgen op de belangen en waarden van anderen.

Kenmerkend voor interactief beleid is, dat maatschappelijke organisaties en burgers in een zo vroeg mogelijk stadium worden betrokken bij de beleidsvorming en daarbij een groter invloed op zouden moeten hebben (pro-actieve participatie) dan via de traditionele inspraak achteraf (reactieve participatie). Zoals hiervoor als is vermeld, zijn er in de bestuurspraktijk verschillende vormen van participatie.

Uit de definitie van interactief beleid kan het aspect samenwerking worden afgeleid. Er is immers sprake van interactie.

Voor interactief beleid is het van belang om vooraf een beeld te hebben van de mogelijke partijen die bij het beleid betrokken worden. Bij de beoordeling van het interactieve proces zal gekeken worden of er van te voren ook een actoranalyse is gemaakt en in hoeverre de keuze van actoren heeft bijgedragen aan de effectiviteit van het proces.

³² Barber, R.B. (1984) Strong democracy: participatory politics for a new age. Barber bepleit in zijn boek een meer participatief bestuur

³³ J. Edelenbos en R. Monnikhof: lokale interactieve beleidsvorming

Pröpper en Steenbeek³⁴ noemen zes kernvoorwaarden voor interactief beleid. Twee van deze kernvoorwaarden hebben betrekking op de inrichting van het proces, namelijk de openheid van het proces en de duidelijkheid over de rol en inbreng van het bestuur en de participanten. Een belangrijk proceskenmerk is dus inhoudelijke openheid: er moet ruimte voor ideeën, plannen en handelingen van actoren zijn bij de formulering van het beleid. Het bestuur moet de actoren beleidsruimte geven en daarom moet de uitkomst niet vaststaan. Er dient invloed gedeeld te worden met participanten en er wordt inzicht gegeven in het beleidsproces en de afwegingen.

Naast de inhoudelijke openheid van het proces geldt de openheid van het proces. Hier wordt bedoeld op de toegang van het proces voor het belanghebbenden, de randvoorwaarden met betrekking tot het beleid (bijvoorbeeld financiële of juridische) en de transparantie van het proces (informatievoorziening aan de actoren over interactief beleid.)

Het uiteindelijke draagvlak als resultaat van interactief beleid is afhankelijk van zowel de inhoud als van het proces zelf. Een positieve beoordeling van proceskenmerken en inzichten kan leiden tot een positieve beoordeling van het uiteindelijke beleid, ondanks dat men het niet eens is met de inhoud ervan³⁵.

Procesdraagvlak kan dus voorkomen zonder inhoudelijk draagvlak. Dit komt ook in de praktijk naar voren. Bij de door Pröpper en Steenbeek³⁶ bekeken methoden van interactief beleid, bleek in driekwart van de gevallen waar een verbetering van het proces werd geconstateerd, dit parallel liep met de positieve effecten op inhoudelijk draagvlak. Ook blijkt in de praktijk dat door de actoren toch vaak de nadruk op eigen inbreng wordt gelegd en de verwerking ervan.

2.8 LEGITIMITEIT VAN INTERACTIEF BELEID

De meervoudige samenwerking bij interactief beleid leidt tot een verandering in de legitimatie van het openbaar bestuur. Het vraagt om een erkenning van vervlechting in termen van arrangementen voor (langdurige) samenwerking.

In de klassieke opvatting van legitimiteit besteedt het volk overheidsbeleid uit aan publieke organen. Interactief beleid betekent dat ook andere dan publieke organen mede een rol hebben. Dit leidt tot een legitimiteit die erop ziet of het beleid past, of het een weergave is van hoe het beleid behoort te zijn en waaraan politici zich kunnen legitimeren. Hiervoor is aangegeven, dat interactief beleid de mogelijkheid biedt om de kwaliteit van het beleid te vergroten. Hiermee wordt bedoeld op de uitkomsten van het proces. De vraagstelling die betrekking heeft op de legitimiteit van interactief beleid heeft daarmee betrekking op de vraag of het interactieve proces heeft geleid tot een hogere kwaliteit van de StructuurvisiePlus.

Legitimiteit heeft hierdoor betrekking op draagvlak, het resultaat en de effecten van interactieve processen. Het gaat hierbij om een beoordeling van de kwaliteit van het beleid.

Kwaliteit kan betrekking hebben op het product zelf en op de kwaliteit van het beleidsvormingsproces. De twee soorten kwaliteit staan in nauwe relatie tot elkaar. Om een zo goed mogelijk product te realiseren moet het beleidsvormingsproces zo ontworpen worden dat de kans zo groot mogelijk is dat een kwalitatief goed product wordt afgeleverd³⁷.

Voor de beoordeling van de kwaliteit van het beleid kan het draagvlak van het eindproduct onder de actoren die bij het beleidsproces worden gevraagd. Voor de beoordeling van draagvlak kan naar de mate van tevredenheid worden gevraagd.

Draagvlak heeft betrekking op steun én op afwezigheid van verzet. Ruelle en Bartels³⁸ geven voor het begrip draagvlak de volgende definitie: "Draagvlak kan worden omschreven als een door belangen ingegeven evaluatie van de politieke situatie door doelgroepen van beleid, waaraan een doelgroep actieve of passieve steun verleent of juist weerstand biedt".

³⁴ Pröpper en Steenbeek: de aanpak van interactief beleid

³⁵ Hoekema c.s. Integraal bestuur

³⁶ Pröpper en Steenbeek: de aanpak van interactief beleid

³⁷ J. Edelenbos en R. Monnikhof: lokale interactieve beleidsvorming

³⁸ Ruelle en Bartels: De transactionele overheid, 1998.

Voor de beoordeling van de kwaliteit van de procesgerichte beoordeling, maak ik tevens gebruik van het concept van verrijking zoals Edelenbos en Monnikhof dat gebruiken in hun onderzoek naar de kwaliteit van interactieve beleidsvorming³⁹. Edelenbos en Monnikhof hebben concept van verrijking geoperationaliseerd met behulp van een variatie en selectieperspectief op het verloop van interactieve beleidsprocessen. Variatie betreft het genereren van een zo groot mogelijke veelheid aan alternatieven, argumenten, gegevens en overige ideeën vanaf de beginfase van een interactief beleidsproces. Het gaat hierbij dus om creativiteit, het aanscherpen en uitbreiden van bestaande beelden, het bedenken van nieuwe oplossingen. Selectie heeft betrekking op het selecteren van de uit de variatie verkregen informatie ten behoeve van het beleidsvormingsproces of de finale politieke afweging. Het gaat hierbij om de middelen en criteria die worden gebruikt voor de selectie. De variatie en de selectie en de mate waarin dit is terug te vinden in uitkomst van het interactieve proces bepalen het beleidsresultaat. Als het proces goed is vormgegeven kan het proces het "opnamevermogen" hebben om de met behulp van variatie en selectie van verkregen ideeën een doorwerking te hebben naar de inhoud van het beleid en daarmee werkt het door in het verdere verloop van het proces.

Wanneer de burgers binnen de gemeente het handelen van de overheid als legitiem ervaren, is de inzet van overige machtsmiddelen (zoals dwang en sturing) niet langer noodzakelijk. De gekozen bestuursvorm kan van invloed zijn op het gezag van de overheid/gemeente. Daarom dient interactief beleid beoordeeld te worden op de mate waarin deze bestuursvorm tot een meer legitiem resultaat komt dan de traditionele bestuursvorm.

Hiervoor heb ik aangegeven, dat aan de keuze van het interactieve proces voor de totstandkoming van de StructuurvisiePlus het vergroten van draagvlak ten grondslag ligt. Draagvlak is een belangrijk aspect van legitimiteit. Het ziet op de uitkomst van het interactieve proces. Interactief beleid biedt dus mogelijkheden om de legitimiteit van de uitkomst te vergroten en daarmee het draagvlak voor beleid⁴⁰. Draagvlak ziet immers op de feitelijke steun die voor het beleid of voor aspecten daarvan door de relevante actoren in het proces wordt gegeven.

In het operationaliseringshoofdstuk zal ik aangeven hoe de kwaliteit van de uitkomst van het proces, de StructuurvisiePlus, kan worden beoordeeld. Het begrip draagvlak werk ik nader uit in hoofdstuk 3, waarin een operationalisering van draagvlak als beoordeling voor legitimiteit wordt gegeven.

Aan de keuze om over te gaan tot interactief beleid om draagvlak te verwerven kunnen verschillende overwegingen ten grondslag liggen. Deze keuze kan geleid worden door verschillende overwegingen, een normatief of een instrumenteel perspectief. Bij het instrumenteel perspectief wordt interactief beleid opgevat als een beleidsinstrument om draagvlak te verwerven en om het eigen beleid te verbeteren. Pröpper en Steenbeek bepleiten dat bij de keuze voor interactief beleid vooraf goed naar de bestuursstijl gekeken moet worden. Interactief beleid past niet goed bij een participatieve en consultatieve bestuursstijl. Hierbij weet de overheid al vaak van tevoren wat ze wil en wordt interactief beleid een middel om draagvlak voor eigen gemeentelijke voorkeuren te verwerven. Daarnaast kan er een inhoudelijke reden voor interactief beleid zijn. Door verstrengeling van belangen en complexiteit van een beleidsprobleem kan er een behoefte aan deskundigheid ontstaan. Door deze deskundigheid uit de samenleving te raadplegen, kan de gemeente de complexiteit verminderen. Ook kunnen actuele ontwikkelingen en problemen eerder gesignaleerd worden door overleg met belanghebbenden en kunnen deze direct meedenken over een oplossing. De verwachting is dat kwaliteit van het beleid toeneemt en dat de geformuleerde oplossingen beter herkenbaar zijn.

³⁹ J. Edelenbos en R. Monnikhof: lokale interactieve beleidsvorming

⁴⁰ Hoekema c.s Integraal bestuur, p. 134

Bij de beoordeling van legitimiteit van interactief beleid dient gekeken te worden naar de uitkomst van het proces. Is sprake van een kwalitatief resultaat? Er dient hierbij gekeken te worden de feitelijke inbreng door de actoren en wat hiervan is meegenomen in het uiteindelijke beleid.

3 OPERATIONALISERING VAN HET THEORETISCH KADER.

Zoals uit het voorgaande duidelijk is geworden, komt de bestuurwetenschappelijke aandacht voor interactief beleid voort uit het gegeven dat besluitvorming en beleid ten aanzien van bepaalde vraagstukken nog zelden in handen is van een enkel bestuurlijke actor. Interactief beleid houdt in, dat het belangrijk is hoe het samenspel, de samenwerking tussen actoren vorm wordt gegeven.

Vanuit het hiervoor beschreven theoretisch kader, wil ik het interactieve proces voor de totstandkoming van de StructuurvisiePlus op de hieronder te noemen evaluatiecriteria (variabelen) gaan beoordelen.

Het onderzoek naar het interactieve proces zal bestaan uit een beschrijvend en een verklarend deel (het onderzoeken van verbanden in relatie tot effecten van het interactief beleid)

Het beschrijvende deel bestaat voornamelijk uit dossieronderzoek.

Voor het verklarende deel zal onder andere gebruik gemaakt worden van een enquête die zal worden uitgezet onder de klankbordgroepen, de externe begeleiders en de verantwoordelijke bestuurders. De uitkomsten hiervan zijn mede bepalend voor de beoordeling van het interactieve proces op effectiviteit en legitimiteit.

De enquête is opgenomen onder bijlage 1.

3.1 CENTRALE VARIABLEN.

Voor de beoordeling van het interactieve proces heb ik de volgende centrale variabelen gekozen:

1. het geselecteerde beleidsprobleem;
2. Institutioneel politiek bestuurlijke kenmerken;
3. de gekozen participatievorm;
4. de organisatie van het interactieve proces;
5. de kwaliteit van het beleid
6. overige omstandigheden.

De eerste variabele heeft betrekking op een oordeel in hoeverre sprake is van een geschikte problematiek om dit via interactief beleid tot stand te brengen.

Met de variabele twee kan de heersende structuur en cultuur in beeld worden gebracht en in hoeverre het interactief proces afwijkt van de normale wijze van werken.

De variabelen drie en vier richten zich op de procesmatige kant.

Variabele vijf heeft betrekking op de uitkomst van het beleid en heeft daarmee betrekking op legitimiteit van interactief beleid.

Daarnaast kunnen er nog andere omstandigheden zijn geweest die van invloed waren op het proces.

3.2 HET GESELECTEERDE BELEIDSPROBLEEM.

Bij deze variabele zal in beeld worden gebracht in hoeverre aan de hand van de in hoofdstuk twee genoemde voorwaarden voor een geschikte problematiek, de totstandkoming van de StructuurvisiePlus een geschikt beleidsprobleem is geweest om via interactief beleid vorm te geven.

3.3 INSTITUTIONEEL POLITIEK BESTUURLIJKE KENMERKEN.

Hiermee kan de heersende (organisatie)structuur en cultuur van de gemeente Lingewaard in kaart worden gebracht. Hierdoor wordt inzicht verkregen in de mate waarin een interactief proces afwijkt van de gangbare wijze van werken. Bij deze variabele maak ik gebruik van de door Pröpper en Steenbeek⁴¹ gehanteerde bestuursstijlen.

⁴¹ Pröpper en Steenbeek: de aanpak van interactief beleid

Zij beschrijven vijf bestuursstijlen, de faciliterende-, de samenwerkende-, de delegerende-, de participatieve- en de consultatieve bestuursstijl. De eerste vier lenen zich goed voor het gebruik van interactief beleid; de consultatieve bestuursstijl leent zich niet goed voor het toepassen van interactief beleid. Bij de toepassing van interactief beleid dient namelijk vooraf in beeld te worden gebracht wat de stijl van besturen is. De stijl van besturen dient te passen bij de toepassing van interactief beleid.

Voor de beoordeling van de bestuursstijl kijk ik naar de totstandkoming van belangrijke beleidsproducten en welke vormen van participatie hierbij zijn toegepast. Op deze manier kan in beeld worden gebracht wat de heersende cultuur in de gemeentelijke organisatie is en of deze zich leent voor interactief beleid. Daarnaast kan worden beoordeeld in hoeverre het interactieve proces voor de totstandkoming van de StructuurvisiePlus heeft geleid tot een andere aanpak voor de totstandkoming van beleid. In hoeverre heeft het model gestaan voor meer toepassingen ervan.

Aan de hand van de besluitenlijsten van de gemeenteraadsvergaderingen kan worden gezien welke beleidszaken via een interactieve aanpak tot stand zijn gekomen.

3.4 DE GEKOZEN PARTICIPATIEVORM

Bij de beoordeling van de participatiestructuur als centrale variabele maak ik gebruik van de door A. Wille⁴² genoemd dimensies van participatie, namelijk de breedte en diepte van participatie die tezamen de sterkte van participatie in een beleidsproces bepalen.

De breedte van de participatie is de mate waarin een mogelijkheid is geboden aan elk lid van de gemeenschap om te participeren in elke fase van het beleidsvormingsproces. Belangrijke elementen zijn hierbij open toegang tot politieke agenda, uitgebreide informatie aan burgers over alternatieven en voldoende voorzieningen en mogelijkheden voor deelname van de bevolking aan het beleidsvormingsproces.

De diepte van participatie wordt bepaald door de mate waarin burgers de mogelijkheid hebben om de uiteindelijke beleidsuitkomst te bepalen. Diepte van participatie bevat de volgende elementen: gelijk gewicht aan belangen van de burgers, beslissingen op basis van deze belangen, vertaling van preferenties van burgers in de beleidsuitkomsten en effectieve implementatie daarvan.

Schematisch kan dit al volgt worden weergegeven.

	Proces	Uitkomst
Breedte van participatie	Activering en mobilisatie - Wat zijn de mogelijkheden om te participeren voor burgers en belangengroepen? - Wie worden gemobiliseerd en wie worden bereikt door de mobilisatiepogingen?	Deelname en representativiteit - Is het aantal burgers dat participeert vergroot? - Is de representativiteit van de deelnemers vergroot?
Diepte van participatie	Belangen en standpunten Hoe hebben de belangengroepen en burgers belangen en standpunten naar voren gebracht? Konden alle participanten op gelijkwaardige wijze belangen inbrengen?	Inbreng en invloed Hoe valt de participatie van belangengroepen en burgers in het proces te typeren? Is de verhouding tussen burgers en bestuur verbeterd?

⁴² J. Edelenbos en R. Monnikhof: lokale interactieve beleidsvorming

3.5 ORGANISATIE VAN HET INTERACTIEVE PROCES

3.5.1 ACTOREN

Interactief beleid houdt in, dat wordt samengewerkt. Samenwerking houdt in, dat er sprake is van een bewuste vorm van afstemming tussen twee of meer actoren van gemeenschappelijke handelingsplannen. Er is sprake van een bewuste bundeling van krachten, waarbij naast individuele doelen ook altijd een gemeenschappelijk doel een rol speelt.

Ter typering van het vormgeven van het interactieve proces worden eerst de betrokken actoren en hun rol beschreven in de vorm van een actoranalyse. Deze actoranalyse heeft betrekking op de wijze van samenwerking.

Actoren
Inventarisatie van de gevolgde procedure en selectie van actoren die zitting hebben in de klankbordgroepen en die voor de problematiek van belang zijn
Functie van de actoren (politiek, ambtelijk, maatschappelijk, technisch/wetenschappelijk, privaat, burgers)
Belang bij de totstandkoming van de StructuurvisiePlus
Standpunten ten aanzien van de totstandkoming van de StructuurvisiePlus

3.5.2 DE WIJZE VAN SAMENWERKING

Bij de wijze van samenwerking kijk ik naar de structuur, de cultuur en het proces. Een belangrijke kernvoorwaarde van interactief van beleid is, dat er inhoudelijk beleidsruimte is, dat het gemeentebestuur in staat en bereid is invloed te delen met actoren. Om dit te beoordelen kijk naar de structuur, de cultuur en het proces.

Organisatieprincipe	Beschrijving van de wijze van samenwerking
Structuur	* zijn er clusters binnen het interactieve proces * is het interactieve proces verdeeld en is er afhankelijkheid tussen de actoren binnen de clusters * centralisatie van het interactieve proces: de mate waarin bepaalde actoren meer relaties onderhouden dan anderen en daarmee centraler in het interactieve proces staan * De mate van wederzijds afhankelijkheid tussen de actoren
Cultuur	* De mate waarin informatie tussen de actoren wordt uitgewisseld * De snelheid waarmee informatie wordt uitgewisseld tussen de actoren
Proces	* reversibiliteit van individueel genomen maatregelen van bij de totstandkoming betrokken actoren * De mate waarin actoren/klankbordgroepen zelfstandig bijdragen aan ideeën/oplossingen de mate van acceptatie hiervan

3.5.3 DE MATE VAN SAMENWERKING

Als er sprake is van een hoge mate van samenwerking dan zijn de individuele handelingsbelangen volledig op elkaar afgestemd en is het gemeenschappelijk doel het uitgangspunt bij de opstelling van de StructuurvisiePlus.

Om dit te kunnen beoordelen heb ik gekozen voor de intensiteit van contacten binnen het interactieve proces.

Beschrijving van de mate van samenwerking
* Frequentie van de contacten * De duur van de contacten * Hoe intens is de interactie (eenzijdig, tweezijdige informatie-uitwisseling) * Hoe intens is de samenwerking? - onderlinge informatie-uitwisseling - voorkomen van hinder of tegenwerking - voorkomen van onnodig dubbelwerk - versterken van elkaars activiteiten - samenwerking via een gemeenschappelijk beleid

3.6 DE KWALITEIT VAN HET BELEID

Voor de beoordeling van de kwaliteit van de procesgerichte beoordeling, maak ik gebruik van het concept van verrijking zoals Edelenbos en Monnikhof dat gebruiken in hun onderzoek naar de kwaliteit van interactieve beleidsvorming⁴³.

Edelenbos en Monnikhof hebben het concept van verrijking geoperationaliseerd met behulp van een variatie en selectieperspectief op het verloop van interactieve beleidsprocessen.

Variatie betreft het genereren van een zo groot mogelijke veelheid aan alternatieven, argumenten, gegevens en overige ideeën vanaf de beginfase van een interactief beleidsproces. Het gaat hierbij dus om creativiteit, het aanscherpen en uitbreiden van bestaande beelden, het bedenken van nieuwe oplossingen.

Selectie heeft betrekking op het selecteren van de uit de variatie verkregen informatie ten behoeve van het beleidsvormingsproces of de finale politieke afweging. Het gaat hierbij om de middelen en criteria die worden gebruikt voor de selectie.

De variatie en de selectie en de mate waarin dit is terug te vinden in uitkomst van het interactieve proces bepalen het beleidsresultaat. Als het proces goed is vormgegeven kan het proces het "opnamevermogen" hebben om de met behulp van variatie en selectie van verkregen ideeën een doorwerking te hebben naar de inhoud van het beleid en daarmee werkt het door in het verdere verloop van het proces.

Opnamenorm in schema:

Groot	Saaie variatieomgeving: geringe diversiteit en innovatie worden ongeschonden toegelaten in de uitkomsten. Het opnamevermogen is matig	Selectieomgeving als "spons": ideeën uit de variatiefase worden ongeschonden toegelaten in de uitkomsten. Het opnamevermogen van het interactieve beleidsproces is groot.
Klein	Stoïcijnse variatieomgeving: geringe diversiteit en innovatie worden verkleurd of geheel niet toegelaten in de uitkomsten. Het opnamevermogen is klein.	Selectieomgeving als "schild": ideeën uit de variatiefase worden verkleurd of geheel niet toegelaten in de uitkomsten. Het opnamevermogen is matig.
Opname in Selectie van Ideeën Variatie aan ideeën	Klein	Groot

⁴³ J. Edelenbos en R. Monnikhof: lokale interactieve beleidsvorming

3.7 OVERIGE OMSTANDIGHEDEN.

De bijdrage van het interactieve proces kan worden beïnvloed door diverse omstandigheden.

Als mogelijk overige omstandigheden kunnen worden genoemd:

Mogelijke overige omstandigheden
Wetgeving en regulering Bestuurlijke ontwikkelingen direct relevant voor de betrokken actoren. Financiële en economische omstandigheden

4 GESELECTEERD BELEIDSPROBLEEM: DE TOTSTANDKOMING VAN DE STRUCTUURVISIEPLUS

De eerste deelvraag zoals opgenomen in hoofdstuk 1 luidt: “In hoeverre leent de totstandkoming van de StructuurvisiePlus zich voor een interactieve aanpak?”. Deze deelvraag heeft betrekking op het geselecteerde beleidsprobleem, namelijk de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente Lingewaard en waarom hierbij gekozen is voor een interactief proces. Eerder al, zie blz. 19, paragraaf 2.5, is aangegeven dat bij de beoordeling over de toepassing van interactief beleid sprake moet zijn van een geschikte problematiek. Niet alle problemen en onderwerpen lenen zich voor de toepassing van interactief beleid.

Voor de toepassing van interactief beleid worden door Pröpper en Steenbeek⁴⁴ enkele kernvoorwaarden genoemd. Deze kernvoorwaarden hebben betrekking op het geselecteerde beleidsprobleem zelf, namelijk is er sprake van een geschikte problematiek? In het theoretisch kader zijn hiervoor een zestal criteria voor geformuleerd. De beoordeling of sprake is van een geschikte problematiek zal aan de hand van deze criteria plaatsvinden. In paragraaf 4.2 van dit hoofdstuk worden deze criteria weergegeven en zal per criterium een oordeel worden gegeven. Voordat ik echter inga op deze criteria ga ik allereerst in op de vraag waarom het gemeentebestuur van Lingewaard gekozen heeft voor een interactieve aanpak. Welke beweegredenen heeft gemeentebestuur gehad voor deze aanpak?

Daarbij is ook van belang te bezien of van tevoren door het gemeentebestuur een voldoende afwegingskader is gehanteerd om te kunnen beoordelen of sprake is van een geschikte problematiek. Ik zal dit aspect bij de eerste subvraag betrekken.

Ik splits deze deelvraag in twee subvragen die met elkaar samenhangen, namelijk:

1. waarom is gekozen voor een interactieve aanpak?
2. is de totstandkoming van de StructuurvisiePlus een geschikt onderwerp voor interactief beleid.

De eerste subvraag heeft betrekking op de vraag waarom door de gemeente Lingewaard gekozen is voor een interactief proces. Bij deze subvraag zal ik tevens ingaan op de vraag of er van te voren een voldoende afwegingskader is gemaakt om te kunnen beoordelen of de totstandkoming van de StructuurvisiePlus een geschikt onderwerp is om via interactief beleid tot stand te brengen.

De tweede subvraag ziet op de empirische toets in hoeverre wordt voldaan aan de genoemde criteria voor een geschikte problematiek, waarbij getoetst wordt aan de kernvoorwaarden zoals deze Pröpper en Steenbeek zijn geformuleerd.

4.1 DE KEUZE VOOR DE INTERACTIEVE AANPAK

De keuze voor de interactieve aanpak is opgenomen in het raadsvoorstel van 17 mei 2001.⁴⁵ Uit het raadsvoorstel van 17 mei 2001 en het daarna opgestelde draaiboek voor de totstandkoming van de StructuurvisiePlus kan de keuze interactieve aanpak als volgt worden verklaard.

Ten eerste is met de samenvoeging per 1 januari 2001 van de drie gemeenten Bemmelen, Gendt en Huissen een gemeente ontstaan van ruim 40.000 inwoners, met zeven woonkernen, vijf grotere bedrijventerreinen en een omvangrijk natuurgebied. De ruimtelijke geleding van de nieuwe gemeente, de verdeling van beschikbare ruimte voor wonen, bedrijven land- en tuinbouw, recreatie, natuur- en infrastructuur is allerm minst statisch te noemen. Nieuwe woongebieden, de bijbehorende groei van het (auto)verkeer en de behoefte aan ruimte voor bedrijven, recreatie en natuur, de Betuweroute, het nieuwe beleid voor rivieren en uiterwaarden maken dat het landschap ingrijpend verandert. Maar ook de beleving van het wonen in de verschillende kernen verandert mee en zorgt ook weer voor nieuwe ontwikkelingen in die kernen. Daarnaast komen grote veranderingen voort uit besluiten die door of in overleg met andere overheden genomen zijn.

⁴⁴ De interactieve aanpak van beleid: I. Pröpper en Steenbeek

⁴⁵ Raadsvoorstel van het college van burgemeester en wethouders van 17 mei 2001

Ook zijn er tal van ruimtelijke ontwikkelingen op lokaal niveau waarbij de gemeente niet de enige partij is. In veel projecten wordt samengewerkt met andere overheden en marktpartijen.

Ten tweede groeit na een herindeling snel de behoefte aan een nieuw overzicht van alle structuurbepalende plannen en ambities van de samengevoegde gemeente. Bij de inwoners omdat zij duidelijkheid wensen over hoe de gestarte planprocessen in de nieuwe gemeente worden voortgezet. Bij het gemeentebestuur omdat afstemming nodig is van alle oude besluiten met de mogelijkheden van de nieuwe gemeente om die besluiten ook te realiseren en om de uitgangspositie voor nieuwe plannen te kunnen bepalen. Daarom is in het collegeprogramma 2001-2006 aangegeven, dat een integraal kernenplan wordt ontwikkeld, waarbij zaken als wonen, werken, verkeer, leefbaarheid worden betrokken.

Als derde motief voor de keuze van het interactieve proces wordt genoemd de vergroting van draagvlak. "Door een interactieve planvorming wordt het draagvlak voor en de bekendheid met de ruimtelijke plannen en hetgeen daarin wel en niet geregeld kan worden vergroot"⁴⁶. Omdat sommige plannen op 1 januari 2001 nog in ontwikkeling waren en nog geen officiële status hadden, kunnen in het kader van de structuurvisie die plannen naar een formele status worden getild en worden afgestemd. Als subdoel geldt derhalve afstemming.

Als aanvullend argument is uit de interviews naar voren gekomen, geldt dat de nieuw heringedeelde gemeente met het vorm te geven interactieve proces een nieuwe stijl van besturen wilde neerzetten.

Uit de interviews met de gemeentelijk projectleider en het extern bureau dat het interactieve proces inhoudelijk heeft ondersteund, is bovendien naar voren gekomen, dat vooral het gebruik van deskundigheid vanuit de bevolking en vanuit de voormalige organisaties een belangrijk element is geweest voor de keuze van het interactieve proces. Vanwege de herindeling en de in de vorige gemeenten gestarte planprocedures, werd het noodzakelijk geacht om hierbij gebruik te maken van kennis uit de voormalige gemeenten. Hiermee diende dan ook draagvlak te worden gecreëerd.

Een StructuurvisiePlus kent een bredere opzet dan een traditioneel structuurplan. Als afsprakenkader met de provincie gelden voor een StructuurvisiePlus stevige kwaliteitseisen voor de totstandkoming en voor de onderbouwing van het structuurbeeld. Vanwege dit integrale karakter, de kwaliteit en duurzaamheid is een StructuurvisiePlus verkozen boven een traditioneel structuurplan. Dit vraagt ook een interactieve planvorming. De totstandkoming van het structuurbeeld en de afstemming van het structuurbeeld met het programma kunnen in samenspraak met maatschappelijke organisaties en de inwoners tot stand komen. Het kan de kwaliteit van het structuurbeeld verhogen doordat deskundigheid "uit het veld" in het plan wordt ingebracht. Tegelijkertijd wordt het draagvlak voor en de bekendheid met ruimtelijke plannen en hetgeen daarin wel en niet geregeld kan worden vergroot. Daarmee ontstaat ook meer begrip en een stevigere basis voor uitvoering en waar nodig handhaving.

Of er een afwegingskader ten grondslag heeft gelegen aan de keuze voor het interactieve proces is niet naar voren gekomen. Weliswaar zijn er keuzen voor een interactief proces, doch er zal bij de keuze voor een interactief proces ook een duidelijke afweging gemaakt moeten worden of zo'n interactief proces ook überhaupt haalbaar is. Met afwegingskader bedoel ik dat van te voren ook een duidelijke keuze voor een aantal wezenlijke kenmerken worden gemaakt. Deze kenmerken kunnen betrekking hebben op vragen als: welke participatie wenst het gemeentebestuur; welk niveau van participatie is gewenst; de rollen en rolverdeling van de actoren die deelnemen aan het interactieve proces; de selectie van deelnemers; is er voldoende belangstelling voor het probleem; wat is de politiek bestuurlijke inkadering. Een afwegingskader kan namelijk een hulpmiddel zijn voor een meer doordachte en systematische inrichting en vormgeving van een interactief beleidsproces.⁴⁷

⁴⁶ Raadsvoorstel 17-5-2001, p. 7

⁴⁷ De interactieve aanpak van beleid: I. Pröpper en D. Steenbeek: p. 16

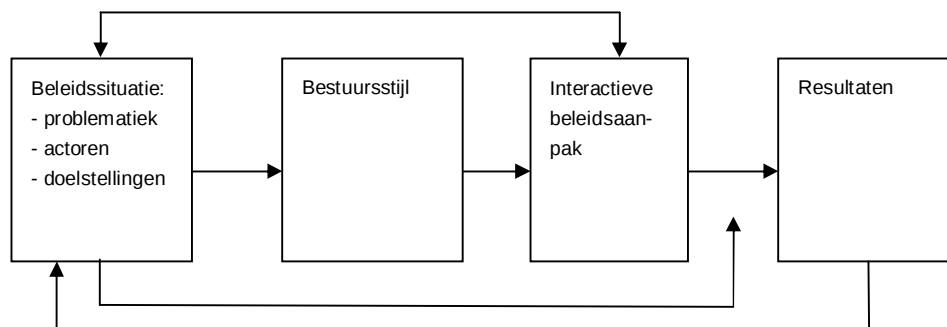
Vanwege het ontbreken van een van te voren opgesteld afwegingskader krijgt de beoordeling van de vraag of er sprake is van een geschikte problematiek veel meer een ex post beoordeling aan hetgeen daarvoor in het theoretisch kader is weergegeven over geschikte problematiek. Toetsing aan daarvoor gestelde doelen als effectmeting (een methode van beleidsanalyse⁴⁸) van de toepassing van interactief beleid is namelijk niet mogelijk. Er zijn geen concrete van te voren gestelde doelen of resultaten benoemd voor het interactieve proces. Hiermee kan een relatie worden gelegd met de bestuursstijl, zoals ik die in hoofdstuk 5 behandel. Ik kom daar in dat hoofdstuk op terug.

Het aangeven van de wenselijkheid van een interactief proces –om de hierboven aangegeven redenen- is achteraf uitgewerkt in een draaiboek, dat is opgesteld voor een extern bureau (zie tevens hoofdstuk 6.)

Samenvattend kan worden gesteld, dat om de volgende redenen gekozen is voor een interactieve aanpak:

1. er is sprake van een nieuwe, heringedeelde gemeente, die
 2. een nieuwe ruimtelijke structuur voor langere termijn moet neerzetten, waarbij
 3. zoveel mogelijk deskundigheid vanuit de kernen wordt gebruikt, zodat
 4. sprake zal zijn van een breed gedragen StructuurvisiePlus en
 5. waarmee een nieuwe bestuursstijl wordt neergezet.
- Hierbij is van te voren geen duidelijk afwegingskader gemaakt voor een interactief proces. Hierdoor zouden bijvoorbeeld meer duidelijke keuzen en relevante overwegingen voor interactief beleid gemaakt kunnen worden en zou de “procesarchitectuur” via het opgestelde draaiboek hierop afgestemd kunnen worden. Zo’n afwegingskader zou er bijvoorbeeld als volgt uit kunnen zien:⁴⁹

(Mogelijk) schema voor een afwegingskader voor de keuze van interactieve aanpak



4.2 GESCHIKTE PROBLEMATIEK

Bij de afweging over de toepassing van interactief beleid dient vooraf gekeken te worden om welke problematiek het gaat. Het moet gaan om een geschikte problematiek. Is de totstandkoming van de StructuurvisiePlus een geschikt probleem om interactief vorm te geven? Welke afwegingen zijn in dit kader gemaakt voor de toepassing van het interactieve proces?

Aan de hand van hetgeen ik hierboven onder paragraaf 4.1 heb aangegeven, geschiedt de beantwoording van deze subvraag aan de hand van de in hoofdstuk 2 genoemde criteria:

1. de problematiek moet niet dermate urgent zijn, dat meteen een oplossing moet worden gevonden en moet worden opgetreden. Er moet dus tijd zijn om na te denken en te discussiëren over het beleid;

⁴⁸ Reader methoden van beleidsanalyse: prof. Dr. J.Th. A. Bressers en dr. F.J.H. Coenen: p.60-70: de bijdrage van het beleid aan doelberieking; kwalitatieve methoden

⁴⁹ De aanpak van interactief beleid: I. Pröpper en D. Steenbeek: p.17

2. de problematiek moet voldoende belangrijk zijn en voldoende belangstelling hebben. Participanten moeten voldoende in de problematiek geïnteresseerd zijn;
3. de problematiek moet hanteerbaar zijn of kan tot hanteerbare proporties worden teruggebracht zodat daar zinvol over kan worden gesproken en samengewerkt;
4. er moet sprake zijn van enige afbakening in tijd;
5. er mag geen sprake zijn van enige uitkristallisering;
6. de problematiek moet zich kunnen verdragen met openbare behandeling.

Algemeen kan allereerst worden opgemerkt, dat voor onderwerpen die betrekking hebben op ruimtelijke ontwikkeling een interactieve aanpak zich leent. Zie hiervoor onder andere de reacties uit een in 1999 uitgevoerde telefonische enquête onder gemeentesecretarissen.⁵⁰ Hierbij werd beknopte informatie over 51 interactieve beleidsprocessen verkregen. Hiervan hadden 26 processen betrekking op het beleidsterrein ruimtelijke ontwikkeling. Hieraan kan worden toegevoegd, dat dit beleidsveld al een lange traditie heeft met wettelijke inspraak. Sinds de inwerkingtreding van de Wet op de ruimtelijke ordening in 1963 is het mogelijk gemaakt dat in de totstandkoming van planprocedures burgers een brede mogelijkheid hebben om te reageren op conceptplannen.

4.2.1 GESCHIKTE PROBLEMATIEK

Bij de beoordeling van de vraag of er sprake is van geschikte problematiek moet een oordeel worden gegeven of er geen urgente problematiek is, of er tijd en ruimte is om na te denken en te discussiëren over het beleid.

De opstelling en de totstandkoming van een StructuurvisiePlus is een onderwerp dat niet urgent is.

Het gaat om de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van de nieuw gevormde gemeente. De nieuwe gemeente kent nog geen structuurvisie; kent nog geen visiedocument over hoe de ruimtelijke inrichting van over vijftien jaar moet worden vormgegeven. Er geldt geen tijdsdruk in die zin, dat de structuurvisie per sé in een bepaalde periode moet zijn afgerond.

Eerder is aangegeven dat de StructuurvisiePlus een ruimtelijk ontwikkelingsperspectief voor de langere termijn geeft. Traditioneel is dat veelal de ruimtelijke vertaling van een bouwprogramma dat de gemeente gerealiseerd wil zien. De vraag of de omgeving ook geschikt is voor alle geplande nieuwe ontwikkelingen, bleef nog wel eens onderbelicht. De toevoeging "Plus" verwijst naar het nadrukkelijker onderzoeken van die geschiktheid. De StructuurvisiePlus is een nota, een document waar in beeld is gebracht waar zich nog kansen voordoen voor natuur, landschap, waterbeheer, land- en tuinbouw, recreatie, bedrijvigheid en wonen. Het gaat dus om een ontwikkelingsperspectief en biedt de basis voor toekomstige plannen. Het gaat niet om lopende projecten.

Het opstellen van de StructuurvisiePlus is vanuit dit oogpunt geen urgente problematiek. Bovendien geldt voor de toevoeging "Plus" als voorwaarde dat de totstandkoming interactief wordt vormgegeven.⁵¹

Er is in dit opzicht ook voldoende tijd en ruimte gegeven om te discussiëren over de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling.

4.2.2 BELANGRIJKE PROBLEMATIEK

Om een oordeel te kunnen geven in hoeverre sprake is van een geschikte problematiek, zal gekeken moeten worden de aard van de problematiek en de vraag of er voldoende belangstelling is; de actoren die deelnemen aan het interactieve proces moeten voldoende in de problematiek geïnteresseerd zijn.

Het criterium belangrijke problematiek vloeit voort uit bovenstaande paragraaf. De inrichting van de gemeente Lingewaard, dat wil zeggen waar op langere termijn moet worden gebouwd, waar uitbreidingslocaties komen, hoe ziet de toekomstige wegenstructuur er uit zijn dusdanig belangrijke aspecten die als belangrijke problematiek kan worden aangemerkt.

⁵⁰ Lokale interactieve beleidsvorming: Edelenbos en Monnikhof, p. 41, 42

⁵¹ Raadsvoorstel d.d. 17-5-2001

Bovendien kan hierbij nog worden opgemerkt, dat een StructuurvisiePlus op verschillende niveaus van belang is, te weten:

- op lokaal niveau in verband met de inbreng in regionale visies (onder het Knooppunt Arnhem-Nijmegen, thans Stadsregio Arnhem-Nijmegen) en voor de ontwikkeling van de glastuinbouw;
- eveneens op lokaal niveau als hulpmiddel voor projecten en als toetsingskader voor initiatieven;
- op provinciaal niveau in verband met het voorhanden van een toetsingskader voor lokale projecten en als input voor het streekplan.

Voor de totstandkoming van de StructuurvisiePlus was ook voldoende animo om deel te nemen aan het interactieve proces.

Er is wel gestreefd om de animo voor het interactieve proces te vergroten (zie paragraaf 6.3, de diepte van participatie,) doch dit is niet gelukt.

De geënquêteerden gaven in meerderheid ook aan dat de totstandkoming van de StructuurvisiePlus een geschikt onderwerp te vinden voor interactief beleid.

Eén respondent is van mening dat de StructuurvisiePlus geen geschikt onderwerp is. Als motief hiervoor wordt aangegeven dat afwegingen en keuzes in het algemeen belang op structuurvisieniveau niet goed door individuen gemaakt kunnen worden.

Geconstateerd kan worden dat de keuze om de totstandkoming van de StructuurvisiePlus via een interactief proces vorm te geven voldoet aan het tweede criterium en daarmee is te kwalificeren als een voldoende belangrijke problematiek.

4.2.3 HANTEERBARE PROBLEMATIEK

Bij de beoordeling of er sprake is van een hanteerbare problematiek kunnen de volgende beoordelingscriteria worden gegeven (zie onder andere Pröpper en Steenbeek⁵²):

- de problematiek gaat de competentie van het gemeentestuur niet te boven qua schaal en verwevenheid met andere problemen;
- de problematiek is voldoende in tijd afgebakend;
- de problematiek is voor de participanten niet te technisch.

Empirische toetsing van deze beoordelingscriteria levert het volgende beeld op.

De opstelling van de StructuurvisiePlus is een taak die voor het gemeentebestuur voortvloeit uit de Wet op de ruimtelijke ordening. Een StructuurvisiePlus geldt voor het gemeentebestuur als basis voor het opstellen van bestemmingsplannen en voor de hogere overheid als een toetsingskader voor de goedkeuring van bestemmingsplannen. Gemeenten hebben in zijn algemeenheid een ruime ervaring met de opstelling van structuurvisies en bestemmingsplannen.

Uit de reacties op de vragenlijsten en uit de interviews kan worden opgemaakt, dat de opstelling van een StructuurvisiePlus een redelijk abstract product/beleidsdocument is. In dit opzicht is het voor de deelnemers van het interactieve proces lastig geweest om zich los te kunnen maken van het kleinschaliger denken en meer in te zetten op een toekomstige ontwikkeling van een nieuwe, grotere gemeente. Gaandeweg het proces is dit echter steeds beter gegaan.

Bovendien is door het proces te knippen in deelproducten en fasen⁵³ ingespeeld op het hanteerbaar maken van de problematiek. Het merendeel van de respondenten (85,7%) is van oordeel dat de totstandkoming van de StructuurvisiePlus een geschikt onderwerp was voor interactief beleid.

Ook bij de toetsing aan dit criterium, kan tot een positief oordeel worden gekomen aangezien het gaat om de opstelling van een toekomstige ruimtelijke ontwikkeling.

Het vormgegeven proces is uitgezet in tijd.

⁵² Pröpper en Steenbeek: de aanpak van interactief beleid

⁵³ Draaiboek structuurvisieplus, p. 5 en 6

In het opgestelde draaiboek is een planningsschema opgenomen⁵⁴. Het stedenbouwkundig bureau dat belast is met de opstelling van de StructuurvisiePlus heeft op grond van ervaring een planning opgesteld, dat overeenkomst met vergelijkbare procedures. Gebleken is echter dat het proces te lang heeft geduurd. Uit de interviews en uit de ingevulde vragenlijsten is gebleken dat het proces langer heeft geduurd dan is verwacht. Dit is te wijten aan extra onderzoeken (onder andere een verkeersstudie en de strakke vergadercyclus van de gemeenteraad. Als een tussenproduct later af is dan gepland, wordt een vertraging van circa zes weken opgelopen.)

4.2.4 GEEN UITKRISTALLISERING

Zoals al eerder is aangegeven, gaat het om de opstelling van een geheel nieuwe structuurvisie voor een nieuwe gemeente. Het gaat om het opstellen van een geheel nieuw beleidsdocument, waarin de positionering van de gemeente op het vlak van ruimtelijke ontwikkeling, als gemeente tussen twee grote steden moet plaatsvinden. Van enige uitkristallisering is geen sprake. Deze uitkristallisering is via het interactieve proces vormgegeven. Hierbij is inhoudelijke ondersteuning geleverd door een stedenbouwkundig bureau en een ander extern bureau heeft de procesmatige kant ondersteund. Bij dit interactieve proces hebben actoren de mogelijkheid gekregen om van gedachten te kunnen wisselen en een bijdrage kunnen leveren over de deelproducten (zie hierna onder hoofdstuk 6.)

4.2.5 OPENBARE BEHANDELING

Bestemmingsplannen en structuurvisies lenen zich bij uitstek voor een openbare behandeling. Bestemmingsplannen en structuurvisies raken de burgers direct. Het gaat om de invulling van openbare ruimte, wat is het toelaatbaar gebruik en wat niet, waar de toekomstige uitbreidingen liggen én hoe de infrastructuur op termijn zal worden vormgegeven. Bovendien kent de ruimtelijke ontwikkeling een lange traditie van inspraak en vooroverleg met andere overheden.

Het opstellen van de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling is hiermee bij uitstek een onderwerp dat zich leent voor openbare behandeling. Het raakt alle inwoners.

De opstelling van een StructuurvisiePlus is ook geen beleidsdocument dat geheim gehouden behoeft te worden. Zoals aangegeven, zijn dat per uitstek documenten die via een vorm van inspraak tot stand komen.

4.3 CONCLUSIE

In deze deelvraag is de beoordeling aan de orde in hoeverre de totstandkoming van de StructuurvisiePlus een geschikt beleidsprobleem is om via interactief beleid op te stellen. In de theorie is hierover inmiddels voldoende kader geschapen om dit empirisch te kunnen toetsen. Voor deze toetsing is aangesloten bij de in de theorie geformuleerde criteria van Steenbeek en Pröpper. Deze criteria zijn opgenomen in het theoretisch kader. Toetsing aan deze criteria leidt, samenvattend, tot de conclusie dat de eerste deelvraag overwegend positief kan worden beantwoord en dat de totstandkoming van de StructuurvisiePlus een geschikt beleidsprobleem is om via interactief beleid op te stellen.

Wel wordt daarbij allereerst de opmerking gemaakt, dat er is van te voren bij de keuze voor het toepassen van interactief beleid door de gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders geen afwegingskader is opgesteld waaraan het interactieve proces zou moeten voldoen. Er zijn geen duidelijke keuzen vooraf gemaakt waarom interactief beleid voor de totstandkoming van de StructuurvisiePlus een geschikte aansturingsvorm is om tot beleid te komen en tot welk resultaat dat moet leiden. Veel meer liggen voor de keuze voor de toepassing van interactief beleid praktische redenen ten grondslag. Een beoordeling wat interactief beleid inhoudt en daarbij een afweging te maken, is niet gedaan.

⁵⁴ Idem, p. 13

Een draaiboek of het inrichten van de “ procesarchitectuur” is achteraf opgesteld, dat wil zeggen na het raadsbesluit om te kiezen voor een interactief proces. Dit draaiboek is niet getoetst aan van te voren opgestelde kaders.

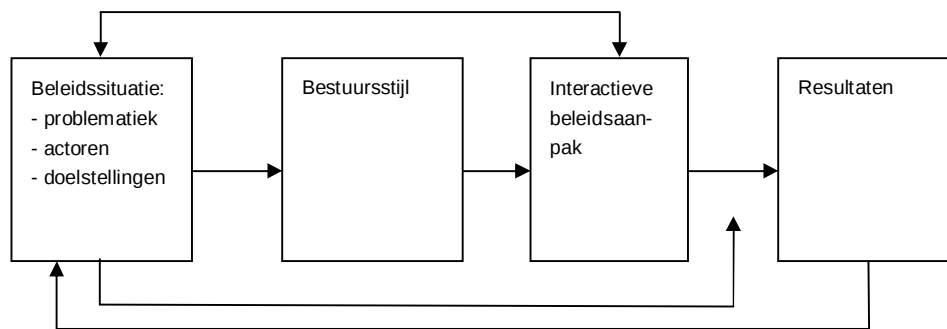
Ook het Instituut voor Publiek en Politiek (een instituut dat zich ten doel stelt om de politieke en maatschappelijke participatie te bevorderen) heeft een raammodel opgesteld. Dit raammodel is als vertrekpunt gehanteerd bij het proeftuinproject “ Vernieuwing van de lokale democratie” ⁵⁵.

Het raammodel bevat een aantal uitgangspunten die zijn op te vatten als voorwaarden waaraan voldaan moet zijn om van een volwaardig proces van interactieve beleidsvorming te kunnen spreken.

Een schema voor een afwegingskader voor de toepassing van interactief beleid zou er mogelijk als volgt uit kunnen zien. Dit afwegingskader begint met een beoordeling van de beleidssituatie, waarbij gekeken wordt naar de problematiek, de actoren die der bij betrokken moeten worden, de doelstellingen en de kernvoorwaarden (open proces, duidelijkheid over de inbreng van de rollen, de meerwaarde van participatie, constructieve relatie tussen bestuur en participant, voldoende facilitering van het proces.)

Daarnaast moet gekeken welke bestuursstijl het beste past bij de toepassing van interactief beleid, de aanpak zelf en de uiteindelijke resultaten die met het interactieve proces worden nagestreefd.

(Mogelijk) schema voor een afwegingskader voor de keuze van interactieve aanpak



De beoordeling voor de keuze of sprake is van een geschikte problematiek krijgt daarmee het karakter van een ex post beoordeling aan de hand van het theoretisch kader. Een beoordeling van de afweging zelf aan het theoretisch kader heeft niet kunnen plaatsvinden.

Er liggen wel argumenten ten grondslag aan de keuze voor het interactieve proces voor de totstandkoming van de StructuurvisiePlus:

1. een nieuw, heringedeelde gemeente die vraagt om een nieuwe ruimtelijke visie op lange termijn;
2. er moet een nieuw toetsingskader komen voor de in de vorige gemeenten gestarte planprocessen en de wijze waarop deze planprocessen worden voortgezet;
3. via interactieve aanpak wordt gestreefd naar het inbrengen van deskundigheid en ervaring vanuit de kernen;

er wordt door het interactieve proces gestreefd naar vergroting van draagvlak; met de interactieve aanpak wordt gepoogd een bestuursstijl neer te zetten.

Voorts moet er sprake zijn van een geschikte problematiek.

⁵⁵ Lokale interactieve beleidsvorming; I. Hortsik; p.54-67: de interactieve filosofie en werkwijze van het Instituut voor Publiek en Politiek

Voor de beoordeling of er sprake is van een geschikte problematiek is eveneens gebruik gemaakt van de in de theorie gevormde criteria, zijnde de zes criteria zoals aangeven op bladzijde 17-18.

Toetsing aan deze zes criteria levert eveneens een positieve beoordeling op en kan de totstandkoming van de StructuurvisiePlus worden gezien als een geschikte problematiek om via interactief beleid tot stand te brengen.

Beoordeling aan het criterium, dat enige afbakening voldoende in tijd is afgebakend, levert een negatief beeld op. Het interactieve proces zoals dat is vorm gegeven heeft te lang geduurd. Een betere afbakening in tijd had kunnen plaatsvinden.

Ook de deelnemers aan het interactieve proces hebben aangegeven dat de totstandkoming van de StructuurvisiePlus een geschikt onderwerp te vinden om via interactief beleid vorm te geven. In totaal heeft 85,7 % van de respondenten aangegeven het onderwerp geschikt te vinden voor interactief beleid.

Kritische noot die de respondenten hierbij hebben gemaakt is, dat het proces te lang heeft geduurd. Van de respondenten vond namelijk 33 % dat de tijd goed benut is, doch 42,8% vond dat het proces te lang heeft geduurd.

Een betere afbakening in tijd had kunnen plaatsvinden.

De oorzaken van de (te) lange procesduur kan worden gezocht in de tussentijdse rapportages die opgesteld moesten worden (onder andere aanvullende verkeersstudies in verband met de ontsluiting van de kernen) en de strakke en lange procedure voor aanlevering van raadsvoorstellen

5 TYPERING VAN DE BESTUURSTIJL

De tweede deelvraag heeft betrekking op de duiding van de bestuursstijl in de gemeente Lingewaard en op de vraag in hoeverre het interactieve proces voor de totstandkoming van de StructuurvisiePlus model heeft gestaan voor het neerzetten (van een meer) participatieve bestuursstijl.

Zoals ik in het theoretisch kader heb aangegeven, zal de bestuursstijl van een overheidsinstelling, in dit geval de gemeente Lingewaard, moeten passen bij de toepassing van interactief beleid. Een niet passende bestuursstijl kan van invloed zijn op het interactieve proces waarvoor is gekozen.

Daarnaast heeft deze deelvraag betrekking op de in het theoretisch kader aangegeven mogelijkheid dat interactief beleid een trendbreuk kan inhouden voor het kiezen van een fundamenteel andere oplossing voor het totstandbrengen van beleid. Kunnen burger en/of maatschappelijke instellingen participeren en beleid beïnvloeden? Met andere woorden wijzigt de bestuursstijl van de gemeente Lingewaard of heeft het interactieve proces model gestaan voor het neerzetten van een bestuursstijl?

Om deze deelvraag te beantwoorden, splits ik deze op in twee subvragen:

1. hoe kan de bestuursstijl in de gemeente Lingewaard worden getypeerd?
2. heeft de interactieve aanpak geleid tot een verandering van de bestuursstijl?

5.1 DE BESTUURSTIJL IN LINGEWAARD

Voor de beantwoording van de eerste subvraag is het van belang om de heersende (organisatie)structuur en cultuur van de gemeente Lingewaard in kaart te brengen. Hierdoor wordt inzicht verkregen in de mate waarin een interactief proces afwijkt van de gangbare wijze van werken. Bij deze variabele maak ik gebruik van de door Pröpper en Steenbeek⁵⁶ gehanteerde bestuursstijlen. Zij beschrijven vijf bestuursstijlen, de faciliterende-, de samenwerkende-, de delegerende-, de participatieve- en de consultatieve bestuursstijl. De eerste vier lenen zich goed voor het gebruik van interactief beleid; de consultatieve bestuursstijl leent zich niet goed voor het toepassen van interactief beleid. Bij de toepassing van interactief beleid dient namelijk vooraf in beeld te worden gebracht wat de stijl van besturen is. De stijl van besturen dient te passen bij de toepassing van interactief beleid. Voor de beoordeling van de bestuursstijl kijk ik naar de totstandkoming van belangrijke beleidsproducten en welke vormen van participatie hierbij zijn toegepast.

Bovendien is uit de interviews naar voren gekomen, dat het interactieve proces ook tot doel had om een bestuursstijl voor de nieuwe gemeente neer te zetten (zie hoofdstuk 4.)

Op deze manier kan in beeld worden gebracht wat de heersende cultuur in de gemeentelijke organisatie is, of deze zich leent voor interactief beleid en in hoeverre het interactieve proces model heeft gestaan voor een samenwerkende bestuursstijl. Daarnaast kan worden beoordeeld in hoeverre het interactieve proces voor de totstandkoming van de StructuurvisiePlus heeft geleid tot een andere aanpak voor de totstandkoming van beleid. In hoeverre heeft het model gestaan voor meer toepassingen ervan.

Aan de hand van de besluitenlijsten in de periode 2001-2005 van de gemeenteraadsvergaderingen ben ik nagegaan welke beleidszaken via een interactieve aanpak tot stand zijn gekomen om tot een typering van de bestuursstijl te komen.

Hierbij dient wel de kanttekening te worden gemaakt dat de gemeente Lingewaard op 1 januari 2001 is ontstaan uit een samenvoeging van drie gemeenten (Bemmel met circa 19.000 inwoners, Huissen met circa 16.000 inwoners en Gendt met circa 7.000 inwoners, de gemeente telt thans circa 43.000 inwoners). Hierdoor kan slechts in voor een periode van vijf jaar een typering worden gegeven van de bestuursstijl en of er verschuivingen zijn waar te nemen. Bovendien waren de eerste jaren van de nieuwe gemeente er vooral op gericht om al in gang gezette beleidsontwikkelingen af te ronden. Hierdoor is er geen aandacht gegeven aan vormen van bestuurlijke vernieuwing.

⁵⁶ Pröpper en Steenbeek: de aanpak van interactief beleid

Een tweede kanttekening is ook op zijn plaats. Voor vernieuwing van de lokale democratie is ook dualisme ingevoerd. Voor de gemeente Lingewaard is dat in 2003 gebeurd –in verband met gemeentelijke herindeling een jaar later dan in andere gemeenten in Nederland. Met dualisme zijn ook de bestaande verhoudingen in de gemeenteraad gewijzigd en maken de wethouders geen deel meer uit van de gemeenteraad. Deze bestuurlijke verandering heeft eveneens de nodige aandacht en inspanning opgeëist

Zoals aangegeven noemen Pröpper en Steenbeek: de volgende bestuursstijlen:⁵⁷

- de faciliterende stijl, waarbij het bestuur ondersteuning biedt aan de initiatiefnemer;
- de samenwerkende stijl, waarbij de rol van de participant als samenwerkingspartner wordt gezien;
- de delegerende stijl. Kenmerkend hierbij is dat het bestuur de participant de bevoegdheid geeft om binnen de randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen of uitvoering aan beleid te geven. De rol van de participant is dan medebeslisser;
- de participatieve stijl. Het bestuur vraagt hierbij een open advies waarbij veel ruimte is voor discussie en inbreng. De rol van de participant is adviseur.

Als niet interactieve bestuursstijlen worden de volgende bestuursstijlen aangemerkt:

- de consultatieve stijl. Kenmerkend voor deze stijl is dat het bestuur de participant raadpleegt over een gesloten vraagstelling. Deze kan zich uitspreken over een gegeven beleidsaanpak binnen een gegeven beleidsprobleem;
- de open autoritaire bestuursstijl, waarbij het bestuur geheel zelfstandig beleid voert. Om het beleid te bekend te maken verschaft het hierover informatie. Om het beleid te laten slagen, tracht het doelgroepen zo nodig te overtuigen.

In de literatuur over de werkwijze van interactief beleid (zie onder andere de werkwijze van het Instituut voor Publiek en Politiek⁵⁸) wordt aangegeven dat bij lokale interactieve processen de gemeenteraad de opdrachtgever is en dat het college van burgemeester en wethouders het proces dient te faciliteren en het initiatief moet nemen voor de uitvoering van het interactieve proces. Gemeenteraadsleden dienen vanaf het begin betrokken te worden bij het interactieve proces.

Bovendien wordt van de ambtenaren een andere rol verwacht. De inzet vraagt namelijk communicatieve vaardigheden, gevoeligheid voor politiek-bestuurlijke verhoudingen en een brede integrale benadering van de problematiek.

Inhoudelijke deskundigheid wordt van belang geacht, maar anders ingezet. Dat gebeurt bijvoorbeeld bij bepaalde procesonderdelen.

Om zicht te krijgen in de heersende cultuur van werken in de gemeente Lingewaard heb ik de besluitenlijsten van de gemeenteraad van de afgelopen vijf jaren beoordeeld op initiatieven voor interactieve beleidsprocessen danwel dat aan de gemeenteraad voorstellen zijn gedaan om bij een bepaalde problematiek te kiezen voor een interactieve aanpak.

Aan de hand van dossieronderzoek (alle besluitenlijsten van de gemeenteraad in de periode 2001-2005 zijn hierop nageslagen) kan worden geconstateerd dat –met uitzondering van de totstandkoming van de gemeentenaam waarover een referendum is gehouden onder de kiesgerechtigde inwoners, nadat veel weerstand is ontstaan uit de bevolking voor de aanvankelijk gekozen naam Betuwestad- na de start van het interactieve proces voor de totstandkoming van de StructuurvisiePlus geen nieuwe beleidsthema's via interactief beleid tot stand gebracht zijn.

Besluiten die genomen zijn waarbij een vorm van inspraak is gevoerd blijven voornamelijk beperkt tot wettelijk verplichte inspraakavonden op het terrein van ruimtelijke ordening of het organiseren van voorlichtingavonden waarbij uitleg wordt gegeven over bepaalde infrastructurele werken. Bij het voorstel voor de vaststelling van het lokaal sociaal infrastructuurplan is zelfs een werkgroep uit de gemeenteraad geformeerd die over het plan met de bevolking gaat communiceren. De totstandkoming van voorstellen die ter besluitvorming aan de gemeenteraad worden voorgelegd, geschieden traditioneel vanuit de verticale bestuurskolom, waarbij de participatie beperkt blijft tot voorlichtingsavonden en wettelijk verplichte inspraakavonden waarbij zienswijzen kunnen worden ingediend.

⁵⁷ Pröpper en Steenbeek: de aanpak van interactief beleid, p. 70 e.v.

⁵⁸ J. Edelenbos en R. Monnikhof: Lokale interactieve beleidsvorming, p.54-89

Het interactieve proces heeft geen vervolg gehad voor het neerzetten van een samenwerkende bestuursstijl.

Op één beleidsterrein binnen de gemeente Lingewaard wordt wel een vorm van interactief beleid toegepast, namelijk het buurt- of wijkgericht werken op het terrein van de integrale veiligheid.

Hierbij de ingestelde wijkplatforms de mogelijkheid om zelf voorstellen te doen tot verbetering van de sociale- en verkeersveiligheid in wijken van de gemeente. Voorstellen voor het aanpakken van problemen of uitvoeren van bepaalde voorzieningen worden afzonderlijk, buiten de ambtelijke organisatie, beoordeeld door een stuurgroep waarin de voorzitters van de wijkplatforms, de portefeuillehouder wijkgericht werken en enkele maatschappelijke instellingen zijn vertegenwoordigd. Deze wijze van werken kan wel worden gerangschikt onder interactief beleid.

5.2 VERANDERING IN DE BESTUURSTIJL?

De tweede subvraag heeft als doel aan te geven of door het interactieve proces voor de totstandkoming van de StructuurvisiePlus nieuwe initiatieven zijn genomen voor de toepassing van interactief beleid.

Uit de interviews is namelijk naar voren gekomen, dat het interactieve proces ook tot doel had om een bestuursstijl voor de nieuwe gemeente neer te zetten.

Het interactieve proces heeft geen vervolg gehad voor het neerzetten van een samenwerkende bestuursstijl.

Opgemerkt kan nog worden, dat vanuit de gemeenteraad het initiatief is ontstaan om een werkgroep “monitoring” in te stellen. Doel van deze werkgroep is geweest om interactieve beleidsprocessen in de nieuwe gemeente te volgen en te evalueren. Hierover wordt dan verslag gedaan aan de gemeenteraad. Uit het dossieronderzoek kan worden opgemaakt, dat de werkgroep “monitoring” drie keer heeft vergaderd. Medio 2002 heeft de laatste vergadering plaatsgevonden. Een evaluatie of een begin van ervan is niet in het dossier teruggevonden. Uit de interviews met de gemeentelijke projectleider is naar voren gekomen, dat de monitoring vrij snel is doodgebloed. Wat de reden is geweest is niet duidelijk. Als mogelijke reden wordt genoemd de hectiek van de herindeling.

Hiervoor, in hoofdstuk 4, heb ik aangegeven dat er geen afwegingskader is opgesteld voor de toepassing van het interactieve proces. De keuze voor het opstellen van de StructuurvisiePlus lijkt veel meer op een ad hoc keuze om draagvlak te creëren en niet gebaseerd op duidelijke doelstellingen vooraf voor de toepassing van interactief beleid. Voor het op te stellen proces is achteraf, dat wil zeggen na de keuze voor een interactief proces, een extern bureau ingeschakeld dat hiervoor een draaiboek heeft opgesteld. Dit draaiboek, waarin het interactieve proces wordt beschreven en toegelicht zal in het volgende hoofdstuk worden besproken en toegelicht.

5.3 CONCLUSIE

Empirische toetsing aan de in het theoretisch kader weergegeven bestuursstijlen levert allereerst de conclusie op dat de bestuursstijl van de gemeente Lingewaard is aan te merken als een consultatieve bestuursstijl. De gevolgde procedures voor inspraak hebben voornamelijk het karakter van het informeren van belanghebbenden die dan een reactie kunnen geven op het voorliggende ontwerpplan. Deze procedures worden hoofdzakelijk op het terrein van de ruimtelijke ordening gevoerd, hetgeen ook uit andere documenten blijkt⁵⁹. Het gaat hierbij vooral om wettelijk bepaalde inspraak.

⁵⁹ zie onder andere het burgerjaarverslag 2004 en 2005, onderdeel de kwaliteit van participatie

Ten tweede kan worden geconcludeerd, dat de consultieve bestuursstijl van de gemeente Lingewaard geen belemmeringen heeft opgeworpen voor het gevolgde interactieve proces. Alhoewel de consultieve bestuursstijl niet past bij interactief beleid, heeft het interactieve proces zelf hiervan geen nadelige gevolgen van ondervonden.

Ten derde kan worden geconcludeerd, dat bij het gekozen interactieve proces de gemeenteraad weliswaar heeft ingestemd met het raadsvoorstel, doch dat hieraan geen duidelijke opdrachtverlening door de gemeenteraad aan het college van burgemeester en wethouders heeft plaatsgevonden. Deze voorwaarde wordt onder andere in de theorie gehanteerd door het Instituut voor Publiek en Politiek (zie bladzijde 18.) Dit kan te maken hebben met hetgeen ik hiervoor heb aangegeven, namelijk dat er geen duidelijk afwegingskader is opgesteld voor de toepassing van interactief beleid. Gemeenteraadsleden dienen vanaf het begin betrokken te worden bij het interactieve proces. Bij de raadsleden danwel vanuit de gemeenteraad zelf zijn geen veranderingen in de rol opvatting waargenomen. Er bleek tijdens het interactieve proces ook weinig animo voor een blijvende monitoring van het interactieve proces. Weliswaar gaven de respondenten aan, dat er tijdens het interactieve proces raadsleden aanwezig waren, doch ze waren te passief en is aangegeven, dat de raadsleden vaak als toehoorder aanwezig waren. Raadsleden vervulden op deze wijze ook geen rol om te controleren in hoeverre het proces ook goed gevolgd werd. In dit licht kunnen de opmerkingen van de respondenten worden geplaatst, dat ook onvoldoende is gecontroleerd of de uitvoering ook heeft plaatsgevonden conform de gemaakte afspraken. (66% van de respondenten geeft aan niet te weten of deze controle door de raadsleden heeft plaatsgevonden.) Er is ook geen vervolg gegeven aan het initiatief om over het interactieve proces te rapporteren om tot een evaluatie te komen. Ook bij de ambtenaren is geen rol opvatting waargenomen voor initiatieven voor interactief beleid.

Ten vierde kan worden geconcludeerd, dat het interactieve proces geen model heeft gestaan voor het inzetten op een participatieve bestuursstijl. Wel is door de respondenten aangegeven Over een periode van vijf jaar is de bestuursstijl van de gemeente Lingewaard daarmee grotendeels als een consultieve bestuursstijl aan te merken, met uitzondering van het functioneren van de wijkplatforms waar sprake is van een delegerende bestuursstijl. Waarneembare verschuivingen in de richting van interactief beleid zijn niet waargenomen. Er zijn geen nieuwe initiatieven genomen voor de toepassing van interactief beleid.

Een normering van interactief beleid heeft in de gemeente Lingewaard niet plaatsgevonden. Hiermee wil ik aangeven, dat het interactieve proces niet heeft geleid tot een waarneembare trendbreuk in de wijze van besturen. Er zijn geen nieuwe initiatieven genomen voor een andere wijze van aanpak van beleidsproblemen in de richting van een meer participatieve aanpak.

6 DE ORGANISATIE VAN HET INTERACTIEVE PROCES

In paragraaf 2.7, het vormgeven van interactief beleid, is aangegeven dat het van belang is, dat interactieve processen goed vorm gegeven moeten worden en dat de juiste actoren bij het proces te betrekken. Het is van belang om een interactief proces goed vorm te geven en de juiste actoren erbij te betrekken. Bovendien is hierbij de vraag van belang op welke wijze de deelnemers zijn geselecteerd. Zijn bijvoorbeeld bepaalde belangengroeperingen uitgesloten? Of hebben zich tijdens het interactieve proces bepaalde tegenwerkingen voorgedaan?

In deze deelvraag komen de actoren aan de orde. Op welke wijze zijn de actoren geselecteerd, welke functie hebben zij en welk belang hebben ze bij de totstandkoming van de StructuurvisiePlus.

In gemelde paragraaf is bovendien aangegeven, dat er duidelijkheid moet zijn over de rol en inbreng van het bestuur en de actoren. Als een interactief proces goed is vormgegeven, er een positieve beoordeling is over het proces, kan dit leiden tot een positieve beoordeling van het uiteindelijke beleid, ook al is men het niet eens met de inhoud ervan. Procesdraagvlak is een belangrijke voorwaarde voor interactief beleid. Niet voor niets hebben Pröpper en Steenbeek⁶⁰ aangegeven dat bij een goed vorm gegeven interactief proces er een parallel is te trekken met de inhoud van het beleid.

Ook anderen constateren dat tevredenheid bij de actoren over het procesverloop vaak leidt tot tevredenheid over de het eindresultaat.⁶¹

Om het vormgegeven interactieve proces te kunnen beoordelen, ga ik eerst in op hoe het interactieve proces is vormgegeven. In hoofdstuk 6 is de gekozen participatievorm aan de orde geweest. In dit hoofdstuk komt de structuur van het interactieve proces aan de orde. Hierbij komen dan tevens aspecten aan de orde of professionals het proces hebben beïnvloed of dat bepaalde belangengroepen het proces hebben beïnvloed.

Eén van de kritiekpunten van interactief beleid is, dat het te veel door professionals wordt beïnvloed. Met andere woorden het rolgedrag van de actoren komt hierbij aan de orde. Omdat volgens de gehanteerde definitie van interactief beleid burgers in principe op gelijkwaardige voet participeren en aan het resultaat van hun betrokkenheid een zekere status kan worden toegekend, vraagt interactief beleid andere rolopvattingen van politici en ambtenaren⁶².

Interactieve beleidsvorming doet weliswaar geen afbreuk aan de formele beslissingsbevoegdheid van politici, maar als het gaat om coproductie van beleid wordt de exclusiviteit van de beslissingsmacht van de volksvertegenwoordiging in casu de gemeenteraad wel gerelativeerd. Van coproductie gaat onvermijdelijk een zekere binding uit. Politici kunnen kiezen voor een afzijdige rol in het interactieve proces om te voorkomen dat zij feitelijk aan de resultaten ervan worden gebonden.

Politici kunnen echter ook inhoudelijk randvoorwaarden, hoofdlijnen en dergelijke aangeven en daarnaast randvoorwaarden stellen met het oog op de kwaliteit van het besluitvormingsproces.

Voor de beantwoording van deze deelvraag ga ik in op de volgende aspecten:

1. op welke wijze is het interactieve proces vorm gegeven (de structuur en het organisatieprincipe van het proces;)
2. de actoren die hebben deelgenomen aan het interactieve proces;
3. de wijze en de mate van samenwerken; de tevredenheid over het procesverloop.

⁶⁰ Pröpper en Steenbeek: de aanpak van interactief beleid

⁶¹ M. Boedeltje en L. de Graaf: Draagvlak nader bekeken, mei 2004.

⁶² J. Edelenbos en R. Monnikhof: Lokale interactieve beleidsvorming: p. 125

6.1 HET VORMGEGEVEN INTERACTIEVE PROCES

Hiervoor heb ik aangegeven (hoofdstuk 4) dat er geen van te voren opgesteld afwegingskader is gemaakt voor de toepassing van het interactieve proces. De keuze voor het toepassen van het interactieve proces is ingegeven door enkele praktische overwegingen. Hierdoor kan geen beoordeling plaatsvinden aan eventuele effecten die vooraf zijn gesteld en waaraan het interactieve proces moest voldoen.

Na het raadsbesluit van 17 mei 2001, is door een extern bureau in overleg met het gemeentebestuur een draaiboek opgesteld voor het vorm te geven interactieve proces. De wijze waarop het interactieve proces is vormgegeven laat zich als volgt beschrijven. Het interactief proces is beschreven in een daartoe opgesteld draaiboek⁶³.

Dit draaiboek kan worden gezien als het document waarin het procesmanagement van het interactieve proces is opgenomen. Bovendien wordt met het draaiboek de structurering van de interactie weergegeven (de selectie van participanten, de verdeling van de rollen, de procesplanning.)

Volgens dit draaiboek is het interactieve proces verdeeld in vier fasen. In elke fase van het interactieve proces wordt een aantal bijeenkomsten georganiseerd waarbij mensen van binnen (ambtelijke klankbordgroep) en buiten de gemeentelijke organisatie (Bemmels beraad, externe klankbordgroep, inwoners en andere belanghebbenden) worden gevraagd mee te denken over en mee te werken aan de StructuurvisiePlus. Deze bijeenkomsten hebben het karakter van werkbijeenkomsten met als doel om hetgeen wordt voorgelegd te toetsen en te verrijken.

Hieronder volgt een korte toelichting op de fasen in het interactieve proces.

Fase 1.

Fase 1 had betrekking op het opgestelde draaiboek voor het interactieve proces. Een interactief visietraject staat of valt met een zorgvuldig draaiboek. Volgens het draaiboek moeten de inhoudelijke uitkomsten van een interactief proces een zekere bandbreedte hebben; het proces moet strak georganiseerd zijn: op welk moment kan welke partij welk product verwachten? Het draaiboek is via twee werkconferenties vormgegeven. Eén werkconferentie met het college van burgemeester en wethouders en één met de gemeenteraad. Ter voorbereiding hierop is een conceptdraaiboek gemaakt.

Fase 2.

Het opstellen van een gemeenschappelijk gedeelde analyse (sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen) voor de toekomst van de gemeente.

Deze analyse is dus nodig geweest voor het creëren van draagvlak over een gemeenschappelijk gedeelde analyse over strekten, zwakten, kansen en bedreigingen voor de toekomst van de gemeente. Hierover is in het Bemmels beraad, in de externe klankbordgroep, in de ambtelijke klankbordgroep en tijdens de openbare debatavond een discussie georganiseerd. Deze analyse heeft gediend als basis voor de eerste hoofdstukken van de StructuurvisiePlus.

Fase 3.

Fase drie van het interactieve proces had betrekking op het opstellen en uitwerken van strategische keuzen tot de ruimtelijke identiteit en hoofdontwikkelingsrichting voor de gemeente Lingewaard. In deze fase is een keuze gemaakt over strategische thema's, die zijn opgenomen in een werkdocument, die door het college van burgemeester en wethouders vrij gegeven zijn voor discussie. Voor het Bemmels beraad, de externe klankbordgroep, de ambtelijke klankbordgroep en geïnteresseerde inwoners/belanghebbenden is een hele dag georganiseerd waarin rondetafelgesprekken hebben plaatsgevonden.

Als tussenproduct is de hoofdontwikkelingsrichting vastgesteld.

⁶³ Draaiboek StructuurvisiePlus gemeente Bommel d.d. 27 augustus 2001

Fase 4:

In fase 4 is op basis van de bovengenoemde tussenproducten de StructuurvisiePlus opgesteld. Over het streefbeeld, de hoofdontwikkelingsrichting van de gemeente, heeft eenzelfde discussie plaatsgevonden als in fase twee: discussie in het Bemmels beraad, de ambtelijke klankbordgroep, de externe klankbordgroep en via het openbaar debat. Bovendien is het concept-streefbeeld vrijgegeven voor discussie, via de publicatie van een laagdrempelig document. Na de momenten van interactie is de tussenbalans opgesteld.

In het draaiboek zijn tevens de interacties aangegeven. De gehanteerde interacties zijn toegelicht en beschreven in het vorige hoofdstuk. De interacties zijn in het draaiboek zelf niet nader toegelicht. Bovendien is uit het draaiboek niet op te maken waarom voor deze interacties is gekozen.

Ter voorkoming van het doen van afbreuk aan de formele beslissingsbevoegdheid van de gemeenteraad is er voor gekozen om tussenproducten ter besluitvorming voor te leggen. Voor het opstellen van tussenproducten zijn via de interactie van klankbordgroepen, werkbijeenkomsten georganiseerd waarbij is geïnventariseerd, kennis benut, getoetst. Bovendien is via openbare bijeenkomsten gestreefd naar inbreng vanuit de totale bevolking. De ingestelde monitoringsgroep die als doel had het interactieve proces te volgen en te evalueren had ook als doel te beoordelen of aanwezige kennis is benut. Bovendien blijkt uit de ingevulde vragenlijsten en uit de interviews dat er voldoende mogelijkheden waren om inbreng te leveren.

Gebleken is dat het vormgegeven interactieve proces zoals dat hierboven is weergegeven gevolgd is. In fase 3 is bij het bepalen van de strategische keuzen een extra werkbijeenkomst gehouden in verband met een te zetten tussenstap.

Voor het overige is proces gevolgd.

Het vormgegeven interactieve planproces schematisch weergegeven:

Fase	Stappen	Tussenproduct	Beoordeling	Eindproduct
Draaiboek	Opstellen concept-werkplan →	Concept-draaiboek →	Discussie-avond gemeenteraad →	Draaiboek
↓				
Analyse	Beleid- en veldanalyse →	Concept-nota analyse →	Klankbordgroepen, openbaar debat, gemeenteraad →	Nota analyse/sterkten, zwakten
↓				
Strategische keuzen	Hoofdkeuzen → uitwerking →	Discussienota → Synthesedocument → Concept-nota ruimtelijke strategie →	Klankbordgroepen Gemeenteraad Vaststelling →	Nota ruimtelijke strategie
↓				
Streefbeeld	Vertaling strategie naar streefbeeld →	Concept-streefbeeld →	Klankbordgroepen, Openbaar debat, gemeenteraad →	StructuurvisiePlus

Uit de verslagen van de klankbordgroepen, blijkt dat er steeds bij het begin van een bijeenkomst is aangegeven in welke fase van het proces men is beland. Bovendien is elke keer aangegeven welk doel en welke status de bijeenkomst had. Er heeft geen bijstelling van het vormgegeven interactieve proces plaatsgevonden.

6.2 OVERZICHT ACTOREN - DEELNEMERS EN REPRESENTATIVITEIT

6.2.1 SAMENSTELLING VAN DE KLANKBORDGROEPEN.

Volgens het draaiboek StructuurvisiePlus gemeente Bemmels is gekozen voor interactie via klankbordgroepen en openbare bijeenkomsten.⁶⁴

Gekozen is voor drie klankbordgroepen. Twee klankbordgroepen met mensen van buiten de gemeentelijke organisatie worden ingezet. Dit zijn de klankbordgroep het Bemmels beraad en een externe klankbordgroep, te vormen door vertegenwoordigers van boven lokale/regionale organisaties, instanties en andere overheden die voorafgaand aan de formele advisering en toetsing bij de begeleiding van het planproces betrokken moeten worden.

Het Bemmels beraad wordt geformeerd uit mensen “ uit het gebied” .Dat wil zeggen lokaal betrokken mensen: inwoners en vertegenwoordigers van organisaties en instellingen.

Uit het opgestelde draaiboek⁶⁵ kan worden opgemaakt, dat de deelnemers in de klankbordgroep Bemmels beraad op persoonlijke titel zijn gevraagd, omdat organisaties niet op het totale overkoepelende niveau zijn georganiseerd.

Wel is rekening gehouden met de volgende criteria:

- spreiding over de verschillende kernen;
- spreiding over de verschillende sectoren
- evenwicht tussen mannen en vrouwen.

Qua inhoudelijke achtergrond is voor de samenstelling van het Bemmels beraad gestreefd naar indeling, waarin actoren afkomstig vanuit de volgende de volgende sectoren zijn vertegenwoordigd. Het gaat hierbij om de sectoren :

- milieu, natuur, landschap en cultuurhistorie;
- economie, verkeer, agrarische sector;
- volkshuisvesting en woningbouw/-verdeling;
- woon- en leefmilieu, voorzieningenstructuur;
- verenigingsleven, sport&cultuur;
- doelgroepen (o.a. kinderen/jongeren, ouderen, gehandicapten.)

In bijlage 2 is een volledig overzicht opgenomen van de actoren die bij het interactieve proces betrokken zijn geweest.

Geconstateerd kan worden, dat van de indeling met de inhoudelijke achtergrond niet alle instanties waren vertegenwoordigd danwel een beperkt aantal actoren was vertegenwoordigd. Ik heb bijvoorbeeld de ouderen- en jongeren organisaties, de sport- en de culturele verenigingen en vertegenwoordigers van de industrie(terreinen/economie) vanuit de drie kernen gemist in de samenstelling van het Bemmels beraad. Wat de reden hiervan is, is mij niet bekend. Wel is in de beantwoording van de vragenlijst aangegeven, dat getracht is om verenigingen en instellingen uit de kleinere kernen (hiermee wordt bedoeld de kerkdorpen vanuit de voormalige gemeente Bemmels) in het Bemmels beraad te krijgen, doch dit is niet gelukt. Bij de beantwoording van de vragenlijst is hierbij niet aangegeven wat de reden is. In dit opzicht kan geen verklaring worden gegeven of dit te maken heeft met de passiviteit van de bevolking en dat de betrokkenheid van de burgers niet diep gaat.

Wel vertegenwoordigd waren actoren die een direct belang hadden bij opstelling van de StructuurvisiePlus (Woningstichtingen, woon- en leefomgeving, midden- en kleinbedrijf, agrarische sector, milieuorganisatie en cultuurhistorie.)

⁶⁴ Draaiboek StructuurvisiePlus p. 8-11

⁶⁵ Draaiboek StructuurvisiePlus gemeente Bemmels: p. 10

Met betrekking tot de spreiding over de voormalige drie kernen, merk ik op, dat de gemeente hierin maar ten dele is geslaagd. Niet alle kernen waren in het interactieve proces vanuit de inhoudelijke expertise betrokken. Er is geen volledige evenwichtige spreiding gerealiseerd.

Deze instanties hebben alle een direct belang bij het opstellen van de StructuurvisiePlus. Enkele vertegenwoordigers (Provincie Gelderland, Knooppunt Arnhem-Nijmegen) hebben met betrekking tot hun inbreng een voorbehoud gemaakt in verband met hun betrokkenheid in een later stadium (goedkeuringsproces van de StructuurvisiePlus.) Alle genoemde organisaties bleken te zijn vertegenwoordigd in de externe klankbordgroep.

Zoals ik hiervoor heb vermeld, zijn de actoren die zitting hebben gehad in het Bemmels beraad en de actoren van de externe klankbordgroep gericht benaderd. Enerzijds heeft de selectie van de actoren betrekking gehad op kennisinbreng (kennis vanuit de voormalige gemeenten) en anderzijds vanuit hun netwerk een brede kijk hebben op de materie. Daarnaast zijn er actoren van andere overheden bij het interactieve proces betrokken die later een taak hebben in de formele advisering. Geconstateerd kan worden dat hierbij sterk de focus ligt op een belangenoriëntatie en dat er geen sprake is van een probleemoriëntatie. De keuze voor de samenstelling van de klankbordgroepen lijkt hierbij uit te gaan van lokale traditioneel bekende belangen. Deze belangen liggen vast. Dit is volgens Hoekema c.s.⁶⁶ een van de redenen waarom sectorale of lokale netwerken aan de legitimiteit van overheidsgezag een bijdrage leveren: “iedereen” accepteert in beginsel de relevantie van de behartigde belangen.

6.3 DE WIJZE EN MATE VAN SAMENWERKEN

De wijze van samenwerken heeft betrekking op het organisatieprincipe, de samenwerkingsvormen en of er sprake is geweest van fricties of belemmeringen, alsmede de vormvastheid van het interactieve proces. Deze aspecten zijn mede van belang voor de tevredenheid van het procesverloop. Indien zich namelijk veranderingen in de structuur van het interactieve proces voordoen waardoor het proces wordt vertraagd of op een andere manier van invloed is op de wijze van werken, kan dat van invloed zijn op de tevredenheid van het procesverloop en uiteindelijk op het eindproduct. Bovendien is hierbij commitment van het gemeentebestuur (zowel van de gemeenteraad als het college van burgemeester en wethouders) van belang, omdat zij zich moet conformeren aan het interactieve proces en aan het procesverloop.

Organisatieprincipe en –structuur.

Zoals hiervoor al is aangegeven, is het interactieve proces opgedeeld in vier fasen. In elke fase heeft afzonderlijke besluitvorming over de opgestelde deelproducten plaatsgevonden, met als sluitstuk de vaststelling van de StructuurvisiePlus in de vierde fase.

De structuur is opgedeeld in werkbijeenkomsten, ronde tafelgesprekken en openbare bijeenkomsten.

Geconstateerd kan worden, dat er geen afwijkingen zijn geweest van het interactieve proces. Wel is er sprake geweest van een extra onderzoek, doch heeft het proces alleen in tijdsverloop vertraagd.

Tijdens het interactieve proces hebben zich geen conflicten voorgedaan. Er zijn bijvoorbeeld geen actoren “opgestapt” vanwege een conflict.

De actoren die deel genomen hebben aan het proces, zijn in zijn algemeenheid ook tevreden over het vormgegeven en het verloop van het interactieve proces. Van de respondenten gaf ruim 66% aan tevreden hierover te zijn. Een kleiner percentage (14%) gaf aan zeer tevreden te zijn over het vormgegeven proces en het verloop ervan.

⁶⁶ Hoekema c.s. Integraal bestuur: p.131-141

Samenwerkingsvormen/ cultuur.

De samenwerkingsvormen die zijn toegepast in het interactieve proces kunnen worden omschreven als inventariseren, toetsen en het benutten van aanwezige kennis. In het volgende hoofdstuk zal ik daarbij nader ingaan op de diepte van de participatie.

De status van de toegezegde overlegstructuur kan worden omschreven als voorstellen die ter besluitvorming aan het college van burgemeester en wethouders en aan de gemeenteraad zijn voorgelegd.

Van belemmeringen en tegenwerkingen tijdens het interactieve proces is niet gebleken. De rol van raadsleden kan (ten dele) als volgend, monitorend worden bepaald.

Door de wijze van samenwerken via een interactief proces is wel meer openheid verkregen over de wijze van besluitvorming. Er was veelopenheid omdat tussen de actoren in de verschillende fasen belangen en meningen konden worden uitgewisseld. Bestuurders zijn hierbij aan de " zijlijn" gebleven. Het is niet bekend of tijdens het interactieve proces nog parallel overleg heeft plaatsgevonden. Door de actoren is dit niet aangegeven.

6.4 CONCLUSIE

In hoofdstuk 2, paragraaf 2.8 ben ik ingegaan op de legitimiteit van interactief beleid en is aangegeven, dat als het interactieve proces goed is vormgegeven, dit ook kan bijdragen aan de kwaliteit van het eindproduct. Met andere woorden: procesdraagvlak kan bijdragen aan een beter eindproduct.

Om procesdraagvlak empirisch te toetsen ben ik in deze deelvraag ingegaan op de organisatie van het interactieve proces, en wel de vormgeving, de selectie van de actoren die hebben deelgenomen en de wijze van samenwerking.

In het verlengde van eerdere conclusies (onder andere in hoofdstuk 4) kan allereerst worden opgemerkt dat er geen van te voren opgesteld afwegingskader is gemaakt waaraan het interactieve proces moest voldoen. Het interactieve proces is vormgegeven door een extern bureau, in de vorm van een draaiboek dat ter besluitvorming is voorgelegd. Hierin is voornamelijk het proces beschreven, op welke wijze de interacties verlopen en hoe de klankbordgroepen worden samengesteld(hoe de actoren worden geselecteerd.)

Ten aanzien van de vormgeving kan worden opgemerkt, dat het interactieve proces vier fasen kende. Elke fase werd afgerond met een tussenproduct, die ter besluitvorming werd voorgelegd. Het interactieve proces kende een stevige vormvastheid. Er is nauwelijks van afgeweken. De actoren die hebben deelgenomen beoordelen het interactieve proces ook positief; er is veel tevredenheid onder de respondenten over het vormgegeven en het verloop van het interactieve proces.

De actoren die hebben deelgenomen aan het interactieve proces zijn gericht benaderd om zitting te nemen in de klankbordgroepen. Hierbij is gestreefd naar een evenredige verdeling uit de kernen uit de gemeente. Hierin is de gemeente maar ten dele geslaagd. Niet alle kernen waren vertegenwoordigd in het interactieve proces.

Bovendien waren niet alle in het draaiboek genoemde inhoudelijke sectoren in het Bemmels beraad vertegenwoordigd. Enkele beleidsterreinen (industrie/economie, ouderen, jongeren en voorzieningenstructuur) waren niet vertegenwoordigd in het Bemmels beraad.

Ook is gestreefd naar een vertegenwoordiging van actoren die de nodige kennis vanuit de betreffende kern hebben kunnen inbrengen.

Daarnaast is uit het maatschappelijk middenveld nadrukkelijk gezocht naar actoren die een belang (kunnen) hebben bij de totstandkoming van de StructuurvisiePlus (bijvoorbeeld Woonstichtingen)

Geconstateerd kan worden dat hierbij sterk de focus ligt op een belangenoriëntatie en dat er geen sprake is van een probleemoriëntatie.

De keuze voor de samenstelling van de klankbordgroepen lijkt hierbij uit te gaan van lokale traditioneel bekende belangen. Deze belangen liggen vast.

Dit is zoals ik hiervoor in paragraaf 6.2 heb aangegeven wellicht een van de redenen waarom sectorale of lokale netwerken aan de legitimiteit van overheidsgezag een bijdrage leveren: “iedereen” accepteert in beginsel de relevantie van de behartigde belangen.

De externe klankbordgroep is zodanig samengesteld dat gezocht is naar andere overheidsinstellingen die een nadrukkelijk belang hebben. Dit belang varieert van overheidsinstellingen die een goedkeuring moeten geven aan de StructuurvisiePlus (provincie Gelderland) tot instellingen die gebaat zijn bij een gewenste ruimtelijke ontwikkeling (bedrijven, recreatie, landinrichtingscommissie).

Geconcludeerd kan worden dat gestreefd is om zoveel mogelijk vertegenwoordigers vanuit de kernen bij het interactieve proces te betrekken. In die opzet is de gemeente redelijk geslaagd. Vooral als gekeken wordt naar het resultaat van de StructuurvisiePlus, waarbij als hoofdelement het behoud van de kernen naar voren is gekomen.

Qua belangenvertegenwoordiging, zijn in beperkte mate instellingen bij het interactieve proces betrokken. Enkele beleidsvelden ontbraken.

De selectie van actoren heeft plaats gevonden op basis van persoonlijke benadering. Er zijn actoren benaderd die vanuit hun specifieke kennis een belang hebben gehad bij de totstandkoming van de StructuurvisiePlus.

Er bestaat onder de actoren ook een redelijke mate van tevredenheid over de betrokkenheid van de actoren en belangen bij het interactieve proces.

Tenslotte zijn er ambtelijk-politieke actoren betrokken geweest bij de totstandkoming van de StructuurvisiePlus. De ambtelijke actoren zijn vertegenwoordigd in een klankbordgroep. Raadsleden hebben het interactieve proces gevolgd/gemonitord. Dit laatste is maar in beperkte mate gebeurd. De ingestelde monitoringsgroep vanuit de gemeenteraad is na enkele bijeenkomsten gestopt. Alhoewel de gemeenteraad commitment heeft gegeven aan het interactieve proces, kunnen vraagtekens worden gezet bij de belangstelling voor het volgen van het interactieve proces en de tussenproducten die hierbij tot stand zijn gekomen.

Uit de ingevulde vragenlijsten en uit de interviews is niet gebleken van hinder of tegenwerking tijdens het interactieve proces. Conflicten hebben zich niet voorgedaan. Er is sprake geweest van een open proces.

Het interactieve proces is tot tevredenheid van de deelnemers vormgegeven en het verloop ervan is eveneens tot tevredenheid van de actoren geweest. Er is sprake van een gedegen “procesarchitectuur.”

7 DE GEKOZEN PARTICIPATIEVORM.

Eén van de kenmerken van interactief beleid is, dat de overheid, in dit geval de gemeente Lingewaard, invloed deelt. Dit vloeit ook voort uit de definitie van interactief beleid, zoals deze in de scriptie wordt gehanteerd. Burgers en maatschappelijke instellingen participeren in een vroeger stadium dan bij niet interactieve beleidsprocessen. Deelnemende partijen worden dus invloedsmogelijkheden gegeven.

In paragraaf 2.3 heb ik onder het begrip publiek management het participatief hervormingsmodel als stroming vermeld. Dit model gaat er van uit dat de kwaliteit van het bestuur gebaat is bij een grotere betrokkenheid van (zakelijke en maatschappelijke) organisaties bij de totstandkoming van beleid. Om te kunnen beoordelen hoever deze betrokkenheid gaat, zal een oordeel gegeven moeten worden over de invloed die de participanten hebben gehad. Is er inderdaad sprake van een gedeelde invloed? Met andere woorden: wat is de gekozen participatievorm.

Daarom zal bij de beantwoording van de derde deelvraag wordt gekeken in hoeverre het vormgegeven interactieve proces beantwoordt aan de genoemde kenmerken van interactief beleid, namelijk het delen van invloed en zijn de deelnemers aan het interactieve proces in een vroeg stadium betrokken bij de totstandkoming van de StructuurvisiePlus.

Voor de beantwoording van deze deelvraag ga ik in op de breedte en diepte van participatie. De derde deelvraag splits ik op in twee subvragen:

1. is sprake van een breed vormgegeven interactief proces? en
2. wat is de diepte van het interactieve proces (de gekozen participatievorm.)

De breedte van de participatie is de mate waarin een mogelijkheid is geboden aan elk lid van de gemeenschap/de inwoners van de gemeente Lingewaard om te participeren in elke fase van het beleidsvormingsproces. In hoofdstuk 2 is namelijk als belangrijk kenmerk van interactief beleid vermeld, dat de overheid een deel van haar invloed afstaat om samen met een vertegenwoordiging van burgers tot de opstelling van beleid te komen of een bepaald probleem op te lossen. Belangrijke elementen zijn hierbij open toegang tot politieke agenda, uitgebreide informatie aan burgers over alternatieven en voldoende voorzieningen en mogelijkheden voor deelname van de bevolking aan het beleidsvormingsproces.

De diepte van participatie wordt bepaald door de mate waarin burgers de mogelijkheid hebben om de uiteindelijke beleidsuitkomst te bepalen. Diepte van participatie bevat de volgende elementen: gelijk gewicht aan belangen van de burgers, beslissingen op basis van deze belangen, vertaling van preferenties van burgers in de beleidsuitkomsten en effectieve implementatie daarvan.

De breedte en de diepte van participatie bepalen de sterkte van de participatie.

Beantwoording van de twee genoemde sub-vragen moet tot een oordeel leiden in hoeverre de gemeente Lingewaard met de gekozen participatievorm de mogelijkheid heeft geboden om in samenspraak met de burgers tot de opstelling van de StructuurvisiePlus is gekomen en welke invloed de burgers ook hebben gehad.

Allereerst kijk ik naar de toegepaste interacties en hoe deze kunnen worden omschreven.

Vervolgens ga ik in op de breedte en de diepte van de gekozen participatievorm en op welke wijze tot activering en mobilisatie van burgers en maatschappelijke organisaties is gekomen.

Tevens zal daarbij het niveau van de participatie worden beoordeeld.

7.1 OVERZICHT GEHANTEERDE INTERACTIES

Het interactieve proces is vormgegeven met de volgende interacties:⁶⁷
werkconferenties, ambtelijke klankbordgroep, externe klankbordgroep, de klankbordgroep het Bemmels beraad, het openbaar debat met de inwoners en rondetafelbijeenkomsten.

De bovengenoemde participatievormen kunnen als volgt worden omschreven.⁶⁸
Werkconferenties: werkconferenties zijn bedoeld voor een geselecteerde groep personen gericht op het bepalen van de agenda van het interactieve proces en om lijnen in de voortgang te bepalen voor de mogelijke oplossingsrichtingen.

Rondetafelbijeenkomsten zijn eenmalige gesprekken tussen vertegenwoordigers van groepen belanghebbenden waarin bijvoorbeeld een lijst van knelpunten of een overzicht van alternatieven voor specifieke problemen kunnen worden besproken. Rondetafelbijeenkomsten zijn vaak tamelijk vrijblijvend van karakter en bieden slechts een beperkte participatiemogelijkheid.

Een klankbordgroep (ook wel forum en panel genoemd) is samengesteld uit een kleine groep mensen en adviseert een initiatiefnemer of een werkgroep over bepaalde aspecten van een vraagstuk of project. Door het instellen van een klankbordgroep kan de maatschappelijke, politieke of technische haalbaarheid van een project worden bevorderd. Ook kan de initiatiefnemer door het instellen van een klankbordgroep laten zien, dat belang wordt gehecht aan de mening van een ander.

Openbaar debat. Hiermee wordt beoogd om zoveel mogelijk geïnteresseerde burgers en andere belanghebbenden in de gelegenheid te stellen een bijdrage te leveren aan het product. Volgens het draaiboek geschiedt dit volgens communicatiemediën om inwoners te mobiliseren en te motiveren om een actieve bijdrage te leveren aan het debat. Door middel van publicaties en huis aan huis bladen streeft men ernaar om inwoners te mobiliseren.

Geconcludeerd kan worden dat verschillend vormen van interacties zijn toegepast. In het opgestelde draaiboek StructuurvisiePlus is alleen aangegeven welke interacties worden gehanteerd. Een beschrijving van de interacties en de keuze waarom deze interacties worden gevolgd is niet gegeven. Wel is aangegeven dat de klankbordgroepen en de openbare bijeenkomsten worden ingezet om het planproces inhoudelijk te voeden. Bovendien geldt als argument de kennisverrijking.
In het draaiboek is geen aanbeveling opgenomen voor de vormen van participatie en welke als wenselijk kunnen worden ervaren.
De gehanteerde vormen van interactie verschillen qua diepgang in de participatie.
De participatie in de vergaderingen van de klankbordgroepen gaat verder dan de rondetafelbijeenkomsten en het openbaar debat.

7.2 BREEDTE VAN PARTICIPATIE.

Hiervoor heb ik aangegeven, dat de breedte van participatie betrekking heeft op de mogelijkheid die elk lid van de samenleving, in dit geval de burgers van Lingewaard hebben om te participeren in elke fase van het beleidsvormingsproces.

Volgens het opgestelde draaiboek: StructuurvisiePlus⁶⁹ bestaat de participatie uit de volgende elementen:

⁶⁷ Draaiboek StructuurvisiePlus gemeente Bommel: p.8 e.v.

⁶⁸ J. Edelenbos en R. Monnikhof: lokale interactieve beleidsvorming, p.35-36

⁶⁹ Draaiboek StructuurvisiePlus gemeente Bommel: p. 5 e.v.

1. werkconferenties met het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad en de ambtelijke organisatie. Deze werkconferentie is gehouden bij het opstellen van het draaiboek en volgens de interviews blijkt een extra werkconferentie ingelast te zijn over de strategische keuze. Deze ingelaste werkconferentie bleek nodig in verband met bestuurlijke vragen die beantwoord moesten worden.
 2. rondetafelgesprekken met klankbordgroepen en geïnteresseerde bewoners
 3. werkconferenties met klankbordgroepen;
 4. openbaar debat, aan het begin en aan het einde met alle bewoners.
- In het voorgaande hoofdstuk heb ik deze toegepaste interacties beschreven.

De leden van de externe klankbordgroepen (Bemmels beraad en de externe klankbordgroep) zijn persoonlijk benaderd om hieraan deel te nemen. Ook de leden van de interne ambtelijke klankbordgroep zijn persoonlijk benaderd om zitting te nemen.

Bovendien zijn alle geïnteresseerde inwoners en andere belanghebbenden in de gelegenheid gesteld een bijdrage te leveren aan de totstandkoming van de StructuurvisiePlus op een openbare bijeenkomst. Via een aantal communicatiemediën is men op de hoogte gesteld van de bijeenkomsten en gevraagd zich aan te melden. De Mobilisatie en motivering om deel te nemen aan de openbare bijeenkomst is geschied via een speciale nieuwsbrief (huis aan huis verspreid), extra publicatie in de regionale pers, de gemeentepagina en de bestaande kabelkranten.

De klankbordgroepbijeenkomsten en de openbare bijeenkomsten hebben als doel om het planproces inhoudelijk te voeden. Volgens het draaiboek worden ze beschouwd als discussiegroepen waarmee de tussenproducten en het eindproduct wordt besproken. Door de klankbordgroepen wordt de deskundigheid uitgebreid, omdat kennis in huis wordt gehaald waar de gemeente zelf niet over beschikt. Bovendien zijn de klankbordgroepen gevraagd om te reageren op de producten.

Het interactieve proces is begeleid door een projectteam⁷⁰ Het projectteam, bestaande uit een seniorbeleidsmedewerker Ruimtelijke Ontwikkeling, het stedenbouwkundig bureau en het bureau dat het interactieve proces heeft geleid, heeft alle reacties in overweging genomen en heeft bepaald welke reacties leiden tot bijstelling van het concept. Het concept wordt aangepast en is volgens naar bestuurlijke besluitvorming geleid. Het definitieve product is niet opnieuw voorgelegd aan de deelnemers van de bijeenkomsten.

Voor de totstandkoming van de uiteindelijke StructuurvisiePlus zijn deelproducten opgesteld, te weten:

1. het draaiboek. Hiervoor heeft de volgende interactie plaatsgevonden: werkconferentie met ambtenaren, college van B&W en de gemeenteraad.
2. opstellen concept-analyse: werkconferentie met de drie klankbordgroepen en een openbaar debat met alle inwoners;
3. het benoemen van strategische keuzen uit de analyse: ronde tafelgesprekken met de drie klankbordgroepen en geïnteresseerde inwoners. Bovendien is hierbij een extra werkbijeenkomst met de gemeenteraad ingevoegd in verband met het nemen van bestuurlijke keuzen;
4. de opstelling van de StructuurvisiePlus: werkconferenties met de drie klankbordgroepen en een openbaar debat met de inwoners.

Met betrekking tot de breedte van participatie merk ik op, dat vooraf geen actieve werving heeft plaatsgevonden onder de inwoners van Lingewaard.

De leden van de externe klankbordgroepen zijn gericht benaderd. Hierbij is een selectie gemaakt van vertegenwoordigers van bepaalde beleidsterreinen. De openbare bijeenkomsten hadden het karakter om de inwoners/belanghebbenden in de gelegenheid te stellen om bepaalde aspecten uit het voorliggende product, te weten de concept-analyse en de concept StructuurvisiePlus in een eenmalig gesprek aan de orde te stellen. Inwoners zijn niet van te voren breed benaderd om deel te nemen in of zitting te nemen in een van de externe klankbordgroepen.

⁷⁰ Draaiboek StructuurvisiePlus gemeente Bommel: p. 11, 12

Mobilisatie en actieve werving van een breed publiek heeft derhalve niet plaatsgevonden. Dat betekent, dat de toetsing aan hetgeen ik onder breedte van participatie beschouw en zoals ik dat in dit hoofdstuk heb weergegeven, tot een negatieve conclusie leidt. Er is geen grootscheepse mogelijkheid voor de inwoners van de gemeente Lingewaard geboden om deel te nemen aan het interactieve proces. Dit had bijvoorbeeld kunnen gebeuren door oproepen in te plaatsen in de weekkrant, waarin de gemeente een voorlichtingspagina heeft. Er lijkt gestreefd te zijn naar een bepaalde georganiseerde vertegenwoordiging in de externe klankbordgroepen. Dat betekent dat expertise is ingebracht vanuit de eigen kring die men vertegenwoordigde. Concluderend vind ik dat er sprake is van een beperkt breed vormgegeven interactief proces.

7.3 DIEPTE VAN PARTICIPATIE.

Interactieve beleidsvorming creëert mogelijkheden voor burgers en belangengroepen om belangen en standpunten in te brengen.

De vraag is hierbij aan de orde in welke mate zij de mogelijkheid hebben om de uiteindelijke beleidsuitkomst (mede)te bepalen. De diepte van participatie bevat de volgende elementen: het toekennen van gelijk gewicht aan belangen van de burgers, het nemen van beslissingen op basis van deze belangen, vertaling van preferenties van burgers in de beleidsuitkomsten en effectieve implementatie daarvan.

In paragraaf 6.1 heb ik het vormgegeven interactieve proces beschreven en de fasen waarin dit proces is opgedeeld.

Aan de hand van dit beschreven proces kan worden geconstateerd dat in de volgende fasen van het interactieve proces door de actoren hun belangen en standpunten konden weergegeven.

Op de eerste plaats was dat bij het opstellen van de concept-analyse, de eerste hoofdstukken van de StructuurvisiePlus. Bij deze fase van het proces zijn de resultaten vrijgegeven voor een openbaar debat met de inwoners.

In fase drie, het benoemen van de strategische keuzen hebben de externe klankbordgroepen en de ambtelijke klankbordgroep de mogelijkheid gehad een inbreng te leveren. In het draaiboek staat hierbij nog aangegeven dat ook geïnteresseerde burgers hierin een bijdrage hebben kunnen leveren, maar mij is van dit laatste niet gebleken dat hiertoe ook de mogelijkheid is geboden.

In fase vier, bij het opgestelde concept van de StructuurvisiePlus, hebben alle klankbordgroepen de mogelijkheid gehad een inbreng te leveren. Bovendien is het concept vrijgegeven voor een openbaar debat met alle inwoners.

Dit laatste openbare debat is slecht bezocht. De animo daarvoor was gering. Dat neemt niet weg dat de inwoners wel de mogelijkheid is geboden om breed te kunnen reageren.

Ik concludeer dat de vooral de klankbordgroepen de mogelijkheid hebben gehad om gedurende het gehele proces hun inbreng en invloed hebben kunnen geven voor de StructuurvisiePlus.

De mogelijkheid voor de inwoners heeft meer het karakter gehad van inspraak. Er kon immers worden gereageerd op een voorliggend product in plaats van dat zij vooraf hun wensen en zienswijzen naar voren hadden kunnen brengen.

Interactief beleid moet uitdrukking te geven aan de wens om tot meer democratie te komen in besluitvormingsprocessen en dus aan de wens van burgers en maatschappelijke organisaties direct invloed uit kunnen oefenen op de richting en het verloop van de besluitvorming.

Van belang is dat de actoren hun opvattingen en benaderingen op tafel kunnen leggen, zonder dat er een hiërarchische ordening wordt aangebracht. Hierin is in het interactieve proces maar ten dele rekening mee gehouden.

7.4 NIVEAUS VAN PARTICIPATIE: DE PARTICIPATIELADDER

Om de invloed van participatie in kaart te brengen wordt vaak gebruik gemaakt van participatieladders. Er kunnen vijf niveaus worden onderscheiden⁷¹:

1. informeren: politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda voor besluitvorming en houden betrokkenen hiervan op de hoogte. Zij maken geen gebruik van de mogelijkheid om betrokkenen werkelijk input te laten leveren bij de beleidsontwikkeling;
2. raadplegen: politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda, maar zien betrokkenen als gesprekspartner bij de ontwikkeling van beleid. De gespreksresultaten vormen mogelijke bouwstenen voor beleid, maar de politiek verbindt zich niet aan de resultaten die uit de gesprekken voortkomen;
3. adviseren: politiek en bestuur stellen in beginsel de agenda samen, maar geven betrokkenen de gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren, waarbij deze ideeën een volwaardige rol spelen in de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich weliswaar aan die volwaardige rol van de ontwikkelde ideeën, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan (beargumenteerd) afwijken;
4. coproduceren: politiek, bestuur en betrokkenen komen gezamenlijk een probleemagenda overeen, waarna gezamenlijk naar oplossingen wordt gezocht. De politiek verbindt zich aan deze oplossingen met betrekking tot de uiteindelijke besluitvorming;
5. meebeslissen: politiek en bestuur laten de ontwikkeling van en de besluitvorming over het beleid over aan betrokkenen, waarbij het ambtelijk apparaat een adviserende rol vervult. De politiek neemt de resultaten over, na toetsing aan vooraf gestelde voorwaarde.

Hoe verder op de ladder, hoe interactiever de beleidsvorming.

De vraag is wat de inbreng van de burgers en de belangengroepen is geweest in het interactieve proces en heeft dit ook geleid tot meer invloed?

Volgens het opgestelde draaiboek⁷² is het interactieve proces gericht op meedenken en meewerken. De bijeenkomsten hebben het karakter van werkbijeenkomsten, met als doel om hetgeen dat aan de mensen wordt voorgelegd te toetsen en te verrijken. Het zijn geen discussiebijeenkomsten, maar de werkbijeenkomsten worden geleid aan de hand van de inhoudelijke inbreng van het stedenbouwkundig bureau.

Bij het opstellen van een gemeenschappelijk gedeelde analyse voor de toekomst van de gemeente, is als voorzet een concept-analyse opgesteld die vrij is gegeven voor discussie in de klankbordgroepen en een openbare debatavond. De resultaten hiervan worden verwerkt in een definitief werkdocument.

Ook in fase drie, het opstellen en uitwerken van strategische keuzen tot de ruimtelijke identiteit en hoofdontwikkelingsrichting voor de gemeente is deze vorm van participatie gevolgd.

Bij fase vier, het opstellen van het streefbeeld is deze werkwijze eveneens gevolgd.

De reacties die hierbij zijn gegeven, zijn door de projectgroep in overweging genomen en de projectgroep heeft bepaald welke reacties leiden tot bijstelling van het concept. Dit definitieve concept is wel verspreid onder de deelnemers.

Uit de verslagen die van de bijeenkomsten zijn opgemaakt, kan worden afgeleid, dat van hetgeen naar voren is gekomen tijdens de interactie, is overgenomen. Met name het aspect van het kernenbeleid is hierbij als een belangrijk item ingebracht.

7.5 CONCLUSIE

Op de eerste plaats kan worden geconcludeerd kan worden dat verschillende vormen van interacties zijn toegepast.

In het opgestelde draaiboek StructuurvisiePlus is echter alleen aangegeven welke interacties worden gehanteerd. Een beschrijving van de interacties en de keuze waarom deze interacties worden gevolgd is niet gegeven.

⁷¹ J. Edelenbos, R. Monnikhof: Lokale interactieve beleidsvorming p. 242

⁷² Draaiboek StructuurvisiePlus gemeente Bemmelen p. 5

Wel is aangegeven dat de klankbordgroepen en de openbare bijeenkomsten worden ingezet om het planproces inhoudelijk te voeden. Bovendien geldt als argument de kennisverrijking. In het draaiboek is geen aanbeveling opgenomen voor de vormen van participatie en welke als wenselijk kunnen worden ervaren.

De gehanteerde vormen van interactie verschillen qua diepgang in de participatie.

De participatie in de vergaderingen van de klankbordgroepen gaat verder dan de rondetafelbijeenkomsten.

Bij de beantwoording van de eerste subvraag is aan de orde of er sprake is van een breed vormgegeven interactief proces. Het participatiemodel gaat ervan uit dat de gemeente Lingewaard aan zoveel mogelijk inwoners de mogelijkheid geeft om te participeren in elke fase van het beleidsvormingsproces.

De eerste subvraag kan als volgt worden beantwoord.

Empirische toetsing van het interactieve proces laat zien, dat het proces is vormgegeven langs diverse participatievormen.

Actoren zijn gericht benaderd om deel te nemen in de klankbordgroepen. Hierbij zijn actoren van belangengroeperingen uit alle kernen benaderd om vanwege hun kennis en achtergrond een bijdrage te leveren aan de totstandkoming van de StructuurvisiePlus.

Daarnaast is via openbare bijeenkomsten getracht om de participatie vanuit de burgers te vergroten. Hiervoor heeft een uitgebreid traject aan voorlichting en informatie naar de inwoners plaatsgevonden.

Mobilisatie en actieve werving van een breed publiek heeft vooraf niet plaatsgevonden.

Dat betekent, dat de toetsing aan hetgeen ik onder breedte van participatie beschouw en zoals ik dat in dit hoofdstuk heb weergegeven, tot een negatief oordeel leidt. Inwoners hebben vooraf niet de mogelijkheid gehad om zich aan te melden voor het interactieve proces, bijvoorbeeld had dit kunnen gebeuren door oproepen te plaatsen in de weekkrant, waarin de gemeente een voorlichtingspagina heeft. Er lijkt gestreefd te zijn naar een bepaalde georganiseerde vertegenwoordiging in de externe klankbordgroepen. Dat betekent dat expertise is ingebracht vanuit de eigen kring die men vertegenwoordigde. Concluderend vind ik dat er sprake is van een beperkt breed vormgegeven interactief proces.

Het openbaar debat krijgt daarmee meer het karakter van een consultatiefase.

Wel kan uit het verslag van het openbare debat onder de inwoners, de laagdrempelige opzet ervan, de grote opkomst (circa 250 inwoners hebben de eerste openbare debatavond bezocht) kan worden opgemaakt dat alle aanwezigen in voldoende mate konden reageren. De respondenten vonden in de meeste gevallen (47,6%) dat voldoende actoren bij het proces betrokken waren. Opgemerkt kan nog worden, dat nog getracht is om meer inwoners uit de kleine kernen te betrekken bij het proces, doch hiervoor bleek onvoldoende belangstelling.

Geconcludeerd kan worden dat er bij het interactieve proces meerdere participatievormen zijn gehanteerd om belangen en standpunten naar voren te brengen. Bij deze vormen kan onderscheid worden gemaakt tussen werkvormen voor enerzijds ongeorganiseerde burgers en anderzijds georganiseerde burgers en maatschappelijke belangengroepen.

Hierbij kan de interactie tussen de klankbordgroepen worden aangemerkt als een participatievorm dat vooral op professionals of het geïnstitutionaliseerd middenveld is gericht. Er heeft geen uitgebreide consultatie plaatsgevonden via enquêtes onder de inwoners.

De wijze waarop de deelnemers in het interactieve proces hun belangen konden vertegenwoordigen was van te voren duidelijk. De rol van de deelnemers was duidelijk; men wist wat er van hen werd verwacht: de eigen belangen vertegenwoordigen en die van anderen in het oog houden.

Onduidelijk is wat er met de rol van de burgers is gebeurd. Het tweede openbare debat is slecht bezocht. Dit kan gelegen hebben aan de wijze van communicatie (alleen via een publicatie in het Gemeentenieuws) of aan de keuze van het moment.

Met betrekking tot de deelnemers aan het interactieve proces kan worden geconcludeerd dat via openbare bijeenkomsten/openbare debatten inwoners zijn gemobiliseerd en gemotiveerd om deel te nemen aan het interactieve proces. Hierbij is ook de mogelijkheid geboden om een inbreng te leveren.

In de klankbordgroepen waren inwoners vanuit de wijkplatforms vertegenwoordigd.

Daarnaast waren andere overheden die een belang hebben bij de totstandkoming van de StructuurvisiePlus vertegenwoordigd en zijn meerdere maatschappelijke organisaties vertegenwoordigd in de klankbordgroepen.

Ten aanzien van de participatievorm kan worden geconcludeerd, dat meerdere interactievormen zijn toegepast.

De inbreng en invloed is te karakteriseren als een vorm van participatie die verder gaat dan raadplegen. De meeste respondenten (ruim 71%) hebben aangegeven dat er voldoende mogelijkheid was voor inbreng en dat deze ook op prijs werd gesteld.

Uit de interviews is naar voren gekomen, dat de diepte van participatie ligt tussen het adviseren en co-productie.

Geconcludeerd kan worden dat qua breedte van het interactieve proces sprake is van een beperkt breed vorm gegeven proces. Niet alle inwoners hadden de mogelijkheid om zich aan te melden om deel te nemen.

De conclusie is te rechtvaardigen, dat er qua inbreng en invloed tijdens elke fase van het proces voor de leden van de klankbordgroepen de mogelijkheid was om een inbreng te leveren. Dat betekent, dat sprake is geweest van het delen van belangen en invloed.

In hoofdstuk 2 is aangegeven, dat een belangrijk element van interactief beleid is, dat de overheid, de gemeente Lingewaard, invloed deelt.

Empirische toetsing zal moeten aantonen of hiervan inderdaad ook sprake is. Deze toetsing aan de over interactief beleid gevormde theorie zoals dat in hoofdstuk 2 is weergegeven, toont aan, dat de gemeente Lingewaard het interactieve proces voor de totstandkoming van de StructuurvisiePlus zodanig heeft vormgegeven, dat sprake is van een gedeelde invloed, waarbij de diepte van participatie ligt tussen adviseren en co-productie.

Weliswaar heeft over de tussenproducten besluitvorming plaatsgevonden door het college van burgemeester en wethouders respectievelijk de gemeenteraad, geconstateerd kan worden dat de totstandkoming van het beleid voldoet aan de definitie van interactief beleid en kan tevens worden gesteld, dat de gemeente Lingewaard in samenspraak met burgers, maatschappelijke instellingen en met andere overheden tot opstelling van de StructuurvisiePlus is gekomen.

8 DE KWALITEIT VAN HET TOTSTANDGEKOMEN BELEID EN OVERIGE OMSTANDIGHEDEN

Bij de beantwoording van deze deelvraag wordt ingegaan op de beleidsinhoudelijke kant van interactieve beleidsvorming. Daarnaast ga ik hierbij in op de laatste deelvraag, namelijk de vraag of er nog overige omstandigheden zijn geweest die van invloed zijn geweest op het interactieve proces.

Eén van de argumenten die wordt aangevoerd voor het invoeren van interactieve beleidsvorming is dat dit zou bijdragen tot een hogere kwaliteit van beleid in vergelijking met beleid dat niet op een interactieve wijze wordt vormgegeven⁷³. In de theorie die tot dusverre over interactief beleid is gevormd, (zie blz. 17) wordt door sommigen aangenomen, dat interactief beleid de enige methode is waarmee maatschappelijke problemen van dit moment kunnen worden opgelost. Met name vanwege de veronderstelde voordelen die interactief beleid heeft, zoals een kwalitatief beter beleid en een breder maatschappelijk draagvlak. In deze deelvraag wordt de in theorie gestelde claim van kwalitatief beter beleid onderzocht door de vraag centraal te stellen wat de kwaliteit is van het interactieve proces in termen van verrijking van ideeën en het opnamevermogen van het interactieve proces. Met andere woorden: wat is de empirische toetsing aan het theoretisch kader van de tot stand gekomen StructuurvisiePlus; is er sprake van een kwalitatief goed product?

Kwaliteit van het beleid kan op verschillende manieren worden getoetst. In het algemeen kan onderscheid worden gemaakt tussen:

1. de kwaliteit van het product;
2. de kwaliteit van het beleidsvormingsproces.

De kwaliteit van het proces is in de vorige deelvraag aan de orde geweest en is gekeken naar de tevredenheid over het interactieve proces.

Voor de kwaliteit van het product kan gekeken worden naar het draagvlak onder de belanghebbenden en de mening van de deskundigen over het beleid.

In hoofdstuk 3 is aangegeven, dat de kwaliteit van het beleid wordt geoperationaliseerd aan het concept van verrijking⁷⁴.

Met behulp van een variatie en selectieperspectief op het verloop van het interactieve proces kan worden beoordeeld of inderdaad tot een beter beleid is gekomen en of dat beleid, de StructuurvisiePlus, een breed draagvlak heeft.

De variatie kan als volgt worden omschreven: het genereren van een zo groot mogelijke veelheid aan alternatieven, argumenten, gegevens en overige ideeën van de aanvangsfase van het interactieve proces. Het gaat om creativiteit, uitbreiden van bestaande beelden, enz.

De selectie heeft betrekking op het selecteren uit deze variatie aan informatie ten behoeve van het verdere beleidsproces of de finale politieke afweging.

Deze twee mechanismen bepalen het absorptievermogen van het interactieve proces.

Het proces heeft een groot absorptievermogen als sprake is van een hoge mate van variatie en een aanzienlijk deel van die gecreëerde inhoud ook via selectie doorwerkt in het verdere verloop van het proces en uiteindelijk in de beleidsresultaten (finale politieke selectie.)

8.1 VARIATIE IN HET INTERACTIEVE PROCES

De creatie van variatie is een belangrijke bron voor het realiseren van een hoge kwaliteit van beleid. Door van buitenaf voldoende variatie aan kennis en creativiteit in het interactieve proces te stoppen, wordt de kans op het creëren van meer variatie binnen het proces vergroot. Voor variatie is het onder andere van belang dat veel en diverse actoren met verschillende perspectieven deelnemen aan het interactieve beleidsproces. Deze breedte kan worden gezien als een indicatie van de mate van kennis over de lokale omstandigheden.

⁷³ zie onder andere Pröpper en Steenbeek: de aanpak van interactief beleid: p. 34 e.v., J. Edelenbos en R. Monnikhof: lokale interactieve beleidsvorming: p. 175 e.v.

⁷⁴ J. Edelenbos en R. Monnikhof: lokale interactieve beleidsvorming: p. 183 e.v.

Variatie kan ook worden verkregen door het betrekken van inhoudelijke experts bij het interactieve beleidsproces. De input van inhoudelijke deskundigen kan helpen om zaken over het hoofd te zien die anders niet ingebracht zouden zijn.

Voor het onderdeel variatie kunnen de volgende subvragen worden geformuleerd:

1. is sprake van een breed en divers deelnemersveld bij de interactieve beleidsvorming?
2. is gebruik gemaakt van veel en diverse kennisbronnen in het interactieve beleidsproces;
3. is het aantal problemen en alternatieven dat in het interactieve beleidsproces wordt beschouwd in de loop van het proces toegenomen of veranderd?
4. is gebruik gemaakt van methoden en technieken om creativiteit te stimuleren?

8.1.1 DEELNEMERSVELD

De vraag naar betrokkenheid van de actoren is ook al in hoofdstuk 6 aan de orde komen.

Daaruit blijkt dat sprake is van een beperkt brede betrokkenheid.

Maatschappelijke organisaties zijn nadrukkelijk bij het interactieve proces betrokken geweest.

Er is gebruik gemaakt van specialistische kennis en de inwoners hebben als

“ongeorganiseerde burgers” de mogelijkheid gehad om achteraf via het openbaar debat de mogelijkheid gehad een bijdrage te leveren. Vooraf hebben de inwoners geen mogelijkheid gehad om zich in het interactieve proces te “mengen”.

Door het hanteren van verschillende interactieve werkvormen zijn uiteenlopende groepen actoren benaderd.

Geconstateerd kan worden, dat specifieke belangengroepen, zoals jongeren en ouderen en bepaalde beleidsvelden niet waren vertegenwoordigd. Wat hiervan de reden is, is zoals eerder is aangegeven, onduidelijk. Wel de gehandicapten waren vertegenwoordigd.

8.1.2 KENNISBRONNEN

Door het gebruik maken van expertise van inwoners uit de verschillende kernen en van andere/hogere overheden zijn meerdere kennisbronnen gebruikt in het interactieve proces. De ronde tafelgesprekken, de werkvergaderingen en bijeenkomsten zijn expliciet ondersteund door twee deskundige bureaus. Eén bureau op de inhoudelijke kant (stedenbouwkundig bureau) en één bureau voor de procesmatige kant. De input van externe deskundigen op zowel de procesmatige als de inhoudelijke kant, is van belang geweest om te voorkomen dat bepaalde zaken over het hoofd zijn gezien en heeft tot stimulering geleid ten behoeve van de opstelling van een nogal abstract beleidsproduct.

Door het interactieve proces zo vorm te geven, was er voldoende mogelijkheid voor inbreng.

Dit blijkt ook uit de respons van de ingevulde vragenlijsten. Ruim meer dan de helft (52,3%) geeft aan dat er voldoende mogelijkheid was om ideeën in te brengen.

Een gedeelte (23%) geeft aan dat men hier zelf ook wel op had kunnen komen en dat in dat opzicht het interactieve proces geen meerwaarde heeft gehad.

8.1.3 AANTAL EN VERANDERLIJKHEID VAN BESCHOUWDE PROBLEMEN EN ALTERNATIEVEN

Uit het interactieve beleidsproces is niet gebleken, dat het probleemveld is verbreed door andere vormen van interactie.

Wel is door het aandragen van alternatieven een tussenstudie verricht naar de verkeersproblematiek/verkeerscirculatie in de gemeente.

Deze studie was mede nodig in verband met het thema “bouwen voor de kleine kernen” zoals dat nadrukkelijk uit het interactieve proces naar voren is gekomen. Dit aspect is zelfs één van de peilers geworden van de StructuurvisiePlus. Door het laten verrichten van een aanvullende studie heeft het proces qua planning vertraging opgelopen in verband met een tussenproduct (verkeersstudie) die moest worden opgesteld.

8.1.4 BEVORDEREN CREATIVITEIT.

Uit de interviews met de projectleider en het externe bureau dat het interactieve proces heeft begeleid, is gebleken, dat door het toepassen van diverse interactieve werkvormen en de procesmatige begeleiding, de creativiteit van de actoren is bevorderd. Deelnemers werden op deze manier geprikkeld om creativiteit in te brengen.

Dat is met “horten en stoten” volgens de procesbegeleiders ook gelukt. Vooral aan het begin van het proces was dit moeilijk omdat de opstelling van een StructuurvisiePlus als een redelijk abstract product is te beschouwen.

Bovendien is gebruik gemaakt van zogeheten creatieve hoeken, tijdens de openbare bijeenkomsten en ronde tafel gesprekken, waarbij verschillende mensen de mogelijkheid hadden hun beeld te schetsen van de toekomstopgaven van de gemeente.

Met betrekking tot de hoeveelheid, diversiteit en nieuwheid van uitkomsten konden de deelnemers expertise inbrengen vanuit de eigen kring. Bovendien is externe inhoudelijke deskundigheid ingebracht (stedenbouwkundig bureau.)

Over de toename of wijziging van beschouwde problemen en alternatieven kan worden opgemerkt, dat er geen uitbreiding van het interactieve proces heeft plaatsgevonden. Zoals hierboven is aangegeven heeft er wel een aanvullend extern onderzoek plaatsgevonden in verband met het verkeerscirculatieplan plaatsgevonden.

Creativiteitsbevordering heeft plaatsgevonden door de externe begeleiding van het proces en de wijze van interactie. Het inschakelen van een extern bureau, dat ervaring heeft in het begeleiden van interactieve processen op het gebied van de ruimtelijke ordening, is een meerwaarde geweest en heeft de deelnemers gestimuleerd in het geven van een oordeel over de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente Lingewaard.

8.2 SELECTIE IN HET INTERACTIEVE PROCES.

Uit de vorige paragraaf valt op te maken, dat interactieve processen een enorme variëteit aan ideeën en alternatieven kunnen opleveren. De verkregen informatie die in een interactief proces wordt verkregen zal moeten worden verwerkt of bewerkt door ambtenaren of inhoudelijke experts. De bewerking kan meerdere zaken inhouden, zoals herformulering, verdieping, concretisering en dergelijke.

Tijdens de bewerking en verwerking van alternatieven vindt selectie plaats.

Aspecten van een probleem kunnen worden opgenomen in een plan of idee of worden geweerd. In interactieve beleidprocessen vindt doorlopend selectie plaats.

Over het onderdeel selectie kunnen de volgende subvragen worden geformuleerd:

1. op welke wijze, wanneer en door wie verliep de selectie in het interactieve proces?
2. wat waren de eindproducten van het interactieve beleidsproces en hoe is de inhoud, gecreëerd tijdens het interactieve beleidsproces, daarin terug te vinden?

8.2.1 SELECTIE IN HET PROCES.

Zoals in hoofdstuk 6 is aangegeven, is het interactieve proces vormgegeven via het opstellen van deelproducten. Via werkvergaderingen van de klankbordgroepen en openbare debatten is zijn de tussenproducten opgesteld en ter besluitvorming voorgelegd. Via deze interactie is aanwezige kennis benut en is getoetst op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente. Op deze wijze zijn uiteindelijk onderwerpen ingebracht in de StructuurvisiePlus die van wezenlijk belang zijn voor de ontwikkeling en positionering van de gemeente. Deze aspecten hebben betrekking op de volgende elementen:

- bewerkstelligen van een migratiesaldo- nul;
- het kwalitatief benaderen van bedrijvigheid;
- realiseren van een boven lokale glastuinbouwtaak;
- het realiseren van goede infrastructuur (doortrekking A15, ontsluiting glastuinbouwgebied Bergerden en goede doorstroom vanuit de kernen.)

Bovendien werd tijdens de openbare debatten de mogelijkheid geboden aan een breed deel van de bevolking om de preferenties aan te geven. Ook wat niet goed ging in de gemeente kon worden aangegeven op een "klaagmuur". De selectie tijdens de interactie werd steeds door de projectgroep getoetst en zo nodig verwerkt in de deelproducten.

8.2.2 VORM VAN EINDPRODUCTEN EN OPNAME INHOUD.

Uit het bovenstaande kan worden afgeleid dat inhoudelijke uitkomsten van de tussenproducten zijn meegenomen in de uiteindelijk opgestelde StructuurvisiePlus.

Inhoudelijke doorwerking heeft derhalve plaatsgevonden op de volgende onderdelen:

- de positionering van de gemeente in de regio en het beeldmerk van de gemeente dat door rivieren wordt bepaald;
- het toespitsen op het bieden van dorps- en landelijke woonmilieus, landbouw met een accent op agrobusiness en routegebonden extensieve recreatie;
- woningbouw dat gericht is op het behoud en leefbaar houden van de kernen;
- het opwaarderen van de bestaande ringstructuur om de leefbaarheid in de kernen te verbeteren.

Dit leidt tot de constatering, dat de selectie van ideeën heeft plaatsgevonden tijdens de vergaderingen van klankbordgroepen en openbare debatten. Deze ideeën zijn vervolgens voorgelegd aan de projectgroep, die bepaalde in hoeverre de ideeën werden meegenomen en werden uitgewerkt in tussenproducten. Vervolgens zijn deze tussenproducten ter besluitvorming aan de gemeenteraad werden voorgelegd.

Over de vorm van het eindproduct en de uiteindelijke uitwerking in de opgestelde StructuurvisiePlus kan worden geconstateerd dat, een keuze is gemaakt over de positionering van de gemeente, de ontwikkeling van de kernen en de opwaardering van de bestaande ringstructuur.

8.3 DRAAGVLAK VAN HET EINDPRODUCT.

Een benadering voor de mate waarin beleid preferenties van burgers in uitkomsten omzet, kan de mate zijn waarin dat beleid op draagvlak kan rekenen bij alle belanghebbenden. Dat draagvlak kan worden gezien als een indicatie van het nut van de belanghebbenden. Ik kijk hierbij naar het draagvlak onder de deelnemers aan het interactieve proces. Tezamen met de uiteindelijke behandeling van het eindproduct in de gemeenteraad levert dit een betrouwbaar beeld op over het hebben van draagvlak en over het kunnen geven van een inhoudelijk beoordeling.

Ook de mening van experts en deskundigen die het proces inhoudelijk en op de procesmatige kant hebben begeleid is hierbij van belang. Zij kunnen een oordeel geven over de professionele kwaliteit van het eindproduct.

De draagvlakbeoordeling vindt zijn weerslag in twee subvragen:

1. hoeveel overeenstemming over c.q. draagvlak voor de StructuurvisiePlus is er onder de deelnemers?;
2. hoe beoordelen de experts de inhoudelijke kwaliteit en het innoverend gehalte?

Draagvlak voor de uitkomst.

Het draagvlak voor de uitkomst van het interactieve proces is duidelijk.

Uit de ingevulde vragenlijsten kan worden opgemerkt, dat van de respondenten 9,5% zeer tevreden was over de uitkomst van het interactieve proces. 66,6 % Van de respondenten was tevreden over de uitkomst terwijl 4,7 % redelijk tevreden was.

Van de respondenten gaf 9,5% aan niet tevreden te zijn. Waarom is hierbij niet vermeld.

Bovendien geeft ruim 57% van de respondenten aan dat het interactieve proces heeft bijgedragen aan een breed gedragen beleidsdocument.

19% Van de respondenten geeft aan minder tevreden te zijn over het draagvlak en vindt dat het interactieve proces geen meerwaarde heeft gehad.

Expert opinion.

Uit de interviews met de professionals is naar voren gekomen dat gesproken kan worden van een inhoudelijk goede StructuurvisiePlus en dat door het interactieve proces innoverende zaken zijn ingebracht. Ook de interne actoren die betrokken waren bij het interactieve proces beoordelen de inhoudelijke kwaliteit van de StructuurvisiePlus als goed. Met name het aspect van het kernenbeleid wordt hierbij als meerwaarde van het interactieve proces genoemd.

8.4 OVERIGE OMSTANDIGHEDEN

Deze deelvraag heeft betrekking op de vraag of er nog andere factoren van invloed zijn geweest op het interactieve proces. Hiermee wordt bedoeld op factoren die buiten de totstandgekomen interactie van belang kunnen zijn geweest op het interactieve proces zonder dat de actoren die hieraan deelnemen enige invloed hebben gehad.

Genoemd kunnen worden de volgende ontwikkelingen:

- veranderde wet- of regelgeving;
- bestuurlijke ontwikkelingen, bijvoorbeeld door de stadsregio Arnhem-Nijmegen of de provincie Gelderland;
- financiële redenen, bijvoorbeeld doordat er geen aanvullende middelen ter beschikking zijn gesteld voor aanvullende onderzoeken, of dat om financiële redenen de externe begeleiding is gestopt.

Uit de ingevulde vragenlijsten kan worden opgemaakt dat er geen externe omstandigheden hebben voorgedaan, zoals boven genoemd, die van invloed zijn geweest op het interactieve proces.

Wel kan worden opgemaakt dat er nog “gevoeligheden” van het herindelingsproces speelden die merkbaar waren. Hierbij is met name de keuze van de locatie van het gemeentehuis genoemd. Dit element is dan ook bewust uit de StructuurvisiePlus gehouden.

Als positief element kan nog worden vermeld, dat de StructuurvisiePlus een geschikt beleidsdocument is voor het opstellen van de plannen door de provincie en de stadsregio.

8.5 CONCLUSIE

Empirische toetsing van de in het theoretisch kader van de genoemde aannames over interactief beleid, zoals de verbetering van de kwaliteit van het beleid en vergroting van draagvlak levert het volgende beeld op.

Geconstateerd wordt dat de actoren aan het interactieve proces spreken van een breed gedragen eindproduct. Het interactieve proces werd als vernieuwend ervaren, dat er toe heeft geleid dat nieuwe elementen door de actoren ingebracht konden worden.

Een klein deel van de actoren vindt niet dat er sprake is van een meerwaarde van het interactieve proces.

Er is een positief inhoudelijke beoordeling door de interne actoren/ambtenaren en externe experts. Zij geven aan dat er is sprake van een positieve beoordeling van het eindproduct. Of zoals een van de actoren aangaf: er is sprake van een StructuurvisiePlus die “van ons is”.

Bij het onderdeel breedte en diversiteit van het deelnemersveld kan worden geconstateerd, dat er sprake was van een beperkte brede deelname aan het interactieve proces. Wel hebben enkele actoren aangegeven dat zij bepaalde belangengroeperingen hebben gemist, doch hierbij is niet gemeld welke belangen niet vertegenwoordigd waren.

Gestreefd is naar een (nog) bredere deelname vanuit de kernen. Hiervoor bleek echter geen animo.

Ten aanzien van de hoeveelheid, diversiteit en nieuwheid van uitkomsten als gevolg van het interactieve proces kan worden geconstateerd, dat de deelnemers expertise brachten vanuit de eigen kring. Bovendien is inhoudelijke externe deskundigheid ingebracht door middel van een stedenbouwkundig bureau en is vanuit de procesmatige kant het proces door een extern bureau begeleid.

Bij het aspect toename/wijziging van beschouwde problemen en alternatieven kan worden opgemerkt dat er geen uitbreiding van het interactieve proces heeft plaatsgevonden. Wel bleek een aanvullend extern onderzoek nodig door een extern bureau in verband met het in beeld brengen van de verkeerstechnische problematiek als gevolg van het kernenbeleid (verkeerscirculatieplan)

Creativiteitsbevordering heeft plaatsgevonden door de externe begeleiding van het proces en de wijze van interactie. Door het inbrengen van ervaring van expertise aan de procesmatige kant, bleek sprake van een goede interactie en mogelijkheid voor het inbrengen van ideeën. Actoren werden gestimuleerd nieuwe ideeën aan te brengen en hen werd ook getoond wat met deze ideeën werd gedaan.

Het merendeel van de deelnemers is tevreden over de uitkomst van het interactieve proces. Ruim 66% van de respondenten geeft aan tevreden te zijn over de opgestelde StructuurvisiePlus.

Een kleiner percentage (9,5%) geeft aan zeer tevreden te zijn. Van de respondenten geeft 4,7% aan redelijk tevreden te zijn over de uitkomst.

Bovendien geeft ruim 52% van de respondenten aan dat er een verruiming van ideeën is geweest die zonder het vormgegeven interactieve proces niet aan het licht waren gekomen. Ruim 23% geeft aan, dat deze ideeën ook aan het licht waren gekomen zonder het interactieve proces.

9 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.

In dit afrondende hoofdstuk wordt ingegaan op de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag: "heeft het vormgegeven interactieve proces voor de totstandkoming van de StructuurvisiePlus geleid tot een legitieme uitkomst? Aan de hand van de deelvragen zoals deze in de voorgaande hoofdstukken zijn behandeld en de daaruit te trekken conclusies kan thans een eindoordeel worden gegeven op de vraag of het vormgegeven interactieve proces heeft geleid tot legitieme uitkomst.

In hoofdstuk 2 is aangegeven, dat interactief beleid is te rangschikken onder het participatiemodel, zoals zich dat binnen het publiek management heeft ontwikkeld. Het participatiemodel gaat uit van de veronderstelling dat de kwaliteit van het bestuur gebaat is bij een veel grotere betrokkenheid van (zakelijke en maatschappelijke) organisaties bij de totstandkoming van overheidsbeleid.

Interactief beleid veronderstelt een groter probleemoplossend vermogen te hebben. Aan de hand van de in de loop van de jaren gevormde theorie over interactief beleid, kan via empirisch onderzoek worden nagegaan in hoeverre interactief beleid succesvol is of niet. Via onderzoek kan inzicht worden gegeven over het functioneren van interactief beleid. Het is immers lastiger te managen dan beleid dat via de klassieke bestuursvorm tot stand komt.

Legitimiteit van interactief beleid is in deze scriptie behandeld vanuit het perspectief dat het de kwaliteit van het eindproduct vergroot in de zin van een groter draagvlak van het eindproduct. Dit is ook een theoretische aanname; zie blz. 20-22.

Bovendien kan, indien het interactief proces goed is vormgegeven, door het creëren van procesdraagvlak de bijdrage aan een breed gedragen eindproduct vergroten.

In de vorige hoofdstukken is de legitimiteit van het interactieve proces voor de totstandkoming van de StructuurvisiePlus benaderd vanuit de volgende deelvragen:

1. In hoeverre leent de totstandkoming van de StructuurvisiePlus zich voor een interactieve aanpak?
2. Wat zijn de institutioneel bestuurlijke kenmerken?
3. Hoe is het interactieve proces vormgegeven?
4. Wat is de gekozen participatievorm?
5. Wat is de kwaliteit van het totstandgekomen beleid en
6. Welke overige omstandigheden zijn van invloed geweest op het beleid?

In de hoofdstukken die betrekking hebben op de beantwoording van de deelvragen, kan een aantal conclusies gegeven worden over het interactieve proces. Deze conclusies vormen de basis voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag in hoeverre het interactieve proces heeft bijgedragen aan een legitieme uitkomst die breed gedragen wordt.

9.1 OVERZICHT VAN DE CONCLUSIES.

1. Geselecteerd beleidsprobleem.

De totstandkoming van de StructuurvisiePlus kan worden beoordeeld als een geschikt beleidsonderwerp om via een interactief proces op te stellen. Ook de deelnemers aan het interactieve proces beoordeelden dat het om een geschikte problematiek ging: 85,7 % van de respondenten oordeelde het onderwerp geschikt te vinden voor interactief beleid.

Aan de gestelde criteria die in het theoretisch kader zijn opgenomen wordt nagenoeg volledig voldaan. Kritische noot hierbij is, dat het proces te lang heeft geduurd. Van de respondenten vond 33 % dat de tijd goed benut is, doch 42,8% vond dat het proces te lang heeft geduurd.

Wel wordt hierbij de kritische kanttekening geplaatst, dat er van te voren bij de keuze voor het toepassen van interactief beleid door de gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders geen afwegingskader is opgesteld waaraan het interactieve proces zou moeten voldoen. Er zijn geen duidelijke keuzen vooraf gemaakt waarom interactief beleid voor de totstandkoming van de StructuurvisiePlus een geschikte aanstuuringsvorm is om tot beleid te komen en tot welk resultaat dat moet leiden. Veel meer liggen aan de keuze voor de

toepassing van interactief beleid praktische redenen ten grondslag. Een beoordeling wat interactief beleid inhoudt en daarbij een afweging te maken, is niet gedaan. Een draaiboek of het inrichten van de “ procesarchitectuur” is achteraf opgesteld, dat wil zeggen na het raadsbesluit om te kiezen voor een interactief proces. Dit draaiboek is niet getoetst aan van te voren opgestelde kaders.

2. Bestuursstijl.

De bestuursstijl van de gemeente Lingewaard kan worden getypeerd als een consultatieve bestuursstijl. De gevolgde procedures voor inspraak hebben voornamelijk het karakter van het informeren van belanghebbenden die dan een reactie kunnen geven op het voorliggende ontwerpplan. Deze procedures worden hoofdzakelijk op het terrein van de ruimtelijke ordening gevoerd, hetgeen ook uit andere documenten blijkt.

Geconcludeerd kan worden, dat het interactieve proces geen model heeft gestaan voor het inzetten op een participatieve bestuursstijl en over een periode van vijf jaar is de bestuursstijl van de gemeente Ingewaaid daarmee grotendeels als een consultieve bestuursstijl aan te merken, met uitzondering van het functioneren van de wijkplatforms waar sprake is van een delegerende bestuursstijl.

Door het ontbreken van een afwegingskader voor de toepassing van interactief beleid, heeft geen nadere toetsing kunnen plaatsvinden aan de bestuursstijl van de gemeente Lingewaard. Waarneembare verschuivingen in de richting van interactief beleid zijn ook niet waargenomen. De consultatieve bestuursstijl van de gemeente Lingewaard heeft overigens geen belemmeringen opgeworpen voor het interactieve proces zelf.

3. Het vormgegeven interactieve proces.

In de literatuur wordt over het thema proces geschreven dat de looptijd van interactieve processen in de praktijk nogal verschillen en dat het moeilijk is voorspellingen te doen over het versnellend effect.

Wel kan worden geconstateerd dat er zich een vertraging in het proces heeft voorgedaan. De langere doorlooptijd is echter een gevolg van het interactieve proces zelf, omdat door de het aandragen van nieuwe ideeën nadere onderzoeken nodig waren.

Gesproken kan worden van een intensief proces. De langere doorlooptijd heeft geen afbreuk gedaan aan het eindproduct.

Er is sprake geweest van een goede procesbegeleiding, waarbij flexibiliteit is betracht.

Ten aanzien van de vormgeving kan worden opgemerkt, dat het interactieve proces vier fasen kende. Elke fase werd afgerond met een tussenproduct, die ter besluitvorming werd voorgelegd. Het interactieve proces kende een stevige vormvastheid. Er is nauwelijks van afgeweken. De actoren die hebben deelgenomen beoordelen het interactieve proces ook positief; er is veel tevredenheid onder de respondenten over het vormgegeven en het verloop van het interactieve proces.

De actoren die hebben deelgenomen aan het interactieve proces zijn gericht benaderd, op persoonlijke titel, om zitting te nemen in het Bemmels beraad. Hierbij is gestreefd naar een evenredige verdeling uit de kernen uit de gemeente. Hierin is de gemeente maar ten dele geslaagd. Niet alle kernen bleken vertegenwoordigd te zijn in het interactieve proces. Bovendien waren niet alle in het draaiboek genoemde inhoudelijke sectoren in het Bemmels beraad vertegenwoordigd. Enkele beleidsterreinen (industrie/economie, ouderen, jongeren en voorzieningenstructuur) waren niet vertegenwoordigd in het Bemmels beraad.

Gestreefd naar een vertegenwoordiging van actoren die de nodige kennis vanuit de betreffende kern hebben kunnen inbrengen.

Daarnaast is uit het maatschappelijk middenveld nadrukkelijk gezocht naar actoren die een belang (kunnen) hebben bij de totstandkoming van de StructuurvisiePlus (bijvoorbeeld Woonstichtingen)

De keuze voor de samenstelling van de klankbordgroepen lijkt hierbij uit te gaan van lokale traditioneel bekende belangen. Deze belangen liggen vast.

De externe klankbordgroep is zodanig samengesteld dat gezocht is naar andere overheidsinstellingen die een nadrukkelijk belang hebben. Dit belang varieert van overheidsinstellingen die een goedkeuring moeten geven aan de StructuurvisiePlus (provincie Gelderland) tot instellingen die gebaat zijn bij een gewenste ruimtelijke ontwikkeling (bedrijven, recreatie, landinrichtingscommissie).

Geconcludeerd kan worden dat gestreefd is om zoveel mogelijk vertegenwoordigers vanuit de kernen bij het interactieve proces te betrekken. In die opzet is de gemeente redelijk geslaagd. Vooral als gekeken wordt naar het resultaat van de StructuurvisiePlus, waarbij als hoofdelement het behoud van de kernen naar voren is gekomen.

Qua belangenvertegenwoordiging, zijn in beperkte mate instellingen bij het interactieve proces betrokken. Enkele beleidsvelden ontbraken.

De selectie van actoren heeft plaats gevonden op basis van persoonlijke benadering. Er zijn actoren benaderd die vanuit hun specifieke kennis een belang hebben gehad bij de totstandkoming van de StructuurvisiePlus.

Er bestaat onder de actoren ook een redelijke mate van tevredenheid over de betrokkenheid van de actoren en belangen bij het interactieve proces.

Kwaliteit.

Het verwachte effect van het interactieve proces was een breed gedragen StructuurvisiePlus. Dit verwachte effect is ook gerealiseerd.

Er is sprake geweest van een redelijk groot absorptievermogen. Er konden nieuwe ideeën worden aangedragen die zijn voorgedragen aan het projectteam. Uit het interview met de gemeentelijk projectleider is naar voren gekomen dat deze ideeën ook zijn overgenomen.

Draagvlak.

Er is sprake van een grote mate van steun voor de opgestelde StructuurvisiePlus. De positieve beoordeling over het vormgegeven proces en de behaalde resultaten tijdens het proces zijn hierbij van belang geweest.

Onbekend is of het interactieve proces ook is opgezet vanuit het motief dat het moet leiden tot verrijking van beleid.

Het interactieve proces is vormgegeven langs diverse participatievormen.

Actoren zijn gericht benaderd om deel te nemen in de klankbordgroepen. Hierbij zijn actoren van belangengroeperingen uit alle kernen benaderd om vanwege hun kennis en achtergrond een bijdrage te leveren aan de totstandkoming van de StructuurvisiePlus.

Via openbare bijeenkomsten is getracht om de participatie vanuit de burgers te vergroten.

Hiervoor heeft een uitgebreid traject aan voorlichting en informatie naar de inwoners plaatsgevonden.

Uit het verslag van het openbare debat onder de inwoners, de laagdrempelige opzet, de grote opkomst (circa 250 inwoners hebben de eerste openbare debatavond bezocht) kan worden opgemaakt dat alle aanwezigen in voldoende mate konden reageren.

De respondenten vonden in de meeste gevallen ook (47,6%) dat voldoende actoren bij het proces betrokken waren. Opgemerkt kan nog worden, dat nog getracht is om meer inwoners uit de kleine kernen te betrekken bij het proces, doch hiervoor was onvoldoende belangstelling.

De actoren die hebben deelgenomen aan het interactieve proces zijn gericht benaderd om zitting te nemen in de klankbordgroepen. Hierbij is gestreefd naar een evenredige verdeling uit de kernen uit de gemeente.

Ook is gestreefd naar een vertegenwoordiging van actoren die de nodige kennis vanuit de betreffende kern hebben kunnen inbrengen.

Daarnaast is uit het maatschappelijk middenveld nadrukkelijk gezocht naar actoren die een belang (kunnen) hebben bij de totstandkoming van de StructuurvisiePlus (bijvoorbeeld Woonstichtingen)

De externe klankbordgroep is zodanig samengesteld dat gezocht is naar andere overheidsinstellingen die een nadrukkelijk belang hebben.

Dit belang varieert van overheidsinstellingen die een goedkeuring moeten geven aan de StructuurvisiePlus (provincie Gelderland) tot instellingen die gebaat zijn bij een gewenste ruimtelijke ontwikkeling (bedrijven, recreatie, landinrichtingscommissie).

Tenslotte zijn er ambtelijk-politieke actoren betrokken geweest bij de totstandkoming van de StructuurvisiePlus. De ambtelijke actoren zijn vertegenwoordigd in een klankbordgroep. Raadsleden hebben het interactieve proces gevolgd.

De keuze voor de samenstelling van de klankbordgroepen lijkt hierbij uit te gaan van lokale traditioneel bekende belangen. Deze belangen liggen vast. Dit is zoals ik eerder heb aangegeven wellicht een van de redenen waarom sectorale of lokale netwerken aan de legitimiteit van overheidsgezag een bijdrage leveren: “iedereen” accepteert in beginsel de relevantie van de behartigde belangen.

Het interactieve proces is tot tevredenheid van de deelnemers vormgegeven en het verloop ervan is eveneens tot tevredenheid van de actoren geweest. Er is sprake van een gedegen “procesarchitectuur” en “koersvast” proces.

4. De gekozen participatievorm.

Op de eerste plaats kan worden geconcludeerd kan worden dat verschillend vormen van interacties zijn toegepast.

In het opgestelde draaiboek StructuurvisiePlus is echter alleen aangegeven welke interacties worden gehanteerd. Een beschrijving van de interacties en de keuze waarom deze interacties worden gevolgd is niet gegeven. Wel is aangegeven dat de klankbordgroepen en de openbare bijeenkomsten worden ingezet om het planproces inhoudelijk te voeden. Bovendien geldt als argument de kennisverrijking.

Er is geen aanbeveling opgenomen voor de vormen van participatie en welke als wenselijk kunnen worden ervaren.

De gehanteerde vormen van interactie verschillen qua diepgang in de participatie.

De participatie in de vergaderingen van de klankbordgroepen gaat verder dan de rondetafelbijeenkomsten.

Het participatiemodel gaat ervan uit dat de gemeente Lingewaard aan zoveel mogelijk inwoners de mogelijkheid geeft om te participeren in elke fase van het beleidsvormingsproces. Actoren zijn gericht benaderd om deel te nemen in de klankbordgroepen. Hierbij zijn actoren van belangengroeperingen uit alle kernen benaderd om vanwege hun kennis en achtergrond een bijdrage te leveren aan de totstandkoming van de StructuurvisiePlus.

Daarnaast is via openbare bijeenkomsten getracht om de participatie vanuit de burgers te vergroten. Hiervoor heeft een uitgebreid traject aan voorlichting en informatie naar de inwoners plaatsgevonden.

Mobilisatie en actieve werving van een breed publiek heeft vooraf niet plaatsgevonden.

Dat betekent, dat de toetsing aan hetgeen ik onder breedte van participatie beschouw en zoals ik dat heb weergegeven, tot een negatief oordeel leidt. Inwoners hebben vooraf niet de mogelijkheid gehad om zich aan te melden voor het interactieve proces, bijvoorbeeld had dit kunnen gebeuren door oproepen te plaatsen in de weekkrant, waarin de gemeente een voorlichtingspagina heeft. Er lijkt gestreefd te zijn naar een bepaalde georganiseerde vertegenwoordiging in de externe klankbordgroepen. Dat betekent dat expertise is ingebracht vanuit de eigen kring die men vertegenwoordigde. Concluderend vind ik dat er sprake is van een beperkt breed vormgegeven interactief proces.

Het openbaar debat krijgt daarmee meer het karakter van een consultatiefase.

De totstandkoming van de StructuurvisiePlus is een kwestie die niet betrekking heeft op een bepaald deel van de inwoners, maar heeft betrekking op het gehele grondgebied van de gemeente Lingewaard. Het gaat immers om de toekomstige ontwikkeling van de gemeente. In die zin kunnen hogere eisen worden gesteld aan de representativiteit van de participatie, namelijk dat de inwoners en maatschappelijke instellingen een goede afspiegeling vormen waarvoor het interactieve proces is opgesteld.

De vraag die hierbij kan worden gesteld of vanuit dit perspectief de juiste participatievormen gekozen en had niet meer ingestoken moeten worden op een bredere mobilisatie vanuit de bevolking? Bijvoorbeeld jongeren of ouderen? Waren wel voldoende belangen vertegenwoordigd?

Het gebruik maken van kennis uit de voormalige gemeenten, die al onderdeel uitmaakten van lokale corporatistische overlegstructuren, lijkt minder te beantwoorden aan een brede representatieve deelname vanuit de bevolking.

Met andere woorden: had geen betere actoranalyse kunnen plaatsvinden en was het niet beter geweest om actiever via het plaatsen van oproepen/advertenties in te steken op een bredere belangenvertegenwoordiging?

Een actoranalyse is vooraf in die zin niet gemaakt.

Interactieve beleidsvorming ademt vaak de sfeer van participatie van mensen die al in het verleden via andere wegen politiek of maatschappelijk actief waren. De gewone individuele burger blijkt moeilijk te activeren tot deelname aan een interactief proces⁷⁵. Daarvan lijkt ook nu sprake, nu kan worden geconstateerd dat een brede mobilisatie niet mogelijk is gebleken. Ingestoken is op het gebruik maken van kennis vanuit de voormalige kernen, waarmee gekozen is voor mensen die in het verleden al actief waren. Het gebruik maken van bestaan de traditioneel bekende belangen, belangen die vastliggen en bekend staan als van oudsher deelnemende belangen, kan aan de legitimiteit van het overheidshandelen een bijdrage leveren.

Alhoewel de deelnemers aan het interactieve proces van mening zijn dat voldoende actoren betrokken waren bij het interactieve proces, lijkt ook in deze toepassing interactieve beleidsvorming zeker niet per definitie tot een bredere en representatievere deelname van burgers en belangengroeperingen.

Aan de aansluiting van bestaande instituties, zoals rolpatronen, verhoudingen wordt/is onvoldoende aandacht besteed.

Hierdoor lijkt de introductie van interactieve beleidsvorming een tijdelijk parallel systeem waarbij nieuwe en tijdelijke instituties/samenwerkingsvormen zich niet vervlechten in de bestaande instituties en bestuurscultuur.

Interactieve beleidsvorming kan hiermee als iets "extra's" of als een "event" worden gezien, een eenmalige gebeurtenis.

Interactieve beleidsvorming lijkt hiermee voor de gemeente Lingewaard weinig consequenties te hebben voor bestuurlijke vernieuwing/verandering. Bestaande procedures en bestaande rollen van ambtenaren overheersen de nieuwe instituties van interactieve beleidsvorming.

De inbreng en invloed is karakteriseren als een vorm van participatie die verder gaat dan raadplegen. De meeste respondenten (ruim 71%) hebben aangegeven dat er voldoende mogelijkheid was voor inbreng en dat deze ook op prijs werd gesteld.

Uit de interviews is naar voren gekomen, dat de diepte van participatie ligt tussen het adviseren en co-productie.

De conclusie is te rechtvaardigen, dat er voldoende inbreng en invloed was van de actoren in het interactieve proces.

5. De kwaliteit van het beleid.

Het merendeel van de deelnemers is tevreden over de uitkomst van het interactieve proces. Ruim 66% van de respondenten geeft aan tevreden te zijn over de opgestelde StructuurvisiePlus.

Een kleiner percentage (9,5%) geeft aan zeer tevreden te zijn. Van de respondenten geeft 4,7% aan redelijk tevreden te zijn over de uitkomst.

Bovendien geeft ruim 52% van de respondenten aan dat er een verruiming van ideeën is geweest die zonder het vormgegeven interactieve proces niet aan het licht waren gekomen. Ruim 23% geeft aan, dat deze ideeën ook aan het licht waren gekomen zonder het interactieve proces.

⁷⁵ J. Edelenbos en R. Monnikhof: lokale interactieve beleidsvorming: p. 218

6. Overige omstandigheden.

Uit de ingevulde vragenlijsten kan worden opgemaakt dat er geen zich geen externe omstandigheden hebben voorgedaan die van invloed zijn geweest op het interactieve proces. Wel kan worden opgemaakt dat er nog “gevoeligheden” van het herindelingsproces speelden die merkbaar waren. Hierbij is met name de keuze van de locatie van het gemeentehuis genoemd.

Als positief element kan nog worden vermeld, dat de StructuurvisiePlus een geschikt beleidsdocument is voor het opstellen van de plannen door de provincie en de stadsregio.

9.2 LEGITIMITEIT.

Legitimiteit is in deze scriptie gezien vanuit de vraag in hoeverre interactief beleid de overheid en de gemeente Lingewaard in het bijzonder de mogelijkheid biedt om bepaalde beleidsdoelstellingen te realiseren of een specifiek probleem op te lossen zodat sprake is van een breed gedragen eindproduct? Met andere woorden: is interactief beleid een goede sturing gezien vanuit het participatiemodel als één van de drie hoofdstromingen binnen het publiek management.

De veronderstelling is, dat interactief beleid een legitieme sturingsvorm is als sprake is van een goed georganiseerd proces waarin voldoende belangen zijn geïntegreerd en tot een gemeenschappelijke uitkomst kan worden gekomen. De legitimiteitsbeoordeling richt zich in deze scriptie vooral op de beoordeling van institutionele randvoorwaarden die het mogelijk maken dat het proces goed op gang komt en tot een breed gedragen uitkomst leidt. Vanuit organisatie-sociologisch perspectief moet het proces dan een scala aan relevante opvattingen, belangen en percepties kunnen mobiliseren en leiden tot een verrijking van het eindproduct.

Vanuit deze benadering kan gesproken worden dat het interactieve proces zelf heeft bijgedragen aan een breed gedragen StructuurvisiePlus. Het toepassen van interactief beleid als sturingsvorm vanuit het participatiemodel kan wel degelijk leiden tot goed beleid. De organisatie en management van het interactieve proces is op een goede en doordachte wijze vormgegeven. Er bestond tevredenheid over het vormgegeven proces.

Door met de actoren in en tijdens het interactieve proces in discussie te gaan over de toekomstige inrichting van de gemeente, is er sprake van een breed gedragen StructuurvisiePlus.

Er heeft een goede gezamenlijke menings- en ideeënvorming en kennisvermeerdering plaatsgevonden. Er is gestreefd naar een brede participatie onder belangengroeperingen. Qua vertegenwoordiging in het interactieve proces kan gesproken worden van een beperkt brede participatie. In dit opzicht lijkt het erop dat vooraf geen duidelijke keuze is gemaakt voor een brede mogelijkheid voor inwoners om deel te nemen aan het interactieve proces. De inwoners zijn voornamelijk via openbare bijeenkomsten geconsulteerd over een voorliggend (tussen) product. In die zin is er minder sprake van legitimiteit van interactief beleid in de gemeente Lingewaard.

De rol van de participanten ligt tussen adviseren en coproduceren.

Er is sprake van een hanteerbare problematiek. De aard van de problematiek stelt wel hoge eisen aan de actoren die aan het proces deelnemen.

De participanten aan het interactieve proces konden erop vertrouwen dat de belangen die zij naar voren brachten in voldoende mate werden meegenomen. Er was sprake van een goed absorptievermogen van nieuwe ideeën; er heeft verrijking door het interactieve proces plaatsgevonden.

Er is niet gebleken van belangentegenstellingen tussen de verschillende klankbordgroepen en deelnemers aan de klankbordgroepen.

Verbetering van het proces had kunnen plaatsvinden door het proces niet te vertragen; het proces heeft te lang geduurd. Bovendien had meer energie gericht kunnen worden op de werving en selectie van de actoren in het interactieve proces. Enkele relevante beleidsvelden waren niet vertegenwoordigd.

Het interactieve proces heeft geen model gestaan voor het neerzetten van een bestuursstijl voor de nieuwe gemeente respectievelijk geleid tot een normering als werkwijze voor de totstandkoming van beleid. Er heeft geen institutionele aanpassing plaatsgevonden. In die zin kan de vraag over een legitimiteit van het interactieve proces als negatief worden beschouwd. Deze constatering kan wellicht worden verklaard uit het gegeven dat er geen wezenlijke afweging en oriëntering vooraf heeft plaatsgevonden binnen de gemeente Lingewaard over de toepassing van interactief beleid in zijn algemeenheid.

Er is niet wezenlijk vooraf nagedacht over het toepassen van interactief beleid als mogelijke sturingsvorm voor het tot stand brengen van beleid of het aanpakken van problemen. In die zin kan het als een eendagsvlieg worden betiteld.

Wellicht daarom is het interactieve proces voornamelijk alleen in het begin gevolgd en gecontroleerd door vertegenwoordigers vanuit de gemeenteraad.

Aan de hand hiervan kan de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag in positieve zin worden beantwoord. Het vormgegeven interactieve proces voor de totstandkoming van de StructuurvisiePlus in de gemeente Lingewaard heeft bijgedragen aan legitieme uitkomst. Er is sprake van een breed gedragen beleidsdocument, dat een goede basis is voor de toekomstige inrichting van de gemeente. Het geeft een goede basis voor de beoordeling van de ruimtelijke ontwikkelingsplannen van de gemeente door hogere overheden. Het is een beleidsdocument dat ook breed gedragen wordt onder de bevolking en de politiek.

9.3 AANBEVELINGEN.

Aan de hand van de bovengenoemde conclusies kom ik voor de toepassing van interactief beleid voor gemeenten in zijn algemeenheid en voor de gemeente Lingewaard in het bijzonder tot de volgende aanbevelingen. Deze aanbevelingen volgen uit hetgeen in het theoretisch kader is aangegeven en uit de empirische ervaringen over de toepassing van interactief beleid. Er zijn immers vele vormen van interactief beleid. Weliswaar is een aantal gevallen richtlijnen opgesteld voor de toepassing van interactief beleid, doch van enige normering en uniforme toepassing is (nog) geen sprake. Wellicht dat in dit opzicht Edelenbos en Monnikhof⁷⁶ van mening zijn dat interactieve beleidsvorming meer het karakter heeft van inspraak. Van deze zijde merk ik op, dat interactieve beleidsvorming nog (te) vrijblijvend is en de toepassing zoals gezegd vele verschijningsvormen heeft. Wellicht dat landelijk gezien een discussie zou moeten plaatsvinden met als insteek het streven naar een landelijke normering voor de toepassing van interactief beleid, door algemene toepassingkaders op te nemen in algemene regelgeving. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren in de Algemene wet bestuursrecht. Deze wet kent reeds algemene bepalingen voor de toepassing van een uitgebreide voorbereidingsprocedure voor beleidsstukken. Voor de toepassing van interactief beleid kunnen algemene voorwaarden, kaders opgenomen kunnen worden. Ik ben van mening dat hiermee de legitimiteit en uniformiteit van interactief beleid wordt vergroot. Nu al is in de Algemene wet bestuursrecht de bepaling opgenomen, dat overheidsinstellingen bij de totstandkoming van beleid zeer zorgvuldig te werk moeten gaan en dat zoveel mogelijk alle belangen in beeld gebracht moeten worden waardoor een juiste afweging gemaakt kan worden. De hedendaagse samenleving (zie hiervoor hetgeen ik onder paragraaf 2.4 heb aangegeven) brengt immers met zich mee, dat totstandkoming van bepaalde beleidsvraagstukken op een andere, meer horizontale wijze tot stand dienen te komen en dat interactief beleid hiervoor een goede methode kan zijn.

Als uitgangspunten voor de toepassing van interactief beleid kom ik tot de volgende aanbevelingen.

⁷⁶ J. Edelenbos en R. Monnikhof: lokale interactieve beleidsvorming

1. Uitgangspunt voor de toepassing van interactief beleid moet zijn de vergroting van het draagvlak van beleid respectievelijk streven naar zoveel mogelijk afwezigheid van weerstand, verbetering van de relatie tussen de burgers en bestuur en de verbetering van de kwaliteit van het beleid. Daarbij dient de overheid in zijn algemeenheid en de gemeente Lingewaard in het bijzonder meer te sturen op de mogelijkheden voor het toepassen van interactief beleid met daarbij een goede organisatie en procesarchitectuur. Voor de toepassing van interactief beleid moet wel een duidelijk van te voren opgesteld afwegingskader worden gemaakt, waaraan het gemeentebestuur zich moet conformeren. Het inzetten op een meer participatieve bestuursstijl kan ook worden afgeleid uit de resultaten van het rapport “ De waardering van Lingewaard” ⁷⁷ waarin tot uitdrukking komt dat de relatie tussen het gemeentebestuur kan worden verbeterd.
2. Dit kan als algemeen uitgangspunt in de programmabegroting van de gemeente Lingewaard worden opgenomen, met als opdracht aan het college van burgemeester en wethouders om voor met name te noemen beleidsonderwerpen interactief beleid toe te passen. Ik kan hierbij verwijzen naar recente publicaties, waarbij met succes interactief beleid is toegepast ⁷⁸.
3. De rol van de politiek is immers een belangrijke voorwaarde. De gemeenteraad van Lingewaard kan met behoud van zijn primaat duidelijke normen stellen voor de toepassingen van interactieve processen. De controlerende taak van de gemeenteraad is hierbij een belangrijke conditie om toe te zien op het breder inzetten op interactief beleid. Hiermee kan het dominerende beeld dat inmiddels over interactief beleid is ontstaan, dat interactieve beleidsvorming primair een gunst is van het college van burgemeester en wethouders aan de raad en de bevolking, worden doorbroken. Hiermee kan ook meer gestuurd worden op een meer samenwerkende stijl van besturen in de gemeente Lingewaard.
4. Stuur daarbij aan op goede competenties van ambtenaren en bestuurders. Interactief beleid vraagt een andere opstelling van bestuurders en ambtenaren omdat in overleg met belangengroeperingen tot beleid wordt gekomen. Uiteraard hangt dit ook samen met de wijze waarop raadsleden in staat zijn hun positie als controleur en aanstuurder weten te benutten.
5. Structureer de inhoudelijke beleidsontwikkeling. Het gaat hierbij om het doorlopen van de stappen uit de beleidscyclus: beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie.
6. Structureer de interactie.
Het gaat om een goede selectie van participanten, de verdeling van de rollen, keuzen van werkwijzen, het maken van een procesplanning en de bepaling van spelregels. Onder spelregels versta ik: duidelijke afspraken over de rolverdeling, toe- en uittreding, uitwisseling en toegankelijkheid van informatie, het maken van afwegingen en het nemen van beslissingen, openbaarheid en manieren van conflictbeslechting.
7. De koppeling tussen inhoudelijke beleidsontwikkeling en de interactie.
Het gaat hierbij om de afstemming tussen de stappen die in het kader van de beleidscyclus ten aanzien van de inhoudelijke beleidsontwikkeling worden gezet en de afspraken die ten aanzien van de interactie worden gemaakt.
De vormgeving van het procesmanagement.
Daartoe behoort onder andere het vormgeven en plannen van het interactieve proces, de zorg voor de uitvoering ervan, het verzekeren van betrokkenheid en commitment, het terugkoppelen naar bestuur en achterbannen, zorgen voor de daadwerkelijke selectie en werving van participanten, zorg voor informatievoorziening en de ondersteuning van de participanten.

Indien onder deze condities wordt gewerkt aan interactief beleid, zal daarmee de kwaliteit van participatie toenemen en zal dit bijdragen een kwalitatief beter beleid.

⁷⁷ De waardering van Lingewaard; rapport SGB0 d.d. 2 november 2006 naar aanleiding van een burgerpeiling

⁷⁸ Binnenlands Bestuur van 17 maart 2006: Impasse rond nieuw dorpshart doorbroken via stakeholdersmethode.

10 BIJLAGE 1: OVERZICHT ACTOREN

1. Klankbordgroep Lingewaard/Bemmels beraad; externe klankbordgroep.

Wijkplatforms	Dhr. J van Betuw Dhr. H. Doorman Dhr. N.Gerritsen Mw. H. Maters Dhr. F.Kleinpenning	Gendt Bemmel Gendt Huissen Bemmel
Wonen en woonomgeving	Dhr. G. Van Dijk Dhr. M de Jong Mw. A. Otker Dhr. H. De Ruiter Mw. L. Duiven Dhr. G. Janssen	Woonstichting Gendt Lingewaard Wonen Stichting Tussenstroom Voorm. Gem. secretaris architect; hist.kring Gente
Land en tuinbouw, bedrijvigheid	Dhr. T. Willemsen Dhr. J. Willemsen Dhr. M. Koppenhol Dhr.R. Bakker Dhr. H. Leenders Dhr. F. Hollinger	GLTO GLTO Veron Boven Betuwe Idem Idem
Natuur, landschap en cultuurhistorie	Dhr. L.Dolmans Dhr. F. Van Hemmen	Lingewaard Natuurlijk Dhr.P.Driessen

2.Andere overheden en organisaties/externe klankbordgroep

Mw. Van Hövell	Provincie Gelderland
Dhr. A. Thijssen	Idem
Dhr. G. Béguin	Knooppunt Arnhem Nijmegen
Mw. S. Lenders	Waterschap Rivierenland
Dhr. C.Jurgens	Idem
Dhr. J.Wesseldijk	GLTO
Mw. C. Ten Brake	DLG/Landinrichtingscommissie
Dhr. H.Beetsma	Geldersch Genootschap
Mw. C. Van Wieringen	Kamer van Koophandel
Dhr. P. Smits	Recreatieschap Rivierengebied

3. Interne Klankbordgroep gemeente Bemmel/Lingewaard

Dhr. S. Benders	Ruimtelijk Beheer
Dhr. W. Kuster	Idem
Dhr. E. Lam	Idem
Dhr. F. Koeman	Welzijn en Onderwijs
Mw.I. Kok	Idem
Dhr. R. Noppen	Bouwen, Wonen en Milieu
Mw.W. Rutgers	Gemeentewinkel
Mw. A.Biemans	Bestuurlijk, juridische zaken en
communicatie/wijkplatforms	
Dhr. L. Van Doesum	Ruimtelijke ontwikkeling
Dhr.H. Korfage	Idem
Mw. P. Plus	Idem
Dhr. B.Zweerink	Idem
Mw. C. Dormans	Idem.

11 BIJLAGE 2: VRAGENLIJST TER BEOORDELING VAN HET PROCES INTERACTIEVE BELEIDSVORMING TOTSTANDKOMING STRUCTUURVISIEPLUS.

11.1 TOELICHTING.

Interactief beleid wordt in bestuurlijk Nederland de laatste jaren vooral op lokaal niveau toegepast.

Het is een horizontale vorm voor de totstandkoming van beleid met als doel het vergroten van draagvlak en het verminderen van weerstand. Het is een andere methode dan de traditionele vorm voor de totstandkoming van beleid dat vooral gestalte krijgt in de verticale bestuurskolom.

Interactief beleid wordt een grotere effectiviteit en legitimiteit toegedicht dan traditioneel totstandgekomen beleid.

Voor de beoordeling van het interactieve proces voor de totstandkoming van de StructuurvisiePlus is gebruik gemaakt van de volgende definitie van interactief beleid: *interactief beleid is het in een zo vroeg mogelijk stadium betrekken van burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden betrekken bij het beleid om in open wisselwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van het beleid te komen*"

Interactief beleid moet niet verward worden met de meer traditionele vormen van inspraak of participatie, waarbij het bestuur de inhoud volledig zelf wil bepalen en waarbij geen participanten bij de totstandkoming van het beleid worden betrokken. De rol van participatie blijft dan beperkt tot het ontvangen van informatie en waarbij het proces wordt beheerst door het bestuur.

11.2 DE VRAGEN:

1. Gekozen participatievorm

- 1.1. Vond u de totstandkoming van de StructuurvisiePlus een geschikt onderwerp voor interactief beleid?

☐ ja
☐ nee

Toelichting:

- 1.2 Is het vormgegeven proces voor de samenwerking vooraf voldoende duidelijk gemaakt?

☐ ja, proces was voldoende duidelijk
☐ nee, het proces was niet duidelijk

Toelichting:

- 1.3 Bestond er duidelijkheid over uw inbreng en uw belang bij de totstandkoming van de StructuurvisiePlus?

☐ ja, de inbreng en het belang van iedereen was duidelijk
☐ nee, de inbreng en het belang van sommige actoren was niet duidelijk

Toelichting:

- 1.4 Gekozen is voor het werken met klankbordgroepen: het Bemmels beraad, een externe klankbordgroep en een ambtelijke klankbordgroep. Is de keuze voor deze samenstelling voldoende duidelijk gemaakt?
- ☐ ja, de keuze is uitgebreid toegelicht
 - ☐ nee, het was onduidelijk waarom tot deze samenstelling is gekomen

Toelichting:

- 1.5 Zijn volgens u voldoende actoren betrokken bij het meedenken, meepraten en beslissen bij de totstandkoming van de StructuurvisiePlus?
- ☐ ja, binnen en buiten de organisatie zijn voldoende groepen en individuen betrokken die belang hebben bij het onderwerp
 - ☐ ja, groepen en individuen die zich meldden als geïnteresseerden zijn betrokken
 - ☐ nee, gebleken is dat er actoren ontbraken, maar er zijn extra inspanningen geleverd om bepaalde mensen of groepen te benaderen
 - ☐ de samenstelling van de bij het proces betrokken actoren is onduidelijk geweest

Toelichting:

- 1.6 Heeft u bepaalde belangengroepen gemist die bij de totstandkoming betrokken moesten worden?
- ☐ ja, ik heb bepaalde belangengroepen gemist
 - ☐ nee, de samenstelling van het interactieve proces was een goede afspiegeling van de betrokken belangen

Toelichting:

- 1.7 Is er nog gestreefd om actoren/burgers aan het proces toe te voegen?
- ☐ ja, maar voorstellen daarvoor zijn niet overgenomen
 - ☐ ja, maar er was geen animo voor
 - ☐ nee, het aantal actoren dat deel nam was voldoende
 - ☐ nee, er bestond geen animo

Toelichting:

- 1.8 Op welke wijze zijn de actoren voor het Bemmels beraad en de externe klankbordgroep benaderd om zitting te nemen in de klankbordgroepen?
- ☐ actoren zijn gericht benaderd
 - ☐ er was voldoende ruimte voor belangstellende groepen en individuele burgers om zich aan te melden

Toelichting:

- 1.9 Heeft het interactieve proces bijgedragen aan een betere verhouding tussen inwoners/betrokkenen en het gemeentebestuur?
- ☐ ja, het interactieve proces heeft hieraan bijgedragen
 - ☐ nee, het interactieve proces hierin geen verandering gebracht

Toelichting:

2. **De wijze van samenwerken.**

2.1 Waren de processtappen duidelijk?

- ☐ ja, iedereen wist waar hij/zij in het proces een rol had en waar hij/zij zich bevond
- ☐ de processtappen waren op zich duidelijk, maar dit was niet voor iedereen voldoende duidelijk
- ☐ nee

Toelichting:

2.2 Is er op het juiste moment politieke sturing gevraagd?

- ☐ ja, politieke sturing is op alle noodzakelijke momenten gevraagd, vooraf op de randvoorwaarden, later op het geheel
- ☐ ja, maar daar is geen gehoor aan gegeven
- ☐ alleen de randvoorwaarden zijn vooraf door de politiek vastgelegd
- ☐ nee, maar de politiek gaf alle ruimte

Toelichting:

2.3 Is de tijd goed benut?

- ☐ ja, er werden geen politieke en juridische deadlines overschreden
- ☐ nee, het proces duurde te lang

Toelichting:

2.4 Werd de inbreng van een ieder op prijs gesteld?

- ☐ ja
- ☐ gedeeltelijk
- ☐ nee

Toelichting:

2.5 Hebben actoren/burgers geprobeerd het proces te beïnvloeden?

- ☐ ja
- ☐ zo ja, in welke mate
- ☐ zo ja, wat is hieraan gedaan
- ☐ nee

Toelichting

2.6 Kunt u aangeven of het proces is beïnvloed door professionals?

- ☐ in grote mate
- ☐ in geringe mate
- ☐ er was voldoende mogelijkheid voor alle actoren om een inbreng te leveren

Toelichting

2.7 Werd voorkomen dat er bij actoren die meepraten verwachtingen werden gewekt?

- ☐ ja
- ☐ nee

Toelichting:

- 2.8 Vervulden de raadsleden een rol in het interactieve beleidsproces?
- ☐ ja, er waren steeds raadsleden aanwezig die het proces volgden en de mening van de burgers meenamen in het vervolgtraject (actieve volksvertegenwoordigers)
 - ☐ er waren raadsleden aanwezig die het proces volgden, maar onduidelijk was of men wat met de mening van de burgers heeft gedaan
 - ☐ nee

Toelichting:

- 2.9 Is gecontroleerd of de uitvoering conform de afspraken heeft plaatsgevonden?
- ☐ ja
 - ☐ nee, maar de betrokkenen zijn uitdrukkelijk gevraagd te melden als dit niet gebeurde zoals was afgesproken
 - ☐ nee

Toelichting:

- 2.10 Kunt u aangeven hoe tevreden u bent over het **vormgegeven en het verloop** van het proces?
- ☐ zeer tevreden
 - ☐ tevreden
 - ☐ niet tevreden

Toelichting:

3. Kwaliteit van het beleid.

- 3.1 Kunt u aangeven in hoeverre het interactieve proces heeft bijgedragen aan een breed gedragen StructuurvisiePlus
- ☐ het interactieve proces heeft bijgedragen aan breed gedragen beleidsdocument
 - ☐ het interactieve proces heeft geen meerwaarde gehad. De totstandkoming had ook op een andere wijze vormgegeven kunnen worden met hetzelfde resultaat.

Toelichting.

- 3.2. Is er een verruiming van ideeën geweest?
- ☐ ja, er zijn nieuwe ideeën ingebracht die zonder het interactieve proces niet aan het licht waren gekomen
 - ☐ ja, maar hier hadden we zelf ook kunnen komen zonder het interactieve proces
 - ☐ nee

Toelichting:

- 3.3. In welke mate bent u tevreden over de **uitkomst** van het interactieve proces
- ☐ zeer tevreden
 - ☐ tevreden
 - ☐ niet tevreden

Toelichting:

4. Overige omstandigheden

4.1 Zijn er omstandigheden geweest die van invloed zijn geweest op het proces zelf of op de uitkomst van het proces? Bijvoorbeeld: bestuurlijke ontwikkelingen, veranderde wetgeving, financiële omstandigheden.

- ☐ ja
- ☐ zo ja, kunt u deze noemen
- ☐ indien ja, kunt u aangeven op welke manier dit van invloed is geweest
- ☐ indien ja, in welke mate is dit van invloed geweest
- ☐ nee

Toelichting:

Hartelijk dank voor uw medewerking.

12 BIJLAGE 3 RESULTATEN INGEVULDE VRAGENLIJSTEN

Er zijn in totaal 53 vragenlijsten verzonden. De vragenlijsten zijn toegezonden aan:

- het bureau dat het interactieve proces heeft begeleid;
- het stedenbouwkundig bureau dat de StructuurvisiePlus inhoudelijk heeft opgesteld;
- de ambtelijke klankbordgroep;
- de externe klankbordgroep en het Bemmels beraad;
- de begeleidingsgroep en
- de verantwoordelijke portefeuillehouder.

Er zijn 21 vragenlijsten ingevuld geretourneerd $n=21$ (ofwel een respons 39,6%.)

De antwoorden en toelichting op de antwoorden uit de vragenlijsten zijn hieronder weergegeven.

Vraag	Ja	Nee	Opmerkingen/Toelichting
1. Vond u de totstandkoming van de StructuurvisiePlus een geschikt onderwerp voor interactief beleid	18 keer	1 keer 2 keer blanco	Is beleid op hoofdlijnen, voorafgaand aan uitvoeringsprojecten. Daarom geschikt voor het betrekken van anderen in een zo vroeg mogelijk stadium. Afwegingen en keuzes in het algemeen belang op structuurvisieniveau kunnen niet goed door individuen worden gemaakt. Breedte en belang van het onderwerp Structuurvisie is bij uitstek een product dat voor interactief beleid geschikt is. Raakt burgers ook direct. Burgers en belangenorganisaties hebben vaak heel andere belangen/visie dan beleidsmakers. De verenging van beleidsmakers wordt hierdoor tegengegaan. Grote kring van belanghebbenden. Ruimtelijke toekomstvisie ontwikkelen is uitermate geschikt onderwerp gezien de vele facetten die aan de orde komen om de bevolking en categorale belangengroeperingen erbij te betrekken. Meer draagvlak verkrijgen naar buiten toe. Vanwege: inbreng en kennis, integrale opzet met veel belangengroepen, "smeermiddel" meerdere gemeenten uit het verleden, positieve aanloop naar planvorming. De toekomstige ruimtelijke ontwikkeling is van grote invloed voor maatschappelijke organisaties, ondernemers en de bewoners.

Vraag	Ja	Nee	Opmerkingen/Toelichting
2. Is het vormgegeven proces voor de samenwerking vooraf voldoende duidelijk gemaakt?	15 keer	3 keer 1 keer helemaal niet duidelijk 2 keer blanco	Alleen externe partijen hebben een stem gekregen; is intern onvoldoende afgestemd. Niet helemaal duidelijk. Bij elke bijeenkomst werd dit duidelijk gemaakt. Er is een stappenplan voor het gehele proces gemaakt zodat voor iedereen duidelijk was wat de bedoeling was. Uitvoerig vastgelegd in een draaiboek; veel communicatie (krant, brief, internet.) Uitgebreid draaiboek opgesteld, dat is besproken met het college en de raad. Hierbij is bij elke bijeenkomst stilgestaan en is aangegeven in stap van het proces men is. Ook zijn er diverse communicatie-uitingen geweest.
3. Bestond er duidelijkheid over uw inbreng en het belang bij de totstandkoming van de StructuurvisiePlus?	13 keer	6 keer 4 keer blanco	Bepaalde beleidsvelden werden pas na uitdrukkelijk aandringen meegenomen Te weinig kans voor echte inbreng. Voor sommige deelnemers was het helemaal nieuw. Het grootste gedeelte kan dit niet en wist niet wat de bedoeling was Mogelijk waren er verborgen agenda's. Dat was mij niet duidelijk. Het leek vrij transparant..
4. Gekozen is voor het werken met klankbordgroepen: het Bemmels beraad, een externe klankbordgroep en een ambtelijke klankbordgroep. Is de keuze voor deze samenstelling voldoende duidelijk gemaakt?	13 keer	4 keer 2 keer blanco	Geen informatie vooraf en achteraf geen mogelijkheid voor nadere inbreng. Onvoldoende duidelijkheid welke groepen ingeschakeld werden.

Vraag	Ja	Nee	Opmerkingen/Toelichting
5. Zijn volgens u voldoende actoren betrokken bij het meedenken, meepraten en beslissen bij de totstandkoming van de StructuurvisiePlus?	ja, binnen en buiten de organisatie zijn voldoende groepen en individuen betrokken die belang hebben bij het onderwerp: 10 keer ja, groepen en individuen die zich meldden als geïnteresseerden zijn betrokken: 3 keer	nee, gebleken is dat er actoren ontbraken, maar er zijn extra inspanningen geleverd om bepaalde mensen of groepen te benaderen: 3 keer de samenstelling van de bij het proces betrokken actoren is onduidelijk geweest: 3 keer 2 keer blanco	Getracht is om ook verenigingen uit de kleine dorpen in de klankbordgroep te krijgen; is ten dele gelukt. Mij is zelfs niet bekend waarom juist ik werd gevraagd (via via had ik wel een aantal keer belangstelling getoond.) Met name is geprobeerd de inwoners van de kleine kernen erbij te betrekken; is niet helemaal gelukt bij gebrek bij sommigen aan belangstelling. De ondernemers waren wel uitgenodigd, maar zegden op het laatst af. De opkomst bij de tweede openbare avond viel tegen.
6. Heeft u bepaalde belangengroepen gemist die bij de totstandkoming betrokken moesten worden?	Ja, 6 keer	Nee, 13 keer 2 keer blanco	Ondernemers waren ondervertegenwoordigd. Veel werkgevers gemist De milieclubs, fietsersbond, andere kritische groepen..
7. Is er nog gestreefd om actoren/burgers aan het proces toe te voegen?	ja, maar voorstellen daarvoor zijn niet overgenomen: 1 keer ja, maar er was geen animo voor: 3 keer	nee, het aantal actoren dat deel nam was voldoende: 7 keer Onbekend: 8 keer 2 keer blanco	Goede afspiegeling van de belangengroepen uit de gemeente. Door inloopbijeenkomsten is geprobeerd de burgers om een reactie te vragen.
8. Op welke wijze zijn de actoren voor het Bemmels beraad en de externe klankbordgroep benaderd om zitting te nemen in de klankbordgroepen?	actoren zijn gericht benaderd: 15 keer	4 keer onbekend 2 keer blanco	Er is bewust voor een evenwichtige samenstelling gekozen, zodat niet een bepaald belang zou domineren.

Vraag	Ja	Nee	Opmerkingen/Toelichting
9. Heeft het interactieve proces bijgedragen aan een betere verhouding tussen inwoners/betrokkenen en het gemeentebestuur?	Ja, 9 keer	Nee, 6 keer Onbekend: 4 keer 2 keer blanco	Weinig zicht op. Bij besluiten en nieuwe ontwikkelingen wordt onvoldoende rekening gehouden met de StructuurvisiePlus. Eén zwaluw maakt nog geen zomer Nog steeds wordt het als voorbeeld gesteld van een goed interactief proces. Men heeft zich deels “los” weten te maken van de “oude” gemeenten en heeft nagedacht vanuit een nieuw gevormde gemeente. Tijdens het proces hebben diverse leden van de klankbordgroepen en de burgers aangegeven dat ze het prettig vonden om zo te worden betrokken..
10. Waren de processtappen duidelijk?	ja, iedereen wist waar hij/zij in het proces een rol had en waar hij/zij zich bevond: 8 keer de processtappen waren op zich duidelijk, maar dit was niet voor iedereen voldoende duidelijk: 9 keer	Nee: 2 keer 2 keer blanco	Proces duurde erg lang; hierdoor ontbreekt het zicht erop Werd telkens toegelicht.
11. Is er op het juiste moment politieke sturing gevraagd?	ja, politieke sturing is op alle noodzakelijke momenten gevraagd, vooraf op de randvoorwaarden, later op het geheel: 7 keer alleen de randvoorwaarden zijn vooraf door de politiek vastgelegd: 3 keer	nee, maar de politiek gaf alle ruimte: 3 keer 6 keer onbekend twee keer blanco	Door het maken van een draaiboek en tussenproducten aan de gemeenteraad voor te leggen kon de gemeenteraad sturen. Er lag een duidelijke richting van de politiek. Op belangrijke momenten in het proces van koerskeuze werden zgn. “tussenrapporten” aan de raad ter vaststelling voorgelegd. Na elke fase is de politiek betrokken.

Vraag	Ja	Nee	Opmerkingen/Toelichting
12. Is de tijd goed benut?	Ja: 7 keer	Nee, het proces duurde te lang: 9 keer Onbekend: 3 keer Twee keer blanco	Het proces duurde langer dan verwacht. Dit is niet vreemd, omdat het om een omvangrijk plan gaat. Daarnaast zijn zinvolle stappen ingevoegd zoals identiteitsdiscussie en een uitwerking van een visie op wonen en inbreidingslocaties. Door een aantal omstandigheden is de planning op een aantal momenten uitgesteld. Het proces heeft langer geduurd dan gepland.
13. Werd de inbreng van een ieder op prijs gesteld?	Ja: 15 keer Gedeeltelijk: 2 keer	Nee: 1 keer Onbekend: 1 keer Twee keer blanco	Pas na uitdrukkelijk bestuurlijk aandringen werd vakinhoudelijke inbreng meegenomen. Sommige leden eisten te veel tijd . Je zag het wel terug in de deelstappen, maar te weinig kritisch gebeurd in de eindfase. Alle inbreng was welkom. Uiteraard kan de gemeente niet aan alle inbreng tegemoetkomen.
14. Hebben actoren/burgers geprobeerd het proces te beïnvloeden?	Ja: 5 keer Zo ja, in welke mate: 2 keer (zie onder opmerkingen)	Nee: 8 keer Onbekend: 4 keer Blanco: 2 keer	Via bestuurlijk overleg met de portefeuillehouders. Onbekend is wat met de mening van belangengroepen is gedaan. Soms wel tijdens bijeenkomsten om andere onderwerpen onder de aandacht te brengen. Dar is ruimte aan gegeven. Soms moest wel worden bijgestuurd als iemand de discussie domineert dat anderen niet aan bod komen.
15. Kunt u aangeven of het proces is beïnvloed door professionals?	In grote mate: 2 keer In geringe mate: 7 keer	er was voldoende mogelijkheid voor alle actoren om een inbreng te leveren: 9 keer blanco: 2 keer	Door de tijd die men opeiste. Professionals spraken regelmatig in statements. Moet ook wel; er moet sturing worden gegeven aan de discussies zodat deze over de juiste onderwerpen gaan en ook alle relevante aspecten evenwichtig worden besproken

Vraag	Ja	Nee	Opmerkingen/Toelichting
16. Werd voorkomen dat er bij actoren die meepraten verwachtingen werden gewekt?	Ja; 14 keer	Nee: 4 keer Blanco: 3 keer	Door het zo interactief op te pakken, is het moeilijk geen verwachtingen te wekken. Iedereen wist dat de besluiten door de gemeenteraad moesten worden genomen; klankbordgroepen traden op als advieslichamen.
17. Vervulden de raadsleden een rol in het interactieve beleidsproces?	ja, er waren steeds raadsleden aanwezig die het proces volgden en de mening van de burgers meenamen in het vervolgtraject (actieve volksvertegenwoordigers): 7 keer er waren raadsleden aanwezig die het proces volgden, maar onduidelijk was of men wat met de mening van de burgers heeft gedaan: 10 keer	Nee: 2 keer Blanco: 2 keer	Waren vaak te passief aanwezig. Voor zover ik begreep waren de raadsleden toehoorders. Een aantal raadsleden ging bij de raad vooral voor eigen eer en glorie, weinig luisterend naar het proces. Er was een deel uit de raad dat het proces volgde.
18. Is gecontroleerd of de uitvoering conform de afspraken heeft plaatsgevonden?	Ja, 5 keer	nee, maar de betrokkenen zijn uitdrukkelijk gevraagd te melden als dit niet gebeurde zoals was afgesproken: 3 keer Nee: 4 keer Onbekend: 7 keer Blanco: 2 keer	Ja, tussentijds.

Vraag	Ja	Nee	Opmerkingen/Toelichting
19. Kunt u aangeven hoe tevreden u bent over het vormgegeven en het verloop van het proces?	Zeer tevreden: 3 keer Tevreden: 14 keer Redelijk: 1 keer	Niet tevreden: 2 keer Blanco: 2 keer	Geen zicht op voortgang proces en geen kennisname van het resultaat. Geen afronding dus, het proces is doodgebloed. Communicatie had beter gekund. Proces was OK. Het eindresultaat te afhankelijk van de sterkte van verschillende raadsleden.
20. Kunt u aangeven in hoeverre het interactieve proces heeft bijgedragen aan een breed gedragen StructuurvisiePlus	het interactieve proces heeft bijgedragen aan breed gedragen beleidsdocument: 12 keer	het interactieve proces heeft geen meerwaarde gehad. De totstandkoming had ook op een andere wijze vormgegeven kunnen worden met hetzelfde resultaat: 4 keer Onbekend: 3 keer Blanco: 2 keer	Hoop dat het als leidraad dient bij nieuwe ontwikkelingen en plannen. Burgers waren erbij betrokken en begrepen dat het een ingewikkeld proces was dan alleen vóór of tegen iets zijn.
21. Is er een verruiming van ideeën geweest?	ja, er zijn nieuwe ideeën ingebracht die zonder het interactieve proces niet aan het licht waren gekomen: 11 keer ja, maar hier hadden we zelf ook kunnen komen zonder het interactieve proces: 5 keer	Nee: 1 keer Onbekend: 2 keer Blanco: 2 keer	Absoluut. Er werden visies en belangen verwoord, waar op zijn minst notie van werd genomen De gemeenteraad heeft duidelijk eigen inbreng gehad (woningbouw vooral ook in de kleine kernen.). Misschien niet zozeer de ideeën zelf, maar wel beter zicht op hoe verschillende oplossingen zich verhouden tot verschillende belangen. Zo kun je weloverwogener kiezen.
22. In welke mate bent u tevreden over de uitkomst van het interactieve proces	Zeer tevreden: 2 keer Tevreden: 14 keer Redelijk tevreden: 1 keer	Niet tevreden: 2 keer Blanco: 2 keer	Open deuren, van alles wat. Geen veranderingen, onvoldoende visie.

Vraag	Ja	Nee	Opmerkingen/Toelichting
23. Zijn er omstandigheden geweest die van invloed zijn geweest op het proces zelf of op de uitkomst van het proces? Bijvoorbeeld: bestuurlijke ontwikkelingen, veranderde wetgeving, financiële omstandigheden.	Ja: 3 keer Zo ja: te benoemen: 3 keer; zie opmerkingen Ja, op welke manier van invloed: 0 keer Ja, in welke mate van invloed: 0 keer	Nee: 4 keer Nee: 1 keer Onbekend: 8 keer	Aanleg A15, Overbetuwe Park, Dorpskernen en verkeersproblematiek door dorpskernen. Dualisme, raadsprogramma, er waren te veel oude plannen van de voormalige gemeenten. Wij hebben structuurvisie kunnen gebruiken als beleidsdocument bij de later opgestelde plannen van de provincie en de Stadsregio. Ontwikkelingen KAN, verlengen A15 of gevoeligheden tussen de drie voormalige gemeenten (keuze gemeentehuislocatie.)

13 BIJLAGE 4: LITERATUURLIJST.

Drs. M. Boedeltje en Drs. L. De Graaf: Paper politicologenetmaal 2004; Draagvlak nader bekeken. Een verkenning van het begrip draagvlak binnen interactief beleid op lokaal niveau vanuit een normatief en instrumenteel perspectief. Enschede/Utrecht 2004.

Prof. Dr. J.Th.A. Bressers en Dr. F.J.H.M. Coenen. Reader Methoden van Beleidsanalyse. Enschede 2003.

J. Edelenbos en R. Monnikhof. Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie. Utrecht 2001.

Gemeente Lingewaard: meerdere documenten die betrekking hebben op de totstandkoming van de StructuurvisiePlus, zoals:

- StructuurvisiePlus september 2004;
- Rapportage hoofdverkeersstructuur 2004;
- Nota analyse, sterkten en zwakten 2002;
- Nota ruimtelijke strategie 2003;
- Raadsvoorstel 17 mei 2001;
- Draaiboek StructuurvisiePlus 2001;
- Diverse verslagen bijeenkomsten klankbordgroepen;
- Diverse verslagen monitoringsgroep;
- Raadsbesluiten gemeente Bemmelen/Lingewaard 2001-2005.

Prof. Mr. A.J. Hoekema, Mr. N.F. van Manen, Drs. G.M.A. van der Heijden, Prof. Mr. I.C. van der Vlies en Dr. B. De Vroom. Integraal bestuur. De behoorlijkheid, effectiviteit en legitimiteit van onderhandelend bestuur.

Dr. I. Pröpper en Drs. D. Steenbeek. De aanpak van interactief bestuur: elke situatie is anders. Amsterdam 2001.

Dr. W. Trommel. Reader inleiding management in de publieke sector. Enschede augustus 2002.

SGBO-rapport "De waardering van Lingewaard". Rapport d.d. 2 november 2006, uitgebracht naar aanleiding van de inwonersenquête 2006.

Fysica van Samenwerking. Naar een krachtenfusie van Burgers, Bestuurders, Bureaucraten en Bedrijven. Redactie: A. de Rooy. Zesenvoertig auteurs. Zaltbommel 2004.

Dr. B. De Vroom en Dr. M.R.R. Ossewaarde. Caseboek interactief bestuur. Enschede 2002.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Rapport vertrouwen in de buurt. Den Haag 2005.