



Universiteit Twente
de ondernemende universiteit

Cultuur in Samenspraak?

Evaluatie van een interactief beleidsproces



Ter afronding van de bachelor Bestuurskunde
Enschede, 18 juni 2009
F. Starke, S0091103

Examinator Universiteit Twente:	Dr. P.J. Klok
Meelezer Universiteit Twente:	Dr. H.G.M. Oosterwijk
Intern begeleider gemeente Zutphen:	Drs. E.H. Blom

Inhoud

Voorwoord	2
Samenvatting	3
1. Probleemstelling	4
1.1. Aanleiding	4
1.2. Doelstelling	4
1.3. Relevantie	5
1.4. Vraagstelling en deelvragen	5
2. Theorie	6
2.1. Inleiding	6
2.2. Theoretisch Kader	6
2.2.1. Interactief beleid	
2.2.2. Essenties van interactieve beleidsvorming	
2.2.3. Participatieladder	
2.2.4. Participatieproces	
2.2.5. Gevaren voor het proces	
3. Onderzoeksmethode	11
3.1. Onderzoeksontwerp	11
3.2. Operationalisatie	12
3.2.1. Interactief beleid	
3.2.2. Essenties van interactieve beleidsvorming	
3.2.3. Indicatoren voor interactief beleid	
3.2.4. Procesontwerp	
3.2.5. Criteria voor vragenlijst	
3.2.6. Bestuur en belanghebbenden	
3.2.7. Nota Kunst en Cultuur	
4. Empirie	15
4.1. Criteria van het college	15
4.2. Interne evaluatie	16
4.3. Uitkomsten getoetst aan criteria	17
4.4. Uitkomsten getoetst aan literatuur	21
5. Conclusies en aanbevelingen	26
5.1. Conclusies	26
5.2. Aanbevelingen	28
6. Nawoord	29
7. Literatuurlijst	30
7.1. Geraadpleegde documenten	30
7.2. Geraadpleegde literatuur	31
Bijlage I - Interview	32
Bijlage II - Indicatoren voor participatie	34
Bijlage III - Procesverloop	35

Voorwoord

Na ruim vier jaar hard en minder hard studeren kwam ook voor mij het moment om aan de bacheloropdracht te beginnen, die de afronding zou vormen voor de algemene bestuurskundige fase. Na dit moment zal ik mij gaan toeleggen op een veel specifiekere deel van dit zeer brede vakgebied, in de vorm van een master.

Maar voordat aan een dergelijke opdracht begonnen kon worden, moest er natuurlijk eerst een opdrachtgever zijn. Deze werd gevonden in de vorm van de gemeente Zutphen, waar men nog een aantal vragen had die door studenten konden worden uitgewerkt. Het is dan november 2008. Ik wordt door mijn begeleidster(s) ingeleid in het probleem, namelijk dat men nogal benieuwd is naar de ervaringen met het door hun gevoerde interactieve beleid bij de betrokkenen uit de stad.

Om dit onderzoek uit te kunnen voeren heeft men voor mij een plek gezocht, en gevonden, op de afdeling communicatie. Niet alleen zat ik hier bij mijn begeleidster Harriët Blom, maar wij werden daarbij vergezeld door enkele andere, communicatief zeer vaardige, dames en heren.

Voor u ligt het resultaat van een periode inlezen, produceren, interviewen, verwerken en analyseren. Dit resultaat was nooit zo geweest zonder de hulp van mijn docent, dr. P.J. Klok, mijn begeleidsters en mijn collega's die zeer geïnteresseerd en rustig mijn verhalen en problemen aanhoorden. Waarvoor dank.

In deze scriptie zult u uiteindelijk mijn aanbevelingen aan de gemeente Zutphen vinden waarmee zij in de toekomst beleid beter in samenspraak kunnen ontwikkelen. Deze zijn tot stand gekomen na interviews met de participanten, op basis waarvan het beleid getoetst kan worden op de criteria uit de literatuur en die gesteld door Zutphen.

Borne, 11 juni 2009

Samenvatting

Vanuit het college van Burgemeester en Wethouders in de gemeente Zutphen is bepaald dat Ontwikkelen in Samenspraak één der speerpunten in het beleid moest worden. Dit hield in dat bij het ontwikkelen van nieuw beleid er een interactief traject ingegaan diende te worden. In deze zelfde periode speelde ook de behoefte aan een nieuw kunst- en cultuurbeleid. Deze nieuwe, nog te schrijven, Kunst- en Cultuurnota werd dan ook aangemerkt als één van de proeftuinen voor Ontwikkelen in Samenspraak, waarin werkwijzen ontwikkeld konden worden. Voorjaar 2008 werd de definitieve nota gepresenteerd, maar er bleven vragen bestaan omtrent de gang van zaken in het interactieve traject. Dit is wellicht niet zo soepel verlopen als gewenst. Dit leidde tot de vraagstelling die ten grondslag ligt aan dit onderzoek en luidt als volgt:

Is de Kunst en Cultuurnota tot stand gekomen volgens de criteria van Ontwikkelen in Samenspraak en tot welke aanbevelingen leiden de bevindingen van de partners?

Om deze vraag uit te werken zijn er niet alleen criteria nodig die gesteld worden vanuit de gemeente Zutphen, maar ook vanuit de literatuur zijn een aantal criteria te stellen waaraan dit proces getoetst kan worden. Voor aanvang van dit interactieve traject zijn er binnen de organisatie geen criteria geformuleerd, maar het traject zelf zou van moeten worden geleerd. Die ervaringen zijn gebruikt om tot de 'startcondities' te komen waar toekomstige interactieve processen aan dienen te voldoen en waar ik uiteindelijk aan heb getoetst. Deze luiden als volgt:

1. Er is duidelijkheid over doel, uitgangspunten en randvoorwaarden van het traject.
2. Dit heeft geleid tot ruimtelijke, financiële en politiek/bestuurlijke kaders.
3. Er is een inventarisatie van mogelijke partners
4. Met de betrokken interne afdelingen zijn afspraken gemaakt (over te leveren diensten).
5. Er is duidelijkheid over de rol en verantwoordelijkheid van interne en externe partners.
6. Er is zicht op de grote lijnen, fasering en beslismomenten van het proces.
7. Er is een samenspraakvaardige projectleider op het project.

Ook vanuit de literatuur volgen een aantal criteria. Edelenbos heeft er vier geformuleerd: openheid, gelijkwaardigheid, debat en invloed. Al deze vier dienen voor een beschrijving van de mate van interactiviteit, maar vooral de laatste is expliciet geoperationaliseerd in de vorm van de participatieladder.

Om tot conclusies te komen over de mate waarin voldaan is aan al deze criteria is een interview gemaakt en zijn gesprekken gevoerd met 19 deelnemers aan het project. Zij maken deel uit van een groep van 30 'sleutelpersonen', vertegenwoordigers van de belangrijkste culturele instellingen in Zutphen. Deze interviews brachten naar voren dat van de zeven startcondities vier stuks zijn behaald, te weten het formeel bestaan van kaders, de inventarisatie van mogelijke partners, het aanwezig zijn van afspraken met betrokken interne afdelingen en duidelijkheid over rollen in het proces. De overige drie, duidelijkheid over uitgangspunten en randvoorwaarden, de samenspraakvaardige projectleider en de duidelijkheid over grote lijnen, fasering en beslismomenten is echter minder goed op gescoord. Met name de laatste verdiend enige nuancering, gedurende het proces is de eerste projectleider (die is geselecteerd op zijn affiniteit met het cultuurbeleid) vervangen omdat hij niet wist te leveren wat de wethouder graag wilde.

Op basis van de criteria uit de literatuur zijn er ook verbeterpunten te vinden. Het proces heeft alle kenmerken van de trede 'adviseren' op de participatieladder, maar bij gebrek aan mate van binding aan de uitkomsten heb ik het een 'ongebonden advies' genoemd, een tussenstap tussen 'raadplegen' en 'adviseren'. Bij het element inhoudelijke openheid kwam dit ook als heikel punt naar voren, er was geen duidelijkheid over de werkelijke mate van binding aan de uitkomsten, wat bij actoren teleurstelling heeft teweeggebracht en wat een averechts effect kan hebben op het draagvlak dat gecreëerd diende te worden met dit project.

De aanbevelingen richten zich dan ook op drie punten: 1. Een bewuste keuze tussen inhoudelijke en procesvaardigheden of probeer deze te combineren tussen projectleider en beleidsambtenaar. 2. Duidelijkheid over uitgangspunten en randvoorwaarden kunnen het de projectleider makkelijker maken om zowel bestuurlijk als maatschappelijk draagvlak te scoren en het spanningsveld tussen beide verkleinen en 3. Duidelijkheid over de doorwerking van de input van actoren voorkomt teleurstelling achteraf en biedt het project zo meer kansen om draagvlak te kweken.

1. Probleemstelling

1.1 Aanleiding

Bij het aantreden van het huidige college van Burgemeester en Wethouders werd als een van de speerpunten in het Collegeakkoord 'Ontwikkelen in Samenspraak' genoemd. Wat dit inhoudt staat als volgt beschreven:

We betrekken in een zo vroeg mogelijk stadium inwoners bij grootschalige ontwikkelingen. Dit geldt voor ruimtelijke ontwikkelingen maar zeker ook voor zaken die de sociale infrastructuur betreffen. Een belangrijk voorbeeld is het opzetten van een plan van aanpak voor de uitvoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Dit gaan we samen met de partners uit het veld doen. Voor ruimtelijke projecten willen we een nieuw model ontwikkelen waarbij het doel is dat de gemeente, burgers en externe betrokkenen (bijvoorbeeld corporaties en ontwikkelaars) vroegtijdig betrokken worden. Zo willen wij een ontwikkeling tot stand brengen waarin durf en draagvlak elkaar vinden. Het moet een model worden dat we vervolgens in volgende projecten toepassen. (B&W, 2005:5)

Vijf proeftuinen (pilot projecten) werden aangewezen om de werkwijzen rondom Ontwikkelen in Samenspraak (OIS) vast te stellen en een werkgroep werd opgericht om het algemene overzicht te bewaren en ervaringen uit te wisselen. Uit deze werkgroep is een taakgroep voortgekomen die een instrumentenkoffer moest ontwikkelen voor latere projecten die gebruik maken van OIS (werkgroep, 2007:2)

Één van die proeftuinen was de nota Kunst en Cultuur. Deze nota bestaat uit een koersdocument en een structuurvisie en het eerste document is ontwikkeld in samenspraak. Een extern projectleider is daartoe aangenomen en heeft samen met een interne beleidsmedewerker het project op poten gezet. Dit heeft geresulteerd in een aantal bijeenkomsten waarbij ideeën zijn geopperd en zo'n 30 interviews met sleutelpersonen (zie voor een uitgebreide beschrijving van het procesverloop bijlage III). Van een kleine, besloten bijeenkomst waarin medewerkers van de Gemeente Zutphen ideeën en beelden konden spuien tot een brede, integrale bijeenkomst waar iedereen welkom was.

Het Ontwikkelen in Samenspraak proces is inmiddels afgerond en het koersdocument is een feit. Rest nu nog de vraag hoe dit proces is verlopen en welke aanbevelingen er te maken zijn voor toekomstige projecten die volgens de principes van OIS zullen verlopen. Daarvoor dit onderzoek, waarin de ervaringen van 'de partners uit het veld' centraal zullen staan bij het formuleren van een antwoord op de vraag of de doelstellingen die het college van B&W heeft gesteld behaald zijn of niet. Ter inleiding daarop zal een korte literatuurstudie plaatsvinden en op basis daarvan een aantal criteria gesteld worden waaraan het onderzochte proces eveneens getoetst zal worden.

1.1. Doelstelling

Volgens Hoogerwerf is het evalueren van beleid belangrijk, omdat evaluatie onmisbaar is voor het zorgvuldig bijsturen van een gevoerd beleid. Wanneer uit evaluatie van overheidsbeleid blijkt dat bepaalde doeleinden ten aanzien van de werkgelegenheid of het milieu niet worden bereikt, dan rijst de vraag hoe dit valt te verklaren. (Bressers en Hoogerwerf, 1995:19).

Dit onderzoek betreft een procesevaluatie, waarin ik de criteria – zowel de criteria gesteld in wetenschappelijke literatuur als de criteria gesteld door het bestuur – uiteen zal zetten, door middel van interviews een beeld zal vormen van het verloop van het proces en de uitkomsten daarvan toetsen aan de criteria. Op basis daarvan zal ik uiteindelijk aanbevelingen kunnen doen voor Ontwikkelen in Samenspraak trajecten in de toekomst en voor eventueel vervolgonderzoek.

1.1.1. Relevantie

Voor de Gemeente Zutphen is het van belang om te leren van haar beleid. Ontwikkelen in Samenspraak is opgezet vanuit bepaalde motieven. Enkele daarvan kunnen zijn het vergroten van de kwaliteit van de uitkomsten van het traject en het vergroten van het draagvlak voor het uiteindelijke beleid (De Graaf, 2007:1)

Dit onderzoek zal uitsluitsel bieden over het al dan niet behaald hebben van deze motieven en over het beeld dat de betrokkenen hebben over het Ontwikkelen in Samenspraak. De aanbevelingen zullen erop gericht zijn toekomstige projecten die volgens Ontwikkelen in Samenspraak werken te verbeteren zodat die waar mogelijk meer aansluit bij de wensen en doelen van de betrokkenen.

1.1.2. Vraagstelling en deelvragen

De centrale vraag die ik mij stel in dit onderzoek luidt als volgt:

Is de Kunst en Cultuurnota tot stand gekomen volgens de criteria van Ontwikkelen in Samenspraak en tot welke aanbevelingen leiden de bevindingen van de partners?

Om tot een geleidelijke opbouw van het antwoord op deze vraag te komen, heb ik de volgende deelvragen geformuleerd. Verdere uitleg bij deze vragen en hoe ik tot de antwoorden ga komen zijn te vinden in hoofdstuk 3.

1. *Wat verstaat de Gemeente Zutphen onder Ontwikkelen in Samenspraak en welke doelen en criteria heeft zij zich daarbij gesteld?*
2. *Wat heeft de interne evaluatie van de proeftuin Kunst en Cultuur opgeleverd?*
3. *Wat zijn ervaringen van de externe partners met het project en in hoeverre voldoet het totstandkomingproces gezien die ervaringen aan de doelen en criteria van het college?*
4. *Hoe scoort de totstandkoming van de Kunst en Cultuurnota binnen Ontwikkelen in Samenspraak op de kenmerken van goed interactief beleid en de participatieladder?*
5. *Welke aanbevelingen komen er uit deze evaluatie om de werkwijze van Ontwikkelen in Samenspraak te verbeteren?*

2. Theorie

2.1. Inleiding

Om tot een onderzoek te kunnen komen naar de kwaliteit van het verloop van het totstandkomingproces van de nota Kunst en Cultuur is het belangrijk om een aantal concepten goed uit te werken. De wens van het college is om beleid en plannen samen te ontwikkelen. Daar sluit vanuit de wetenschappelijke literatuur het concept interactieve beleidsvorming bij aan. Hieronder zal ik dat concept verder uitwerken en beschrijven welke vormen daarvan bestaan. Ook zal ik uitwerken welke bestuursstijl het beste bij welke beleidsituatie past en de verschillende kenmerken van die situaties uiteenzetten.

Het belangrijkste in dit onderzoek is echter of het proces goed is verlopen. Maar wat is goed? Dit behoeft operationalisering. Dat betekent dat ik zal uitwerken hoe deze processen verlopen, en aan welke criteria de processen rondom de totstandkoming van de nota Kunst en Cultuur te toetsen zijn. Uiteindelijk zijn het de criteria van het college die bepalen wat de normatieve kant van dit vraagstuk is en dat zal worden uitgewerkt in de empirische hoofdstukken.

2.2. Theoretisch Kader

2.2.1. Interactief beleid

Pröpfer en Steenbeek noemen in hun boek interactief beleid de wijze van beleid voeren waarbij de overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in een open wisselwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen (Pröpfer en Steenbeek, 2001:15).

Volgens De Graaf is het opvallende in deze definitie de vroege fase in het beleidsproces, de relatie tussen enerzijds een overheidsinstelling en anderzijds belanghebbenden en de open wisselwerking. Deze combinatie van elementen volgt de veronderstelling dat het bestuur door middel van meer interactie met belanghebbenden in de beleidsvormende fase meer draagvlak voor het beleid krijgt, waardoor in de uitvoering het beleid meer effect en een hogere legitimatie heeft. Volgens hem geeft deze definitie impliciet weer dat belanghebbenden op bepaalde momenten tot op zekere hoogte mogelijkheden hebben om het beleid (van de overheid) te beïnvloeden (De Graaf, 2007: 32).

Pröpfer en Steenbeek wijzen op het onderscheid tussen interactief beleid en inspraak. Waar het bij inspraak gaat om de mogelijkheid van anderen om iets te zeggen over het beleid van de overheid, kan interactief beleid verder gaan. Het kan ook gaan om het gezamenlijk beleid van de overheid met andere partijen. Het is zelfs mogelijk dat het beleid van maatschappelijke partijen centraal staat en dat omgekeerd de overheid 'de gelegenheid krijgt' dat beleid te ondersteunen (Pröpfer en Steenbeek, 2001:48).

Er zijn verschillende motieven voor interactief beleid te onderscheiden. In de inleiding noemde ik al het vergroten van de kwaliteit van het beleid en het vergroten van het draagvlak. Maar er zijn er meer. Op basis van deze motieven kunnen we beter snappen waarom gemeenten kiezen voor interactieve projecten. Edelenbos noemt de volgende motieven voor interactief beleid (2000:81 e.v.):

- Dichten van de kloof tussen burger en gemeentebestuur: de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen lopen al geruime tijd terug en dat werkt het geloof in een kloof tussen burger en bestuur in de hand. Door de burger bij het beleid te betrekken zal die kloof kleiner moeten worden.
- Vergroten democratische legitimiteit: interactief beleid wordt gezien als een vorm van directe democratie die in een indirecte democratie wordt toegelaten of als een manier om indirecte democratie meer open te maken. Een aanvulling op het parlementair stelsel. Omdat burgers en instellingen directer invloed kunnen hebben op de inhoud van het beleid en het proces, waarbij hun preferenties en belangen vertaald kunnen worden in plaats van dat ze moeten kiezen op een partij die een bepaald pakket van belangen en preferenties in zich heeft.
- Vergroten draagvlak van beslissingen: Door de invloed die burgers en instellingen kunnen hebben op het beleid zullen zij een meer positieve opvatting, houding en/of gedraging hebben ten opzichte van dat beleid.

- Streven naar integraliteit in beleid: Meer beleidssectoren krijgen contact met elkaar in een horizontale wisselwerking tussen diverse overheden en tussen organisatieonderdelen van deze overheden.
- Vergroten van het probleemoplossend vermogen: Door het aanboren van kennis, deskundigheid en creativiteit van meerder actoren kan het beleidsprobleem in al zijn facetten beter begrepen worden en oplossingen met een groot oplossend vermogen worden bedacht.
- Verhogen van de kwaliteit van beleid: Hangt samen met het vorige motief en gaat er vanuit dat door verschillende perspectieven en ideeën en door meerdere vormen van kennis, informatie, vaardigheid en ervaring een betere analyse van het probleemveld mogelijk is en er een betere oplossing kan worden gecreëerd.
- Vergroten van bestuurlijke slagvaardigheid: Participanten wenden hun energie op een positieve en constructieve wijze aan, zo wordt een reactieve en destructieve houding voorkomen. Zo zullen participanten afzien van weerstand in de vorm van inspraak, bezwaar en beroep, waardoor de snelheid van het proces en slagvaardigheid van het bestuur worden verhoogd

2.2.2. Essenties van interactieve beleidsvorming

Er zijn vier centrale elementen van interactieve beleidsvorming te noemen, volgens Edelenbos (2000:40). Deze luiden: openheid, gelijkwaardigheid, debat en invloed. Interactieve beleidsvorming is een vorm van besturen die getypeerd kan worden als een open beleidsstijl. Het *open karakter* van deze beleidsstijl impliceert dat expliciet rekening wordt gehouden met de pluriformiteit en geldigheid van belangen en perspectieven. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen drie soorten openheid: inhoudelijke, procesmatige en actor-openheid. Bij inhoudelijke openheid gaat het om de ruimte voor nieuwe ideeën, plannen en handelingen en de ruimte om af te wijken van opvattingen, voornemens en handelingskaders van de initiatiefnemer. Onder openheid van het proces kan worden verstaan dat deelname aan het interactieve beleidsproces voor iedereen mogelijk is, op voorhand worden niet bepaalde 'lastige' participanten geweerd. Tenslotte geeft openheid van actoren aan in hoeverre actoren een open en onbevangen houding aannemen in het interactieve proces.

Het element *gelijkwaardigheid* brengt tot uitdrukking dat alle inbreng van iedere belanghebbende van gelijke waarde moet zijn voor het interactieve beleidsproces. Als gegeven moet worden beschouwd dat er tussen actoren op basis van een aantal eigenschappen een bepaalde ongelijkheid is, Edelenbos wijst er op dat er een zo gelijk mogelijke verdeling van middelen tussen de deelnemers van het proces dient te zijn (Edelenbos, 2000:42).

Interactieve beleidsvorming heeft een normatieve veronderstelling dat er sprake is van een *debat* tussen belanghebbenden op basis van een redelijk vertoog. De kracht van het argument wordt bepaald door diens (inhoudelijke) redelijkheid en niet door retorische trucs (Edelenbos, 2000:43).

Een belangrijk (impliciet) kenmerk van interactieve beleidsvorming is *invloed* van 'normale burgers' en belanghebbenden op beleidsvorming. Er is sprake van beleidsbeïnvloeding, dat wil zeggen dat beleidsoplossingen niet op voorhand al vastgelegd zijn. Als maat voor invloed van participanten in beleidsvorming is er de participatieladder, welke hieronder behandeld zal worden (Edelenbos, 2000:45).

2.2.3. Participatieladder

In de literatuur zijn enkele participatieladders te vinden. Op die participatieladders zijn verschillende maten van interactiviteit te vinden waarop projecten in te delen zijn. Pröpper en Steenbeek (2001:53) onderscheiden in hun boek zeven verschillende bestuursstijlen, waarvan vier interactief. Daaraan verbinden zij kenmerken en rollen van zowel de participant als de bestuurder. Deze bestuursstijlen staan op een participatieladder, met op de bovenste trede de meest interactieve stijl. Niet alleen Pröpper en Steenbeek hebben een dergelijke ladder ontworpen. Ook Edelenbos en Monnikhof hebben een dergelijke ladder ontwikkeld. Die van hen telt vijf treden, maar in tegenstelling tot die van Pröpper en Steenbeek kennen zij geen niet-informatieve trede (waar overigens het participatieve karakter van te betwijfelen valt) (Edelenbos en Monnikhof, 2001: 242). In de tabel hieronder heb ik de beide ladders met elkaar vergeleken en de stijlen van Pröpper gecombineerd met de treden van Edelenbos. Zo vallen de vormen van interactief beleid van Edelenbos te operationaliseren aan de hand van de kenmerken van Pröpper. Zie hiervoor figuur 2.1.

Pröpper en Steenbeek wijzen erop dat de openheid van het proces en de openheid voor andere partijen toenemen vanaf de gesloten autoritaire stijl tot en met de participatieve stijl. Bij de delegerende, samenwerkende en de faciliterende bestuursstijl hoeven deze niet toe te nemen en kunnen zij zelfs afnemen, bijvoorbeeld als de overheid samenwerkt met een beperkt aantal partijen en achter gesloten deuren met hen vergadert (Pröpper en Steenbeek 1998:292-301).

	Trede	Stijl	Kenmerken
1	Meebeslissen	Faciliterend	Het bestuur biedt hierbij ondersteuning aan de participant/initiatiefnemer. Dit kan ondersteuning zijn in de vorm van tijd, geld, deskundigheid of materiële hulpmiddelen.
2	Coproduceren	Samenwerkend	Het bestuur werkt op basis van gelijkwaardigheid met andere partijen samen, de participant is een samenwerkingspartner.
		Delegerend	Het bestuur geeft aan de participant (medebeslisser) de bevoegdheid om binnen randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen of uitvoering aan beleid te geven. Het verschil met bovenstaande is dat daar gesproken wordt over de ontwikkeling van beleid of plannen en hierbij over de uitvoering van beleid.
3	Adviseren	Participatief	Het bestuur vraagt een open advies waarbij veel ruimte voor discussie en inbreng is. Dit betekent dus dat de participant (adviseur) een eigen probleemdefinitie en oplossingsrichting kan aangeven.
4	Raadplegen	Consultatief	Het bestuur raadpleegt de participant (consultor) over een gesloten vraagstelling: deze kan zich uitspreken over een gegeven beleidsaanpak binnen een gegeven probleemomschrijving.
5	Informereren	Open autoritair	Het bestuur voert geheel zelfstandig beleid. Om het beleid bekend te maken, verschaft het hierover informatie. Om het beleid te laten slagen, tracht het doelgroepen zo nodig te overtuigen of te overreden.
-	Participant wordt niet betrokken	Gesloten autoritair	Het bestuur voert geheel zelfstandig beleid en verschaft hierover geen informatie.

Figuur 2.1: Participatieladder met bijbehorende bestuursstijlen en kenmerken van bestuurder en participant, Bron: Edelenbos et al, 2006:21

Voor elk van de bovenstaande verschillende bestuursstijlen zijn er natuurlijk talloze beleidssituaties te bedenken.

Wel is het belangrijk om niet te veronderstellen dat er gestreefd moet worden naar de bovenste trede. Meer participatie is nu eenmaal niet altijd beter, zoals De Graaf terecht opmerkt, dat is namelijk per situatie verschillend (De Graaf, 2007: 29).

2.2.4. Participatie proces

Volgens Edelenbos leidt interactief beleid tot een toenemende procesmatige en inhoudelijke complexiteit. Het beleidsproces raakt immers overvol van actoren, die verschillende belangen hebben. Er ontstaat een markt van ideeën, argumenten, informatie, kennis, belangen en waarden die niet altijd makkelijk samengaan (Edelenbos, 2000:4).

In een eerder artikel (Edelenbos, 1998:309-316) merkt hij op dat de ene overheid beter met deze explosie van complexiteit om kan gaan dan de andere. Edelenbos probeert daarom het interactieve proces vorm te geven met een procesarchitect en een procesmanager. Hij noemt een zestal aspecten die aan de orde moeten komen in een procesontwerp:

1. Organisatie van het proces: er wordt aandacht besteed aan rollen, posities, taken en verantwoordelijkheden van en informatiestromen tussen belanghebbenden.
2. Bepaling van de randvoorwaarden: het markeren van het speelveld, onder andere door de deadline van het proces, het budget en inhoudelijke randvoorwaarden.
3. Opstellen van de spelgedragsregels: afspraken over de wijze van interacteren en communiceren om tot besluitvorming te komen.

4. Plan ter activering/mobilisatie van belanghebbenden: strategie om de representativiteit van belangen en perspectieven in het beleidsproces zo hoog mogelijk te maken, ter vergroting van de variëteit van de probleemperceptie en de oplossingsrichtingen.
5. Formulering van in- en uitstapregels: de regels geformuleerd ten aanzien van het voortijdig verlaten van het proces of tijdens het proces binnenstappen van een actor.
6. Wijze van besluitvorming: bepaald wordt door wie en op welke wijze tot finale besluitvorming wordt gekomen.

Procesmanagement behelst het faciliteren van de onderhandelingen tussen de verschillende belanghebbenden (hoofdprocessen), ten tweede uit voorbereidende activiteiten zoals het verzorgen van mailings en het verrichten van (voor)onderzoek en ten derde het koppelen van interactieve processen aan reguliere overlegbijeenkomsten, zowel binnen als buiten de overheidsorganisatie.

Volgens Van der Arend bestaat een procesontwerp uit spel- en gedragsregels die een procesmanager opstelt in overleg met de deelnemers aan het proces. Maar daarnaast kent het procesontwerp een bepaalde opbouw in onderdelen, waarmee de interacties in de tijd worden georganiseerd: wie, wanneer, op welke manier een rol krijgt (Van der Arend, 2007:171).

De Raad voor het Openbaar Bestuur komt ook met een aantal condities waaraan interactief beleid dient te voldoen (ROB, 2002:38). De door Edelenbos genoemde aspecten komen, impliciet dan wel expliciet, hierin naar voren, maar daarnaast nog de volgende:

- Interactief beleid alleen bij het juist probleem en wel een '*wicked problem*', waarbij sprake is van veel onzekerheden over oorzaken, achtergronden, oplossingen, en veel onenigheid over normen en waarden. Slechts dan is meerwaarde te verwachten omdat interactieve beleidsvorming zowel onzekerheid reduceert als tot een zeker mate van overeenstemming kan leiden.
- Vermijd politieke interventie gedurende het inspraakproces.
- De uitkomsten maken onderdeel uit van de besluitvorming en het politiek bestuur geeft daar een (beargumenteerde) mening over en argumenteert waarom bepaalde uitkomsten al of niet worden overgenomen.
- Dit standpunt is openbaar en wordt teruggekoppeld aan de deelnemers.

2.2.5. Gevaren voor het proces

Edelenbos onderscheidt een drietal gevaren voor het interactieve beleidsvormingsproces die voort kunnen komen uit een aantal dilemma's waarmee een procesbegeleider zich geconfronteerd kan zien. Deze geef ik kort samengevat hieronder weer en kunnen uiteindelijk gebruikt worden ter verklaring van een aantal bevindingen.

Een verkeerd moment van participatie. Het is vaak moeilijk om actoren al vroeg in het proces te bewegen om met probleempercepties en oplossingsalternatieven te komen. Variëteit daarin komt pas laat in het proces op gang, terwijl in die eindfase vaak meer termen van selectie en convergentie wordt gedacht. Mogelijke verklaringen daarvoor zijn vaagheid van het beleidsonderwerp of van waar het proces uiteindelijk toe zal leiden. Ook zijn belanghebbenden niet altijd geïnteresseerd in het doen van voorwerk, maar raken dat pas als er wordt toegewerkt naar resultaten. Daarnaast wordt verderop in het proces het onderwerp concreter en voorstelbaarder. Oplossingsrichtingen daarvoor zijn volgens Edelenbos het maken van een discussienota waarin het probleem ruw wordt geschetst. Deze 'agenda van het bestuur' kan vervolgens een 'agenda van de belanghebbenden' opwekken. Het is wel belangrijk om aan te geven dat deze nota geen vaststaand beleidsvoornemen is van het bestuur.

Teveel randvoorwaarden die als te hard worden voorgesteld. Het is van tevoren belangrijk om de randvoorwaarden aan te geven waaraan de probleem- en oplossingsrichting dienen te voldoen. Ook is belangrijk om aan te geven hoe hard deze randvoorwaarden zijn. Als een voorwaarde achteraf toch soepeler blijkt te zijn dan voorgesteld, kunnen participanten zich 'beetgenomen' voelen. Als oplossing wordt door Edelenbos aangedragen dat vertegenwoordigers van die voorwaarden kunnen deelnemen in het proces en zo gedurende het proces de hardheid van de voorwaarden kunnen heroverwegen.

Het spanningsveld tussen twee werelden. De ambtenaar die in het interactief beleidsproces terecht komt heeft nu niet alleen meer te maken met zijn dienstbaarheid aan het bestuur, maar ineens ook een dienstbaarheid aan belanghebbenden. Ambtenaren die uit het interactieve proces resultaten behalen met een voldoende maatschappelijk draagvlak lopen kans voldoende bestuurlijk draagvlak te ontberen. Als oplossing noemt Edelenbos het actief betrekken van bestuurders bij het interactieve proces, ondanks dat deze zich kunnen beroepen op de verkiezing of benoeming op hun positie, waardoor ze niet hoeven deel te nemen. In dat geval is het voor de ambtenaar belangrijk om als bemiddelaar tussen beide werelden op te treden en zowel bestuurlijk als maatschappelijk draagvlak te creëren voor de oplossing (Edelenbos, 1998: 309-316).

Welke van deze elementen voor dit onderzoek relevant zijn is te lezen in het volgende hoofdstuk. Het afgelopen hoofdstuk is bedoeld om een algemeen beeld te krijgen van wat er in de wetenschappelijke literatuur onder interactief beleid wordt verstaan en welke criteria daar aan worden verbonden.

3. Onderzoeksontwerp

3.1 Onderzoeksontwerp

Naast een literatuurstudie, waarvan de uitkomsten in het voorgaande hoofdstuk beschreven staan, is het belangrijkste onderzoek een kwalitatief onderzoek naar het totstandkomingproces van de nota Kunst en Cultuur, een zogenaamde procesevaluatie. Deze onderzoekseenheid zal worden geanalyseerd aan de hand van de ervaringen van de partners van de Gemeente Zutphen.

De nadruk van dit onderzoek ligt op het beschrijven van wat zich voor heeft gedaan, wat volgens Geurts (1999:29) duidt op een exploratief onderzoek. Geurts onderscheidt op basis van Swanborn daarbij een aantal verschillende soorten problemen, waarvan dit een beschrijvingsprobleem is. Ook wel 'wat-vraag' genoemd. De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

Is de Kunst en Cultuurnota tot stand gekomen volgens de criteria van Ontwikkelen in Samenspraak en tot welke aanbevelingen leiden de bevindingen van de partners?

3.1.1. Beantwoording van de eerste deelvraag

1. Wat verstaat de Gemeente Zutphen onder Ontwikkelen in Samenspraak en welke doelen en criteria heeft zij zich daarbij gesteld?

Het onderzoek begint met een beschrijving van de onderliggende Zutphense termen. Om een succesvolle evaluatie te kunnen uitvoeren zijn er twee concepten nodig, namelijk empirische gegevens en criteria om die aan te toetsen. Het uitwerken van deze deelvraag zal zorgen voor een compleet beeld van criteria waar de empirische gegevens aan getoetst kunnen worden, naast de criteria die reeds uit de literatuur naar voren zijn gekomen. Voor de beantwoording van deze deelvraag zal een documentanalyse van intern gepubliceerde stukken plaatsvinden. Ook zullen gesprekken worden gevoerd met de beleidsambtenaren die het Ontwikkelen in Samenspraak hebben ontwikkeld. Daaruit zullen criteria naar voren komen waar volgens de gemeente Zutphen dit proces aan had te voldoen. Deze criteria worden in de interviews meegenomen om uiteindelijk tot een beantwoording van de derde deelvraag te komen. Ook zal voor de lezer duidelijk worden wat Ontwikkelen in Samenspraak inhoudt en waar het zich bevindt ten opzichte van het theoretische concept interactief beleid.

3.1.2. Beantwoording van de tweede deelvraag

2. Wat heeft de interne evaluatie van de proeftuin Kunst en Cultuur opgeleverd?

De proeftuin Kunst en Cultuur is intern reeds geëvalueerd, zoals in de inleiding al beschreven. Daarbij rees ook de vraag die ten grondslag ligt aan dit onderzoek, namelijk wat het beeld is dat de partners hebben van het totstandkomingproces. Deze deelvraag zal een beeld schetsen van de ervaringen en bevindingen van de ambtenaren, wat verderop vergeleken kan worden met de ervaringen van de partners. De beantwoording van deze deelvraag zal ook plaatsvinden op basis van interne documenten van de gemeente Zutphen, namelijk het evaluatierapport van de Kunst- en Cultuurnota en het evaluatiedocument van de taakgroep Ontwikkelen in Samenspraak. Dit zal een beschrijving geven van het beeld dat de projectleider en de beleidsambtenaar hebben van het proces en wat er binnen de gemeente Zutphen van is geleerd. Uiteindelijk valt zo te vergelijken of dit beeld verschilt van de ervaringen van de partners

3.1.3. Beantwoording van de derde deelvraag

3. Wat zijn ervaringen van de externe partners met het project en in hoeverre voldoet het totstandkomingproces gezien die ervaringen aan de doelen en criteria van het college?

Deze deelvraag geeft een belangrijk deel van het antwoord van de hoofdvraag, het gaat hierbij om het verzamelen van de ervaringen van de partners en die vervolgens toetsen aan de criteria die gesteld zijn aan het proces door de gemeente Zutphen. Deze ervaringen zal ik verzamelen aan de hand van mondelinge interviews met de sleutelpersonen die ik heb genoemd in de inleiding, mede in overleg met mijn stagebegeleider. Deze sleutelpersonen zijn vertegenwoordigers van alle culturele instellingen en verenigingen in Zutphen en vormen zodoende een representatief deel van de populatie (zo worden amateurmuzikanten bijvoorbeeld vertegenwoordigd door de directeur van de muziekschool). Hun aandeel is te achterhalen middels gespreksverslagen en gestructureerd vanwege het onderliggende kwalitatieve interview. Het is dus precies bekend wie heeft meegewerkt in die fase. Hun bijdrage was vrij groot vanwege de tijd die er aan besteed is en de mogelijkheden om hun verhaal genuanceerd te houden, in tegenstelling tot de integrale bijeenkomsten. Deze personen zijn dichter betrokken geweest bij het proces en dit alles maakt dat ze de meest geschikte respondenten zijn.

Gekozen is voor een mondeling interview omdat het hierbij gaat om een complex vraagstuk met heel veel achterliggende criteria waarbij het belangrijk is dat die goed worden geïnterpreteerd door de respondent en omdat op deze manier de uitval minimaal is (Dijkstra en Smit, 1999:18-20)

3.1.4. Beantwoording van de vierde deelvraag

4. Hoe scoort de totstandkoming van de Kunst en Cultuurnota binnen Ontwikkelen in Samenspraak op de kenmerken uit de literatuur?

Na beantwoording van deelvraag drie is het ook mogelijk om aan de hand van de ervaringen van dezelfde respondenten het totstandkomingproces te toetsen op de concepten uit de literatuur. Welke dit zijn worden in de volgende paragraaf gespecificeerd.

3.1.5. Beantwoording van de vijfde deelvraag

5. Welke aanbevelingen komen er uit deze evaluatie om de werkwijze van Ontwikkelen in Samenspraak te verbeteren?

Uiteindelijk zullen aan de hand van de conclusies uit de eerder deelvragen een aantal aanbevelingen gemaakt kunnen worden om de werkwijze van Ontwikkelen in samenspraak te verbeteren en zo het doel van het onderzoek te behalen.

3.2. Operationalisatie

3.2.1. Interactief beleid

In het voorgaande hoofdstuk heb ik het concept interactief beleid geïntroduceerd. Daarbij heb ik de volgende definitie volgens Pröpper en Steenbeek (2001:15) gegeven:

“Interactief beleid is de wijze van beleid voeren waarbij de overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betrekt om in een open wisselwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen”

In de empirische hoofdstukken zal blijken dat dit overeenkomt met de verwachtingen en criteria rondom Ontwikkelen in Samenspraak.

3.2.2. Essenties van interactieve beleidsvorming

In het voorgaande hoofdstuk heb ik 4 essenties van interactieve beleidsvorming uiteengezet op basis van Edelenbos. In een interactief beleidsvormingsproces dient sprake te zijn van openheid, gelijkwaardigheid, debat op basis van redelijkheid en een bepaalde mate van invloed. In het volgende hoofdstuk zal gebruik maken van empirische gegevens om te beschrijven in welke mate hiervan sprake is geweest in Zutphen. Edelenbos heeft de vier essenties als volgt samengevat in een overzichtstabel (figuur 3.1)

Openheid	Inhoud: toegang van alle wensen, onderwerpen en belangen Proces: toegankelijk voor alle actoren, voldoende transparant en toegang tot informatiebronnen Actor: ontvankelijkheid voor andere perspectieven en belangen
Gelijkwaardigheid	Gelijke beschikking over middelen (als kennis, tijd en onderhandelings- en communicatieve vaardigheden) Neutraliseren ongelijke middelen en status (op basis van posities)
Debat	Debatsvormen: op basis van redelijkheid, macht of symboliek
Invloed	Participatieladder: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren of meebeslissen

Figuur 3.1, bron: Edelenbos, 2000:45

Hoe dit gemeten wordt bij de respondenten kom ik verderop op terug.

3.2.3. Indicatoren voor interactief beleid

Niet alleen de kenmerken zoals genoemd door Pröpper en Steenbeek zijn indicatoren voor de trede van de participatieladder waarop het beleidsproces zich bevindt. De Graaf (2007:30-31) heeft zes empirische vragen ontwikkeld die het mogelijk maken de mate van interactief beleid verder te operationaliseren:

1. In welke fase van het beleidsproces wordt er geïnteracteerd? Kenmerkend voor interactief beleid is dat de interactie al vroeg in het proces plaatsvindt.
2. Wie levert input? Input wordt door De Graaf gedefinieerd als in het bijzonder de probleemdefinitie en de oplossingsrichtingen. Die kunnen komen vanuit het bestuur of vanuit de belanghebbenden. Naarmate de belanghebbenden meer input hebben geleverd, zal het project hoger op de ladder scoren.
3. Wie definieert het probleem? Het bestuur of de belanghebbenden? Als het bestuur de belanghebbenden de probleemdefinitie samen laat verwoorden, scoort het project hoger op de participatieladder.
4. Wie definieert de oplossing? Andermaal het bestuur of de belanghebbenden, volgens dezelfde redenatie als hierboven.
5. Wat zijn de randvoorwaarden? Hoe minder randvoorwaarden, hoe beter voor een hogere score op de participatieladder. Belangrijk is wel om harde randvoorwaarden op tijd in het proces te vermelden, maar ook om na te gaan of die randvoorwaarden werkelijk zo hard zijn.
6. Wat is de binding van de uitkomst? Het is natuurlijk funest voor een interactief proces als de uitkomsten ervan linea recta in de prullenbak verdwijnen. Het is van tevoren belangrijk voor zowel bestuur als belanghebbenden.

De Graaf heeft deze indicatoren in een tabel gezet waarbij in één oogopslag te zien is welke kenmerken leiden tot welke trede op de participatieladder van Edelenbos en Monnikhof. Deze tabel is te vinden in Bijlage II. Aan de hand van deze vragen kan ik de plek van Ontwikkelen in Samenspraak op de participatieladder aantonen en toetsen of dit overeenkomt met de wensen en verwachtingen van het college. Verderop is te lezen hoe deze vragen terugkomen in het interview.

3.2.4. Procesontwerp

In het vorige hoofdstuk heb ik zes aspecten opgesomd waaruit een procesontwerp volgens Edelenbos dient te bestaan. Ik zal het procesontwerp van de gemeente Zutphen aan deze aspecten toetsen om de voorbereiding van de Ontwikkelen in Samenspraak procedures te kunnen formuleren. Aan de hand hiervan is te zien of er met recht kan worden gesproken over een interactief proces en waar eventuele knelpunten vandaan kunnen komen. Daarnaast heeft de ROB nog enkele punten genoemd waaraan het te onderzoeken beleid te toetsen is. Deze aspecten zullen naar voren moeten komen uit beleidsdocumenten van de gemeente Zutphen.

3.2.5. Criteria voor vragenlijst

Om tot antwoorden te komen op mijn deelvragen, zoals genoemd in het eerste hoofdstuk, heb ik een interview ontwikkeld met daarin verwerkt de criteria van de gemeente Zutphen en een aantal criteria uit de literatuur. Wat voor de gemeente Zutphen heel belangrijk is, is de vraag hoe het proces is verlopen volgens de belanghebbenden. De theoretische criteria die daar het meeste op duiden zijn volgens mij de essenties van interactief beleid en daaruit volgend de participatieladders. Aan beide zijn duidelijk te operationaliseren criteria verbonden.

Als uit de empirische gegevens blijkt hoe de gemeente Zutphen hierop scoort, dan is er dus iets te zeggen over de mate van interactiviteit van het proces.

Het interview is ingedeeld in negen stellingen en acht vragen en is terug te vinden in Bijlage I. Deze stellingen zijn afgeleid van de Zutphense criteria, waar ik op terug kom in het volgende hoofdstuk. De laatste twee stellingen ("ik ben tevreden met het uiteindelijke koersdocument" en "ik wil waar mogelijk meewerking verlenen aan de uitvoering van het nieuwe kunst- en cultuurbeleid) zijn gericht op draagvlak. Tevens zijn deze gegevens gebruikt om het element gelijkwaardigheid te meten, op basis van de stellingen "de door mij aangedragen suggesties zijn terug te vinden in het koersdocument" en "inhoudelijk is rekening gehouden met andere actoren dan mij". Het meest interessant is het om de uitkomsten van beide stellingen met elkaar te vergelijken, een verschil tussen beide duidt op een lage mate van gelijkwaardigheid. Daarnaast meten deze twee stellingen de mate van invloed.

Het element openheid wordt gemeten door de respondenten te vragen naar de mogelijkheden om ideeën, probleemdefinities en oplossingsrichtingen te geven. Het element debat is terug te vinden in de verslagen die gemaakt zijn van alle bijeenkomsten.

Voor het element invloed heb ik reeds de beschikking over zes vragen die ik elk aan de respondenten voorleg. Ik vraag naar de fase van het proces waarin zij betrokken zijn geraakt, naar de herkomst van en mogelijkheden tot de input, de herkomst van en de mogelijkheden tot het geven van de probleemdefinities en die van de oplossingsrichtingen. Vervolgens wordt er gevraagd naar de randvoorwaarden waarmee men rekening diende te houden, hoe vast die stonden en wie ze gesteld had. De laatste vraag gaat over de gebondenheid van 'de politiek' aan de uitkomsten van dit proces. Zo worden alle aspecten behandeld om uiteindelijk tot een conclusie te komen over de plek van dit proces op de participatieladder.

3.2.6. Bestuur en belanghebbenden

Waar in de literatuur consequent over belanghebbenden, actoren en/of participanten wordt gesproken, heeft de Gemeente Zutphen voor een andere terminologie gekozen. De werkgroep Ontwikkelen in Samenspraak spreekt bewust over 'partners', wat dan ook de term is die in de rest van dit stuk zal worden gebruikt. Met partners worden belanghebbenden, betrokkenen, organisaties, instellingen en ook individuele bewoners bedoeld. Met het woord partner geef je aan dat je het 'samen' wilt doen (Werkgroep, 2007:2).

Bij de totstandkoming van de nota is niet slechts de expertise gebruikt van partners buiten de gemeentelijke organisatie, maar ook van die van ambtenaren van de Gemeente Zutphen die een gelijke status hadden als de overige partners en zullen als zodanig worden beschouwd in dit onderzoek.

Tevens wordt hierboven gesproken over bestuur of overheid. In mijn onderzoek richt ik me op geen andere overheidsinstantie dan de Gemeente Zutphen en daarmee doel ik, tenzij anders vermeld, op de beleidsmakers die het project regisseren namens de gemeente.

3.2.7. Nota Kunst en Cultuur

Dit onderzoek draait om het totstandkomingproces van de nota Kunst&Cultuur. Deze nota bestaat uit een koersdocument en een structuurvisie en het eerste document is Ontwikkeld in Samenspraak. Dus daar waar gesproken wordt over de nota Kunst en Cultuur bedoel ik, tenzij anders vermeld, het bijbehorende koersdocument. De bij het document behorende samenvatting van de uitkomsten van het Ontwikkelen in Samenspraak traject is te vinden in bijlage IV.

4. Empirie

4.1 Doelen en Criteria

Deze paragraaf is opgebouwd naar aanleiding van de eerste deelvraag, zoals genoemd in hoofdstuk twee. Deze deelvraag luidt als volgt:

Wat verstaat de Gemeente Zutphen onder Ontwikkelen in Samenspraak en welke doelen en criteria heeft zij zich daarbij gesteld?

Volgens het collegeakkoord is Ontwikkelen in Samenspraak een herkenbare methodiek om samen met belanghebbenden beleid en plannen te ontwikkelen. Projectleider Hans Oosterbaan (2006:2) heeft dit als uitgangspunt aangegrepen om het begrip Ontwikkelen in Samenspraak vorm te geven. Het is een model dat gebruikt gaat worden om interactieve projecten vorm te geven. Echter geeft hij in zijn verkenning nog niet aan welke structuur dat model gaat hebben en waar het proces aan dient te voldoen.

De werkgroep OiS (2007:4 e.v.) geeft niet veel meer duidelijkheid. Ook niet in vergelijking met de eerdergenoemde definitie van Pröpper en Steenbeek, het gaat volgens de werkgroep om het in een zo vroeg mogelijk stadium betrekken van partners bij beleid en plannen. Bij samenspraak ontwikkel je het plan stapsgewijs samen. Meer uitsluitel geeft de werkgroep in criteria voor het benoemen van een project tot een samenspraakproject en vervolgens een aantal startcondities die van belang zijn. Deze startcondities zijn:

8. Er is duidelijkheid over doel, uitgangspunten en randvoorwaarden van het traject.
9. Dit heeft geleid tot ruimtelijke, financiële en politiek/bestuurlijke kaders.
10. Er is een inventarisatie van mogelijke partners
11. Met de betrokken interne afdelingen zijn afspraken gemaakt (over te leveren diensten).
12. Er is duidelijkheid over de rol en verantwoordelijkheid van interne en externe partners.
13. Er is zicht op de grote lijnen, fasering en beslismomenten van het proces.
14. Er is een samenspraakvaardige projectleider op het project.

Het college heeft naar aanleiding van het collegevoorstel van 17 september 2007 besloten om in te stemmen met de kaders en richtlijnen van ontwikkelen in samenspraak binnen de gemeente Zutphen zoals verwoord in de notitie: 'de kunst van het verleiden' (college, 2007:1). Projecten die volgens Ontwikkelen in Samenspraak gaan zullen dus aan die condities moeten voldoen. Belangrijk is echter om op te merken dat deze kaders en richtlijnen opgesteld zijn toen het interactieve proces van deze casus zich al in een vergevorderd stadium bevond en er geen ruimte en tijd was om nog rekening te houden met deze voorwaarden.

Maar wat nu werkelijk te gebruiken in het onderzoek? De gevonden criteria zijn, zoals opgemerkt, niet van tevoren gesteld aan het proces en dat is daar dan ook niet op af te rekenen. Ook andere beleidsdocumenten bieden geen inzicht op normatieve verwachtingen of doelen aan het proces, deze zijn onduidelijk. Na gesprekken met ambtenaren wordt deze bevinding ondersteund: het was een proces waarvan geleerd moest worden¹ en dat vormgegeven werd naarmate het vorderde. Een van de respondenten betitelde dit als "het proces werd gevoerd om het proces en naarmate het vorderde werd het interactieve ontwikkeld". Kortom: er is van tevoren niet nagedacht over aan welke criteria het interactieve proces moest voldoen.

De startcondities die hierboven zijn genoemd zijn dan wel later geformuleerd dan het interactieve proces voor het koersdocument, gezien de bestuurlijke bestending blijkt echter wel dat er in toekomstige projecten over nagedacht moet worden. Daarom zal ik het proces wel toetsen aan deze criteria. Niet alle criteria vallen te toetsen bij externen (denk aan de te stellen kaders, de inventarisatie van partners en afspraken met betrokken interne afdelingen), daarvoor zal een extra documentenanalyse noodzakelijk zijn. Vragen over duidelijkheid over het doel van het traject of over de rol en verantwoordelijkheid van de partners zijn daarentegen wel te toetsen bij die partners en antwoorden daarop zijn gegeven in het interview. De mate waarin voldaan wordt aan deze startcondities staat in paragraaf 4.3.

¹ Dit is weliswaar een normatieve verwachting, maar zeer abstract gesteld. Daarnaast is dit het doel van dit onderzoek, dus onbruikbaar om het proces aan te toetsen.

4.2 Interne evaluatie

In deze paragraaf zal ik de uitkomsten van de interne evaluatie behandelen, die kort na afronding van het Ontwikkelen in Samenspraak traject heeft plaatsgevonden. Dit naar aanleiding van de tweede deelvraag, welke als volgt luidt:

Wat heeft de interne evaluatie van de proeftuin Kunst en Cultuur opgeleverd?

Deze evaluatie is uitgevoerd voordat het document is afgerond en zijn de bevindingen van de beleidsmedewerker en de eerste projectleider. Dit project is namelijk in handen van twee verschillende projectleiders geweest. De eerste is, zo blijkt na gesprekken met de beleidsafdeling, vervangen omdat hij het niet met de wethouder niet eens kon worden over de inhoud van het stuk. Uit de evaluatie komen de volgende punten:

In de stuurgroep kunst en cultuur werd meer gesproken over de vorm van het koersdocument dan over de inhoud ervan. Er liepen twee processen langs elkaar heen. Te weten het bestuurlijk traject, wat voor document is er nodig voor de bestuurlijke besluitvorming langs college, forum en raad en het samenspraaktraject, wat hebben betrokkenen bij de samenspraak nodig en welk effect willen we binnen de maatschappij stimuleren en hoe geef je dat vorm?

De extern projectleider geeft aan dat hij er niet goed in is geslaagd om deze twee trajecten in de stuurgroep te verbinden. Hij geeft als mogelijke oorzaak de planning, kort na de afronding van het samenspraaktraject moest er al een concept koersdocument klaar zijn. Dit heeft als gevolg dat de resultaten van dat traject slechts als bijlage is bijgevoegd, in plaats van de basis gevormd voor het beleid.

Als leerpunt wordt aangegeven dat er beter moet worden nagedacht over hoe het samenspraaktraject vorm te geven en belangrijker, hoe de uitkomsten daarvan door te laten werken in het beleid. Afspraken daarover kunnen worden vastgelegd in de bestuursopdracht. Als mogelijke oplossing wordt genoemd dat er eerst een probleemanalyse in samenspraak kan komen, gevolgd door een inventarisatie van oplossingsrichtingen, voorafgaand aan een werkelijk oplossingsgericht koersdocument.

Ook worden er drie dilemma's gegeven die men in de praktijk is tegengekomen. Als eerste dilemma zien de projectleider en de beleidsambtenaar de keuze van actoren. Wie zijn belanghebbenden en wie zijn relevant? Het volgende dilemma is dat volgens de taakgroep Ontwikkelen in Samenspraak doelen helder geformuleerd dienen te worden, maar als dit voor productdoelen geldt (in plaats van voor procesdoelen), dan hoeft er helemaal niet aan een samenspraaktraject begonnen te worden. Het laatste dilemma wordt gezien in de tijd die Ontwikkelen in Samenspraak kost in vergelijking met reguliere beleidsontwikkeling.

4.3 Uitkomsten getoetst aan de criteria van de gemeente Zutphen

De uitwerking van de derde deelvraag staat centraal in deze paragraaf. Deze deelvraag luidt als volgt:

Wat zijn ervaringen van de externe partners met het project en in hoeverre voldoet het totstandkomingproces gezien die ervaringen aan de doelen en criteria van het college?

In de eerste deelparagraaf heb ik de volgende startcondities onderscheiden. Onderstaand zal ik per startconditie aangeven of ze al dan niet zijn behaald.

1. Er is duidelijkheid over doel, uitgangspunten en randvoorwaarden van het traject.

Voor de beantwoording van deze vraag kijken we eerst naar de uitkomsten van stelling 2 uit het interview.

Tabel 1: Het doel van dit proces was duidelijk

	<i>Frequentie</i>	<i>Percentage</i>
Helemaal mee oneens	0	0
Mee oneens	1	5,3
Niet mee eens, noch mee oneens	0	0
Mee eens	10	52,6
Helemaal mee eens	8	42,1
Totaal	19	100,0

Uit bovenstaande tabel blijkt dat bijna alle respondenten een positieve reactie hebben gegeven op deze stelling. 10 respondenten zijn het er mee eens, 8 respondenten helemaal mee eens en 1 respondent gaf aan het niet met de stelling eens te zijn. Dit levert een gemiddelde van 4,32 en een mediaan van 4 op, 'mee eens'. Kortom: er was bij de respondenten duidelijkheid over het doel van het proces.

De volgende stelling die voor de beantwoording van deze vraag is stelling 3, onderstaand de uitkomsten.

Tabel 2: De uitgangspunten en randvoorwaarden waren duidelijk

	<i>Frequentie</i>	<i>Percentage</i>
Helemaal mee oneens	0	0
Mee oneens	6	31,6
Niet mee eens, noch mee oneens	9	47,4
Mee eens	3	15,8
Helemaal mee eens	0	0
Totaal	18	94,7

Bij deze stelling blijkt de diversiteit in mening aanzienlijk groter. Slechts 3 respondenten gaven aan de randvoorwaarden en uitgangspunten duidelijk te vinden en 6 respondenten gaven aan het daar juist niet mee eens te zijn. 9 respondenten waren het hier niet mee eens, noch mee oneens. De mediaan is dus 3 en het gemiddelde is 2,83. De gemiddelde mening is dus iets negatief van het midden en veruit het grootste deel (15/18) van de respondenten gaf niet aan de uitgangspunten en randvoorwaarden duidelijk te vinden.

Resumerend: er was naar respondenten toe wel duidelijkheid over doel, maar veel minder duidelijkheid over randvoorwaarden en uitgangspunten.

2. Dit heeft geleid tot ruimtelijke, financiële en politiek/bestuurlijke kaders.

Voor deze startconditie geeft de bestuursopdracht zoals vastgesteld in het collegevoorstel van 15 mei 2007 uitsluitel. Het ruimtelijke kader wordt specifiek benoemd als de gemeentegrenzen van Zutphen. Ook worden de kaders genoemd van wat er onder kunst en cultuur wordt verstaan.

In de bestuursopdracht staan een aantal randvoorwaarden. Deze worden geformuleerd als “betrekking hebbend op:

- De financiële ruimte voor het kunst- en cultuurbeleid;
- Besluiten die door B&W zijn genomen op andere terreinen die van invloed zijn op het kunst- en cultuurbeleid (bijvoorbeeld nota's op het terrein van economie, wonen, toerisme e.d.);
- De politieke prioriteiten voor kunst en cultuur (bijvoorbeeld sociale cohesie, cultuureducatie, toerisme en creatieve industrie).” (College van B&W, 2007a:3)

In de bestuursopdracht zijn, abstract, zowel de ruimtelijke, financiële als politiek/bestuurlijke kaders genoemd. Problematisch is echter dat bovenstaande letterlijk als zodanig in de bestuursopdracht geformuleerd staat en inhoudelijk geen specifiekere kaders of randvoorwaarden worden genoemd.

3. Er is een inventarisatie van mogelijke partners

De projectleider en de beleidsmedewerker hebben een lijst opgesteld met zogenaamde ‘sleutelpersonen uit het culturele veld’. Deze lijst bestaat uit 32 personen, samen vertegenwoordigen zij 29 grotere culturele instellingen en gemeentelijke afdelingen.

Daarnaast zijn er vier bijeenkomsten geweest ter verkrijging van ideeën voor de nota. Driemaal zijn de deelnemers daarvan uitgenodigd (zie voor een precieze beschrijving van het procesverloop bijlage III), de stadswandeling was voor elke deelnemer op eigen initiatief. Kortom: aan deze conditie is voldaan.

4. Met de betrokken interne afdelingen zijn afspraken gemaakt (over te leveren diensten).

Ook hier geeft de bestuursopdracht voor het nieuwe kunst- en cultuurbeleid uitsluitel. Daarin staat namelijk dat er rekening is gehouden met een integrale aanpak. De stuurgroep kunst en cultuur bestaat uit leden uit verschillende sectoren en deze stuurgroep spreekt zich uit over de beslisdocumenten die naar het college en/of de raad gaan. Daarnaast worden andere collega's geraadpleegd op hun beleidsgebied. Deze personen heb ik geïnterviewd en ik heb hen gevraagd in hoeverre er afspraken waren en in hoeverre zij zichzelf relevant zagen voor de uitvoering van kunst- en cultuurbeleid. Zij gaven aan dit niet zo concreet te zien, maar dat samenwerking meer impliciet is indien nodig.

Afspraken zijn wel gemaakt met de Musea en het Regionaal Archief Zutphen. Deze beide culturele instellingen zijn niet alleen lid van het culturele samenwerkingsverband Zudocku, maar ook gemeentelijke afdelingen. Het geld om hun activiteiten te ontplooiën komt dan ook grotendeels vanuit de gemeentelijke kas.

Er is dus min of meer voldaan aan deze startconditie. Dat is echter meer te danken aan de bestaande omstandigheden dan aan specifieke handelingen. Expliciete afspraken met andere afdelingen dan Musea en RAZ zijn er namelijk niet en de bestaande afspraken zijn buiten het proces om gemaakt.

5. Er is duidelijkheid over de rol en verantwoordelijkheid van interne en externe partners.

In het lijstje met stellingen dat aan de respondenten is voorgelegd, heb ik ook de stelling 'mijn rol binnen dit proces was duidelijk' opgenomen. De resultaten zien er in SPSS als volgt uit:

Tabel 3: Mijn rol binnen dit proces was duidelijk

	<i>Frequentie</i>	<i>Percentage</i>
Helemaal mee oneens	0	0
Mee oneens	2	10,5
Niet mee eens, noch mee oneens	2	10,5
Mee eens	9	47,4
Helemaal mee eens	5	26,3
Totaal	18	94,7

Uit bovenstaande blijkt dat 14 van de 18 respondenten een positieve reactie geven, 2 respondenten een negatieve en 2 respondenten neutraal er tegenover staan. Dit levert een gemiddelde van 4,32 op, wat een iets hogere score dan 'mee eens' is. Ook de mediaan is 4, het meest gegeven antwoord is 'mee eens'. Ofwel: de rol van respondenten was hen duidelijk in dit proces.

6. Er is zicht op de grote lijnen, fasering en beslismomenten van het proces.

Tijdens het interview is de respondenten ook de volgende stelling voorgelegd: gedurende het proces ben ik geïnformeerd over de gang van zaken. De SPSS uitvoer hiervan ziet er als volgt uit:

Tabel 4: Gedurende het proces ben ik geïnformeerd over de gang van zaken

	<i>Frequentie</i>	<i>Percentage</i>
Helemaal mee oneens	0	0
Mee oneens	3	15,8
Niet mee eens, noch mee oneens	2	10,5
Mee eens	12	63,2
Helemaal mee eens	2	10,5
Totaal	19	100,0

Drie respondenten hebben negatief gereageerd op deze stellingen en twee stelden zich neutraal op. Dat betekent dat 14 mensen positief stonden tegenover deze stelling, waarvan 12 het antwoord 'mee eens' gaven. De mediaan is dus 4. Het gemiddelde ligt echter iets lager, maar nog wel aan de positieve kant van het midden, namelijk 3,68. In het proces is volgens de respondenten dus wel voldaan aan het informeren over de gang van zaken.

Ook is er een uitgebreide planning gemaakt, in vier fasen opgedeeld. Deze planning is helaas niet behaald, wat met name te wijten was aan het vertrekken van de externe projectleider en het aantrekken van een nieuwe. Niet alleen dat, maar ook de beleidsambtenaar die dit project is gestart is vertrokken en is een nieuwe voor in de plaats gekomen. Uit gesprekken met die laatste blijkt dat de projectleider mede is vertrokken omdat de communicatie tussen de wethouder en de projectleider niet soepel verliep. De tweede projectleider zat wel op de juist golflengte en heeft het project uiteindelijk weten af te ronden.

Er is dus wel voldoende geïnformeerd over de gang van zaken rond het ontstaan van de kunst- en cultuurnota naar buiten toe, maar er is gedurende het proces een fikse vertraging opgelopen, waardoor het uiteindelijke koersdocument 5 maanden later is goedgekeurd door de raad dan gepland.

7. Er is een samenspraakvaardige projectleider op het project.

De werkgroep samenspraak noemt vier specifieke vaardigheden die een projectleider op het gebied van samenspraak moet hebben, een zogenaemde mensgerichte houding. Deze vaardigheden zijn:

- Hij/zij is proactief: stapt op de externe partners af en luistert;
- Hij/zij is creatief: ontwikkelt werkvormen op maat;
- Hij/zij is menselijk: verschuilt zich niet achter procedures;
- Hij/zij houdt zich aan zijn rol en spreekt ook de partners daarop aan (Werkgroep,2007:7).

Zoals eerder reeds aangegeven is het document met daarin de formulering van deze zeven startcondities pas geschreven na de start van dit proces. Tevens is het formuleren van de bestuursopdracht voor het ontwikkelen van nieuw kunst- en cultuurbeleid en het aanmerken daarvan tot een Ontwikkelen in Samenspraakproject gelijktijdig gelopen. Uit gesprekken met de huidige beleidsambtenaar en haar afdelingshoofd blijkt dan ook dat de projectleider is aangenomen op basis van zijn affiniteit met kunst- en cultuurbeleid. Hij noch de beleidsambtenaar hadden ervaring met interactieve trajecten.

Dit verschil is terug te brengen naar een strategische keuze tussen inhoudelijke vaardigheid en procesvaardigheid. In dit geval is de keuze (bewust of onbewust) gevallen op een inhoudelijk vaardige projectleider, waar in elk geval een zekere mate van procesvaardigheid nuttig was geweest. Zoals uit de interne evaluatie ook naar voren komt, moest er veel gezocht worden naar hoe een interactief proces uit te voeren.

Maar ondanks dat deze procesvaardigheden niet (bewust) hebben meegespeeld in de keuze van projectleider, in hoeverre heeft hij aan deze vaardigheden voldaan? Hierbij ligt de focus op de eerste projectleider, aangezien hij het interactieve proces heeft vormgegeven en afgerond en de tweede projectleider 'slechts' het eindverslag heeft geproduceerd, zonder formeel samenspraaktraject.

Proactief zijn de projectleider en de beleidsambtenaar wel geweest, zonder uitzondering geven de respondenten aan dat zij rustig de tijd mochten nemen om hun ervaringen en ideeën uiteen te zetten, van elk gesprek is een verslag gemaakt. Er leek dus te worden geluisterd, zeker in de enge zin van de definitie. In de brede zin bestaat er de verwachting dat er ook wat gedaan wordt met de vergaarde informatie. Dit punt levert echter minder eensluidende antwoorden op, maar daarover later meer.

Samen hebben zij ook het gehele traject vormgegeven en daarbij hun creativiteit aan de dag gelegd. Er is althans geen informatie over het al of niet afkijken van werkvormen bij andere projecten en zeker een activiteit als de stadswandeling is zeer specifiek gericht op het creëren van input voor deze nota. Vervolgens het punt 'menselijkheid', waarbij wordt verwacht dat de projectleider zich redelijk en duidelijk opstelt naar zijn respondenten, zonder zich te verschuilen achter procedures. In de evaluatie lijkt hij in elk geval eerlijk te zijn geweest over hetgeen hij mee worstelde, enerzijds het samenbrengen van de interne en externe processen, anderzijds met het laten doorwerken van de uitkomsten in het uiteindelijke beleid. Voorgaande startconditie laat zien dat de meeste respondenten zijn geïnformeerd over de voortgang gedurende het proces, wat ook op menselijkheid duidt.

Het vasthouden aan eigen rol en het aanspreken van partners op die van hen is het vierde punt. Het eerste is mijns inziens gedeeltelijk behaald, aangezien hij input heeft proberen te verzamelen voor het toekomstige beleid, maar tegelijk geeft hij ook aan dat het hem niet is gelukt verschillende trajecten met elkaar te verbinden. Of hij partners heeft aangesproken op hun rol is onduidelijk, een aantal van hen geeft in elk geval aan meer invloed te hebben gehad in het proces dan formeel mogelijk. Volgend op deze vier punten denk ik dat de projectleider niet zo samenspraakvaardig was als de werkgroep tegenwoordig graag zou zien.

4.4 Uitkomsten getoetst aan de criteria uit literatuur

In deze vierde paragraaf zal de laatste deelvraag worden beantwoord, welke luidt als volgt:

Hoe scoort de totstandkoming van de Kunst en Cultuurnota binnen Ontwikkelen in Samenspraak op de kenmerken uit de literatuur?

De kenmerken uit de literatuur waaraan het proces getoetst gaat worden zijn de essenties van interactief beleid en de participatieladders. Onderstaand de resultaten:

Edelenbos onderscheidt vier essenties van interactief beleid, te beginnen met openheid. Daarin valt onderscheid te maken in drie soorten openheid, namelijk inhoudelijke, procesmatige en actor-openheid.

Bij inhoudelijke openheid gaat het over de ruimte voor nieuwe ideeën, plannen en handelingen en de ruimte om af te wijken van opvattingen, voornemens en handelingskaders van de initiatiefnemer. In de interviews komt dit punt naar voren door te vragen naar de mogelijkheden tot het geven van input in het proces en specifiekere probleemdefinities en oplossingsrichtingen.

Respondenten beoordelen die mogelijkheden stuk voor stuk als 'prima', zij ervoeren veel vrijheid om hun mening en visie te geven. Daarentegen wordt door een aantal van hen ook vraagtekens gezet bij de onderliggende openheid: "je kon praten wat je wilde", merkte een van hen cynisch op. Een ander spreekt over een schildpadgevoel, vanwege twijfels over wat met diens input is gedaan. Dit vermoeden wordt versterkt doordat de uitkomsten van het ontwikkelen in samenspraaktraject zijn opgenomen als bijlage bij het koersdocument. De inhoudelijke openheid in het proces was dus goed, maar er zijn vraagtekens te zetten bij de inhoudelijke openheid bij de uitkomsten.

De volgende vorm van openheid is procesopenheid, welke geoperationaliseerd wordt als toegang voor alle actoren, voldoende transparant en toegang tot informatiebronnen. Voor de interviews zijn actoren uitgezocht en uitgenodigd, deze personen vertegenwoordigen alle (potentiële) spelers in het culturele veld. Potentieel omdat ook ambtenaren van andere afdelingen werden geïnterviewd over de mogelijke raakvlakken van hun beleidsterrein met het kunst- en cultuurbeleid. Door deze selectie ontstaat er gevaar voor bias, kans op een niet representatief beeld, wat niet overeenkomt met openheid. Anderzijds is er geprobeerd juist wel een representatieve groep van professionele instellingen, stichtingen en verenigingen te maken. Alle grote instellingen zijn in elk geval vertegenwoordigd.

Buiten de interviews zijn er vier bijeenkomsten door de gemeente georganiseerd, waarbij er slechts één open stond voor iedereen met belangstelling. Daarnaast rekent men een particulier initiatief mee in het proces dat ook voor iedereen open stond, maar niet door de gemeente is georganiseerd.

Op procesopenheid scoort dit proces dus matig, in het proces zijn vooral genodigden betrokken op initiatief van de gemeente.

De laatste vorm van openheid is actor-openheid. Deze vorm van openheid is er één vanuit het perspectief van de actor, welke ontvankelijk moet zijn voor andere perspectieven en belangen. Deze vorm is voor dit onderzoek weinig van belang, aangezien er vooral sprake was van eenrichtingsverkeer, een stroom informatie vanuit de actor naar de gemeente, van wiens kant uiteindelijk een koersdocument is gekomen.

Na openheid noemt Edelenbos gelijkwaardigheid. Alle inbreng van iedere belanghebbende moet van gelijke waarde zijn voor het proces. Dit element komt tot uitdrukking in de verschillen tussen de uitkomsten op de stellingen “de door mij aangedragen suggesties zijn terug te vinden in het koersdocument” en “er is rekening gehouden met andere actoren dan mij”. Deze uitkomsten zijn te vinden in tabel 5 en 6.

Tabel 5: De door mij aangedragen suggesties zijn terug te vinden

	<i>Frequentie</i>	<i>Percentage</i>
Helemaal mee oneens	1	5,3
Mee oneens	3	15,8
Niet mee eens, noch mee oneens	4	21,1
Mee eens	6	31,6
Helemaal mee eens	1	5,3
Totaal	15	78,9

Bij deze eerste stelling is een enigszins scheve verdeling te zien, met een gemiddelde van 3,20. Iets ten positieve van neutraal. De mediaan is 4, de meeste respondenten hebben aangegeven hun suggesties terug te vinden in het koersdocument. Opvallend is het grote aantal (maar liefst 21%) respondenten die geen antwoord hebben gegeven, zij gaven aan geen overzicht meer te hebben op de inhoud van het uiteindelijke koersdocument.

Tabel 6: Inhoudelijk is rekening gehouden met andere actoren dan mij

	<i>Frequentie</i>	<i>Percentage</i>
Helemaal mee oneens	0	0
Mee oneens	0	0
Niet mee eens, noch mee oneens	6	31,6
Mee eens	8	42,1
Helemaal mee eens	2	10,5
Totaal	16	84,2

De reacties op de tweede stelling zijn positiever. Het gemiddelde is 3,75 en de mediaan wederom 4. Tien van de zestien respondenten gaven aan het eens te zijn met de stelling. Op basis van deze gegevens lijkt de gelijkwaardigheid op een redelijk niveau. Maar de verschillen tussen de uitkomsten van beide stellingen laten het volgende beeld zien:

Tabel 7: Verschilscore tussen tabellen 5 en 6

<i>Verskil</i>	<i>Frequentie</i>	<i>Percentage</i>
-1	3	15,8
0	5	26,3
+1	4	21,1
+2	2	10,5
+3	1	5,3
Totaal	15	78,9

Deze score is bereikt door van elke respondent de antwoorden op beide stellingen met elkaar te vergelijken. In een ideaal gelijkwaardig geval zou er geen verschil tussen moeten zitten. De respondenten die in dit geval een -1 scoren hebben aangegeven zelf meer invloed te hebben gehad dan anderen. Een plus score wijst erop dat respondenten denken dat anderen meer invloed hebben gehad dan zichzelf. Het gemiddelde bedraagt 0,53, maar de verdeling is dusdanig scheef (drie respondenten negatief, vijf gelijk en zeven positief), dat slechts gesteld kan worden dat er positiever is gereageerd op de stelling dat er rekening is gehouden met andere actoren dan op de stelling dat de eigen input terug te vinden is in het uiteindelijke stuk. Tijdens de interviews worden ook twijfels geuit over deze gelijkwaardigheid. Meerdere respondenten vermoeden dat een aantal grote instellingen meer invloed heeft gehad op de uiteindelijke inhoud. De vertegenwoordigers van die instellingen geven zelf ook aan dat ze dicht bij het proces en bij de ambtenaar stonden en zodoende een beetje extra invloed konden uitoefenen.

Vervolgens noemt Edelenbos de normatieve veronderstelling dat er sprake is van een debat tussen de belanghebbenden op basis van een redelijk vertoog. Dit is in dit proces niet aan bod gekomen, volgens de respondenten was er bij alle bijeenkomsten sprake van een vrij grote mate van eenrichtingsverkeer en geenszins van debat. Gedurende de werknemersbijeenkomst is geïnventariseerd welke ideeën over raakvlakken tussen cultuur en andere beleidsterreinen in de nota moesten komen. Bij het cultuurcafé konden de (uitgenodigde) deelnemers ideeën inbrengen en in het tweede gedeelte werd men in groepjes opgedeeld om een bepaald idee uit te werken. Vervolgens is er een stadswandeling geweest waarbij deelnemers foto's konden maken van plaatsen waar potentie zit om te benutten voor cultuur. Deze foto's zijn nadien gepresenteerd.

De vierde essentie van interactief beleid is invloed. De mate van invloed wordt onderscheiden op de participatieladder. Om tot een plaats op die ladder te komen worden zes vragen beantwoord.

1. In welke fase van het beleidsproces wordt er geïnteracteed?

Zonder uitzondering geven de respondenten aan dat zij in of vanaf de beginfase betrokken zijn geweest bij het beleidsproces. Dit wordt ook ondersteund door de documenten die het proces beschrijven: voorafgaand aan het schrijven van de eerste concept koers zijn de interviewrondes, de bijeenkomsten en de internetenquêtes gehouden.

2. Wie levert input?

De herkomst van input is van belang voor de plaats van het proces op de participatieladder. Er is veel input geleverd door de belanghebbenden, maar uiteindelijk hebben de projectleider en de beleidsmedewerker met een mix van input van beide kanten het document klaargemaakt, aldus de huidige beleidsmedewerker.

3. Wie definieert het probleem?

Deze vraag is een nuancering van de bovenstaande. Alle respondenten gaven aan voldoende mogelijkheden te hebben gehad om probleemsituaties te definiëren, ze stonden niet van tevoren vast.

4. Wie definieert de oplossing?

Ook de oplossingsrichtingen stonden niet vast van tevoren en er was mogelijkheid te over om daar ideeën over aan te geven.

5. Wat zijn de randvoorwaarden?

De meeste van de respondenten geven aan geen randvoorwaarden te kunnen noemen. Als er een randvoorwaarde genoemd wordt, dan is dat budget.

Tabel 8: De uitgangspunten en randvoorwaarden waren duidelijk

	<i>Frequentie</i>	<i>Percentage</i>
Helemaal mee oneens	0	0
Mee oneens	6	31,6
Niet mee eens, noch mee oneens	9	47,4
Mee eens	3	15,8
Helemaal mee eens	0	0
Totaal	18	94,7

Uit de gegevens van de stellingen blijkt dat het grootste deel van de respondenten niet aangeeft het de uitgangspunten en randvoorwaarden duidelijk te vinden.

6. Wat is de binding van de uitkomst?

Deze vraag heb ik voorgelegd aan de respondenten, met het volgende resultaat:

Tabel 9: In hoeverre was de politiek gebonden aan dit proces?

	<i>Frequentie</i>	<i>Percentage</i>
Helemaal niet gebonden	2	10,5
Niet gebonden	6	31,6
Wel gebonden	8	42,1
Heel erg gebonden	2	10,5
Totaal	18	94,7

Iets meer dan de helft van de respondenten dacht dat de politiek wel gebonden was aan dit proces, waardoor het gemiddelde 2,56 bedraagt en de mediaan 3 (= wel gebonden). Door de verdeeldheid van meningen (bijna een normale verdeling), is dit echter geen volledig gebonden, zoals door De Graaf benoemd (zie bijlage II). Er bestond volgens de respondenten namelijk wel enige vrijblijvendheid van de kant van de gemeente.

Verder wordt nergens in de beleidsdocumenten noch de bestuursopdracht melding gemaakt van een binding aan de uitkomsten. Een derde argument is dat de eerste projectleider is ontslagen omdat hij niet het werk kon leveren dat de wethouder graag wilde. Deze laatste heeft een tweede projectleider de opdracht gegeven om de nota af te maken, zij wist wel met een bevredigend stuk te komen. Opvallend is tenslotte dat in het uiteindelijke document een bijlage is toegevoegd met daarin de uitkomsten van het ontwikkelen in samenspraak proces, wat er nogmaals op duidt dat er dus geenszins sprake van onvoorwaardelijke binding aan het proces.

Na het beantwoorden van deze vragen is de tabel van De Graaf in te vullen, zoals genoemd in bijlage II. Deze tabel is hieronder ingevuld:

Tabel 10: Samenvatting indicatoren

<i>Indicatoren</i>	<i>Waarden</i>
Fase in het beleidsproces	Vroeg
Randvoorwaarden	Worden niet in het proces bepaald
Mate van input	Zowel bestuur als actoren
Beleidsproblemen	Ideeën van actoren spelen volwaardige rol
Oplossingen	Ideeën van actoren spelen volwaardige rol
Mate van binding van uitkomsten	Niet bindend

Op basis van deze tabel kan vervolgens worden opgezocht welke mate van interactiviteit dit proces heeft gehad. Bijna alles wijst erop dat Zutphen het niveau adviseren heeft bereikt. Dwarsligger is de mate van binding van uitkomsten, wat de mate van interactiviteit zou verlagen tot raadplegen. Echter, vanwege de grote mate van interactieve elementen in de rest van het proces zou ik dit proces een 'ongebonden advies' noemen.

Tenslotte heb ik nog twee stellingen opgenomen in het interview die beide een indicator zijn van het al of niet behalen van draagvlak door ontwikkelen in samenspraak. Let wel, dit is niet het belangrijkste doel van dit onderzoek en evenmin is dit een volledig sluitend onderzoek naar draagvlak. De beide stellingen onderzoeken tevredenheid met het uiteindelijke koersdocument en de wil om mee te werken aan de uitvoering van het nieuwe beleid. De uitkomsten zijn te vinden in tabel 11 en 12.

Tabel 11: Ik ben tevreden met het uiteindelijke koersdocument

	<i>Frequentie</i>	<i>Percentage</i>
Helemaal mee oneens	0	0
Mee oneens	5	26,3
Niet mee eens, noch mee oneens	8	42,1
Mee eens	6	31,6
Helemaal mee eens	0	0
Totaal	19	94,7

Wat opvalt bij de uitkomst van deze stelling is dat zowel het gemiddelde (3,05) als de mediaan volkomen neutraal zijn.

Tabel 12: Ik wil waar mogelijk meewerking verlenen aan de uitvoering

	<i>Frequentie</i>	<i>Percentage</i>
Helemaal mee oneens	0	0
Mee oneens	2	10,5
Niet mee eens, noch mee oneens	9	47,4
Mee eens	7	36,8
Helemaal mee eens	0	0
Totaal	18	94,7

De respondenten zijn bij deze stelling positiever gestemd. Het gemiddelde bedraagt 4,17 en de mediaan is 4, oftewel 'mee eens'. Respondenten die negatief reageerden op de eerste stelling, reageerden toch positief op de tweede, vaak vanwege het idee dat ze het culturele veld in Zutphen wel op de kaart willen houden. Op basis van deze resultaten kan dus niet worden gesteld dat dit proces een vergroot draagvlak met zich meebracht, wat wellicht mede te wijten is aan de moeizame gang van zaken omtrent de afronding van de uiteindelijke nota.

5. Conclusies en aanbevelingen

In hoofdstuk twee zijn een aantal theoretische criteria opgenoemd naar aanleiding van de hoofdvraag van dit onderzoek. De belangrijkste bevindingen van het onderzoek en daarmee de beantwoording van de hoofdvraag zijn in dit hoofdstuk te lezen. De hoofdvraag luidde als volgt:

Is de Kunst en Cultuurnota tot stand gekomen volgens de criteria van Ontwikkelen in Samenspraak en tot welke aanbevelingen leiden de bevindingen van de partners?

5.1 Conclusies

In mijn zoektocht naar de criteria van Ontwikkelen in Samenspraak om dit proces op te kunnen evalueren kwam ik tot de conclusie dat daarover niets op papier stond. Het traject voorafgaand aan nieuw kunst- en cultuurbeleid en de opkomst van Ontwikkelen in Samenspraak liepen parallel. Pas vlak voordat er werkelijk nieuw beleid ontwikkeld ging worden is door het college besloten dat de nieuwe kunst- en cultuurnota in samenspraak ontwikkeld moest worden en kwamen deze trajecten samen. Dat is dan ook de reden dat er niet is getoetst aan vooraf geformuleerde criteria. Duidelijke criteria zijn gevonden in het evaluatiedocument van Ontwikkelen in Samenspraak, getiteld: De kunst van het verleiden. Deze evaluatie heeft plaatsgevonden voordat het koersdocument is uitgekomen, maar nadat het interactieve proces in gang is gezet.

Toch heb ik het proces aan de criteria getoetst die de projectgroep heeft benoemd, de zogenaamde startcondities. Deze condities zijn immers toch van toepassing op toekomstige projecten en worden als wenselijk gezien door het college. Van de zeven condities zijn er vier waar volledig aan voldaan is. De punten zijn gescoord op het formeel bestaan van kaders, de inventarisatie van mogelijke partners, het aanwezig zijn van afspraken met betrokken interne afdelingen en duidelijkheid over rollen in het proces.

De steken zijn laten vallen op duidelijkheid over uitgangspunten en randvoorwaarden, de samenspraakvaardige projectleider en de duidelijkheid over grote lijnen, fasering en beslismomenten.

In het geval van het laatste punt is het probleem dat de projectleider door de wethouder is vervangen gedurende het proces. Deze projectleider is geselecteerd op zijn affiniteit met cultuurbeleid (inhoudelijke vaardigheid) en niet op zijn samenspraakvaardigheid (procesvaardigheid). Verder was een overzicht van hoe het proces had moeten lopen aanwezig, maar deze planning is niet gehaald. Het grootste punt dat hieruit volgt is echter de onduidelijkheid over randvoorwaarden en uitgangspunten. Budgettair was er een duidelijke grens gesteld, inhoudelijk bleef het bij rekening houden met besluiten op andere beleidsterreinen die raakvlakken hebben met dit beleid en enkele abstracte politieke prioriteiten.

Dit leidde tot veel mogelijkheden om een 'eigen' lijn te trekken (er worden namelijk enkele voorbeelden gegeven van politieke prioriteiten), maar tegelijkertijd dienden een aantal thema's belicht te worden. Dat hierover geen duidelijkheid is gegeven naar de partners toe maakte dat de projectleider in een spanningsveld terecht kwam. Hij diende zowel maatschappelijk als bestuurlijk draagvlak te scoren, maar het risico blijft bestaan dat de input van de partners volledig anders is dan de bestuurlijke input. Het lijkt erop dat hier in dit geval ook sprake van is geweest, de projectleider wist geen stuk te produceren dat bevredigend was voor de wethouder.

Conclusie 1: Bij het aanwijzen van een projectleider bij een interactief proces speelt de keuze tussen inhoudelijke en procesvaardigheden. De (al dan niet bewuste) keuze voor inhoudelijke vaardigheid heeft consequenties gehad voor de kwaliteit van het proces.

Conclusie 2: Door onduidelijkheid over uitgangspunten en randvoorwaarden, krijgen partners veel ruimte in het proces en loopt de beleidsmaker het risico in een spanningsveld tussen bestuur (dat ook een bevredigend stuk aan de gemeenteraad moet presenteren) en belanghebbenden terecht te komen.

Dan de criteria die uit de literatuur volgen. Ik heb getoetst op de essenties van interactief beleid van Edelenbos en op de criteria voor de participatieladder, om de plaats van dit proces daarop te kunnen duiden. Het vorige hoofdstuk eindigde met de conclusie dat het proces alle kenmerken heeft van adviseren, maar op het punt 'mate van binding van uitkomsten' niet voldoende scoort voor die trede. Dat is de belangrijkste conclusie die te trekken is op basis van de analyse van de criteria uit de theorie. Bij het element inhoudelijke openheid kwam ook naar voren dat hier niet volledig aan is voldaan, mede op basis van het feit dat de projectleider is vervangen gedurende het proces, wegens een andere koers willen volgen dan de wethouder.

Door actoren werd dit als teleurstellend ervaren. Onduidelijkheid over randvoorwaarden en uitgangspunten is hierboven reeds als valkuil genoemd, het tweede effect dat dit teweeg bracht is dat actoren meer verwachtten van de invloed van hun inbreng dan uiteindelijk in het proces mogelijk bleek.

De andere vormen van openheid, proces openheid en actor openheid, geven een minder duidelijk beeld. De procesopenheid is niet bijzonder groot en actor openheid is minder van belang voor dit proces. Dit vanwege het eenrichtingsverkeer in de informatiestroom tussen gemeente en partners, wat weer een duidelijke indicator is van de mate van interactiviteit in het proces. Een lage mate van procesopenheid geeft gevaren op bias, maar door een goede (representatieve) selectie van partners kan het proces wel beter te beheersen zijn en een minder complexe stroom informatie geven.

Een debat tussen de partners is in dit proces niet aan de orde geweest, wat jammer is vanwege de kansen die dit met zich meebrengt. Door een debat kunnen de deelnemers daaraan namelijk zelf de prioriteiten structureren en dat zal de informatiestroom minder complex maken, wat het bovengenoemde spanningsveld kan verlichten.

Tenslotte lijkt het erop dat de mate van invloed niet gelijkmatig is verdeeld over alle actoren. De grote instellingen geven zelf aan dichter op het proces te hebben gestaan en vanuit die positie vaker invloed te hebben gehad. Ook ander actoren gaven aan dat gevoel te delen. Uit de data is deze conclusie niet expliciet te halen. Toch zijn de respondenten positiever over de stelling 'inhoudelijk is rekening gehouden met andere actoren dan mij', dan over de stelling 'de door mij aangedragen suggesties zijn terug te vinden'.

Conclusie 3: Door onduidelijkheid over de gebondenheid aan de input (ofwel de mate van interactiviteit), voelen actoren zich niet serieus genomen en zijn teleurgesteld geraakt in het proces.

Wat is dan de algehele conclusie over dit proces? Door de keuze voor een inhoud vaardige projectleider, was er sprake van een matig procesontwerp, wat volgens Edelenbos (1998:316) een negatieve weerslag op de te bereiken uitkomst heeft. Het is jammer dat over de doorwerking van de uitkomsten niet is nagedacht van tevoren en dat er geen consensus tussen projectleider en wethouder over kon ontstaan (onvoldoende draagvlak kan volgens Edelenbos een ander gevolg zijn van een matig procesontwerp). Dit heeft het proces dusdanig vertraagd dat een aantal partners hun interesse verloren en geen antwoord konden geven op de stelling 'mijn suggesties zijn terug te vinden in het uiteindelijke document', vanwege geen overzicht van wat er precies in stond.

Het belangrijkste leerpunt is het niet duidelijk stellen van randvoorwaarden en daar ook geen duidelijkheid over geven naar buiten toe. Daarmee heeft de projectleider zich onnodig veel werk op de hals gehaald, door een enorme complexiteit aan input vanuit het veld enerzijds en de wensen van de wethouder aan de andere kant.

In de interne evaluatie worden deze punten ook belicht: er wordt gesproken over het spanningsveld tussen maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak en ook over het in de toekomst van tevoren nadenken over de doorwerkingen van de uitkomsten van het interactieve traject in het beleid. Daarnaast ziet men een gebrek in het stellen van (financiële) kaders en een dilemma in de keuze van actoren, wie is belanghebbende en wie is relevant?

5.2 Aanbevelingen

Op basis van de hierboven getrokken conclusies kom ik nu aan bij het laatste deel van de beantwoording van de hoofdvraag: tot welke aanbevelingen leiden de bevindingen van de partners?

Conclusie 1: Bij het aanwijzen van een projectleider bij een interactief proces speelt de keuze tussen inhoudelijke en procesvaardigheden. De (al dan niet bewuste) keuze voor inhoudelijke vaardigheid heeft consequenties gehad voor de kwaliteit van het proces.

Vanuit de kant van de gemeente Zutphen wordt het belang om een samenspraakvaardige projectleider aan te nemen reeds onderkend, een focus op procesvaardigheid. De formulering van deze eis in 'de kunst van het verleiden' is belangrijk voor volgende projecten. Echter is het ook van belang dat er bij deze keuze bewust wordt nagedacht over de consequenties die het heeft voor het uiteindelijke product. Een projectleider die slechts inhoud vaardig is zal waarschijnlijk een proces tot stand brengen dat een kwalitatief mindere uitkomst met zich mee zal brengen in vergelijking met een procesvaardige projectleider. Dat zal dan, mits de inhoud van het product daarop is gebaseerd, indirect ook invloed hebben op de kwaliteit van het beleidsstuk. Uiteraard kan er ook een keuze worden gemaakt voor iemand die beide vaardigheden (in zekere mate) bezit of om deze vaardigheden over twee personen te verdelen (bijvoorbeeld de beleidsambtenaar en een projectleider). Deze keuze zal dus afhankelijk zijn van de mate van doorwerking van de uitkomsten.

Conclusie 2: Door onduidelijkheid over uitgangspunten en randvoorwaarden, krijgen partners veel ruimte in het proces en loopt de beleidsmaker het risico in een spanningsveld tussen bestuur (dat ook een bevredigend stuk aan de gemeenteraad moet presenteren) en belanghebbenden terecht te komen.

In subparagraaf 2.2.5 worden de gevaren voor het proces uiteengezet, zoals door Edelenbos (1998:309-316) benoemd. Één van die gevaren is het spanningsveld waar de beleidsmaker in terecht kan komen. Als oplossing noemt hij het betrekken van de bestuurder in het interactieve proces.

Misschien belangrijker is duidelijkheid over uitgangspunten en randvoorwaarden naar de partners toe. In hetzelfde artikel behandelt Edelenbos de voor- en nadelen van het vroeg in het proces kenbaar maken daarvan. Dit kan namelijk het creatieve proces drastisch inperken. Tegelijkertijd moeten ideeën wel realistisch zijn. Tenslotte is het door vroegtijdig vermelden van randvoorwaarden voor de participanten duidelijk waarom bepaalde ideeën al of niet afvallen.

Een praktische mogelijkheid om dit te doen is het maken van een uitgangsnote of een discussienota waarin 'de agenda van het bestuur' wordt uiteengezet en randvoorwaarden duidelijk te maken. Daarin kunnen zowel randvoorwaarden vanuit het college als vanuit de raad worden opgenomen, aangezien het uiteindelijke beleid voor beide organen acceptabel moet zijn. Belangrijk is wel om binnen deze randvoorwaarden ruimte te laten voor werkelijke invloed van de participanten of om duidelijk te maken dat er discussie over mogelijk is.

Conclusie 3: Door onduidelijkheid over de gebondenheid aan de input (ofwel de mate van interactiviteit), zijn actoren teleurgesteld.

Één van de actoren noemde dit 'verkeerd verwachtingmanagement', er zijn (bewust of onbewust) verwachtingen gewekt waar de projectleider uiteindelijk niet aan kon voldoen. Door betrokken te worden in het proces, dachten de partners dat ze meer invloed zouden hebben dan ze uiteindelijk kregen. Het is dus van belang om van tevoren te beslissen over wat te doen met de uitkomsten van het proces. Maar misschien belangrijker nog: kies alleen voor een interactief beleidsproces als de uitkomsten daarvan in het uiteindelijke document zullen doorwerken. Voor zowel het bestuur als de gemeenteraad geldt dan dat zij zich verbinden aan de vastgestelde randvoorwaarden en uiteindelijk slechts toetsend optreden: valt het definitieve beleid binnen die vastgestelde kaders? Hoe dan ook, wees duidelijk naar de actoren.

6. Nawoord

Dit onderzoek heeft mij niet alleen een mogelijkheid gegeven om eens te kijken in de keuken van een gemeentelijke organisatie, maar bood vooral een verdieping binnen een theoretisch thema zoals dat tijdens de studie niet gebeurt. Ik ben immers niet de eerste (aspirant)wetenschapper die zich over het onderwerp interactieve beleidsvorming buigt, sterker het is een onderwerp van grote populariteit geweest binnen de bestuurskunde gedurende de afgelopen tien jaar. Betekent dit dan dat het uitgekristalliseerd is en wij inmiddels alles weten wat erover te weten valt? Dit onderzoek wijst mijns inziens aan van niet. Dat de gemeente Zutphen, die met ruim 47.000 inwoners onder de categorie 'middelgroot' valt, proefprojecten uitvoert om haar eigen participatiebeleid vast te stellen, welke uniek blijken binnen alles wat door de wetenschap is onderzocht, zegt daarbij mijns inziens genoeg.

De participatieladder is het meest populaire voorbeeld van kennis in beweging. In de jaren '60 is de eerste vorm hiervan verschenen en sindsdien aangepast door diverse personen. De participatieladders gebruikt in dit onderzoek zijn die van Edelenbos en Monnikhof en die van Pröpper en Steenbeek. Waarbij de eerste zich concentreert op mate van interactiviteit, concentreert de tweede zich op diverse bestuursstijlen die daarmee samenhangen. Voor dit onderzoek was met name de eerste interessant, aangezien het doel was een conclusie te trekken over dit proces, aan de hand van zowel de condities uit Zutphen als die uit de literatuur.

Gedurende mijn onderzoek ben ik echter tot de conclusie gekomen dat ook dit slechts een 'idealtipe' is, waarbij de auteurs hebben getracht een duidelijk onderscheid te maken tussen de verschillende treden op de ladder. De realiteit komt meer overeen met een glijdende schaal, dit project bleek immers op verschillende onderdelen verschillend te scoren. Een eenduidig antwoord op de vraag op welke trede dit proces terecht kwam was dan ook niet te geven. Niettemin bleken de elementen van interactief beleid van Edelenbos uitermate bruikbaar voor deze evaluatie en een nuttige aanvulling op de startcondities geformuleerd door de gemeente Zutphen. Ik geloof dan ook dat voor toekomstige (interactieve) evaluaties van dergelijke processen het hier gebruikte kader een duidelijke structuur biedt van waar naar te zoeken, een kader waarbinnen iedereen keuzes kan maken hoe hij daarin opereert.

7. Literatuurlijst

6.1. Geraadpleegde Documenten

College van B&W gemeente Zutphen (2004), *Collegeakkoord 2005-2010. De nieuwe gemeente: Slagvaardig en Sociaal*, Zutphen: Gemeente Zutphen.

College van B&W gemeente Zutphen (2007a), *Collegevoorstel 15 mei 2007, Bestuursopdracht kunst- en cultuurbeleid*, Zutphen: Gemeente Zutphen.

College van B&W gemeente Zutphen (2007b), *Collegevoorstel 17 september 2007, Ontwikkelen in Samenspraak*, Zutphen: Gemeente Zutphen

Gemeente Zutphen (2008), *Samen aan de slag, Zutphen, culturele Hanzestad aan de IJssel, Koersdocument*, Zutphen: Gemeente Zutphen.

Oosterbaan, H. (2006), *Ontwikkelen in Samenspraak, Verkenning van de opdracht*.

Kloosters, J. (2007), *Evaluatie Ontwikkelen in Samenspraak voor kunst- en cultuurkoers*, Zutphen: Gemeente Zutphen.

Werkgroep Samenspraak (2006), *Ontwikkelen in Samenspraak, verkenning van de opdracht*, Zutphen: Gemeente Zutphen.

Werkgroep Samenspraak (2007), *Ontwikkelen in Samenspraak, de kunst van het verleiden*, Zutphen: Gemeente Zutphen.

6.2. Geraadpleegde Literatuur

- Arend, S.H. van der (diss.) (2007), *Pleitbezorgers, procesmanagers en participanten, Interactief beleid en de rolverdeling tussen overheid en burgers in de Nederlandse democratie*, Delft: Eburon.
- Bressers, H en Hoogerwerf, A (1995), *Beleidsevaluatie*, Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.
- Dijkstra, W. en Smit, J. (1999), *Onderzoek met vragenlijsten, een praktische handleiding*, Amsterdam: V.U. Uitgeverij.
- Edelenbos, J. (1998), 'Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming', in: *Bestuurskunde*, Jaargang 7:7, pp. 309-316.
Gevonden op 08-12-2008 op www.bestuurskunde.nl
- Edelenbos, J. (diss.) (2000), *Proces in vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*, Utrecht: Lemma.
- Edelenbos, J. en Monnikhof, R. (2001), *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*, Utrecht: Lemma.
- Edelenbos, J., Domingo, A., Klok, P.J. en Van Tatenhove, J. (2006), *Burgers als beleidsadviseurs, een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*, Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Graaf, L. de (diss.) (2007), *Gedragen Beleid, een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht*, Delft: Eburon.
- Geurts, P. (1999), *Van probleem naar onderzoek, Een praktische handleiding met COO-cursus*, Bussum: Couthinho.
- Pröpper, I en Steenbeek, D (1998), 'Interactief beleid: typering, ervaringen en dilemma's', in: *Bestuurskunde*, Jaargang 7:7, pp. 292-301.
Gevonden op 02-12-2008 op www.bestuurskunde.nl
- Pröpper, I en Steenbeek, D (2001), *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Bussum: Couthinho.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) (2002), *Primaat in de Polder, Nieuwe verbindingen tussen politiek en samenleving*, Den Haag: Ministerie BZK.
Gevonden op 04-12-2008 op <http://www.rob-rfv.nl/>
- Rommers, M. (2007), *Lokaal interactief beleid en de ambtelijke organisatie, Een onderzoek naar de relatie tussen effectieve interactieve beleidsprocessen en de inrichting van de lokale ambtelijke organisatie*, Amsterdam: Vrije Universiteit.

Bijlage I – Interview Ontwikkelen in Samenspraak

In de maand juli van 2007 hebben beleidsmedewerkers van de gemeente Zutphen een aantal interviews gehouden om samen met belanghebbenden het nieuwe koersdocument Kunst en Cultuur vast te gaan stellen. U bent in die periode ook geïnterviewd en om voor toekomstige projecten het interactieve proces (onder de noemer 'Ontwikkelen in Samenspraak') zo soepel mogelijk te laten verlopen is uw mening over het proces rond de Kunst- en Cultuurnota erg belangrijk. Vandaar dit interview.

De uitkomsten van dit interview worden vertrouwelijk behandeld.

Persoonsinformatie:

1. Wat is/was uw functie binnen het culturele veld in de gemeente Zutphen?

Bij onderstaande stellingen zijn 5 antwoordmogelijkheden, die de volgende waarden hebben:

- 1: Helemaal mee oneens
- 2: Mee oneens
- 3: Niet mee eens, noch mee oneens
- 4: Mee eens
- 5: Helemaal mee eens

Stellingen:

- 1. Mijn rol binnen dit proces was voor mij duidelijk
- 2. Het doel van dit proces was voor mij duidelijk
- 3. De uitgangspunten en randvoorwaarden van dit proces zijn duidelijk
- 4. Gedurende het proces ben ik geïnformeerd over de gang van zaken
- 5. De door mij aangedragen suggesties zijn terug te vinden in het uiteindelijke koersdocument
- 6. Inhoudelijk is rekening gehouden met de opmerkingen van andere actoren dan mij
- 7. Na afloop van het proces is uitgelegd waarom bepaalde opvattingen wel of niet zijn opgenomen in het koersdocument
- 8. Ik ben tevreden met het uiteindelijke koersdocument
- 9. Ik wil waar mogelijk meewerking verlenen aan de uitvoering van het nieuwe Kunst- en Cultuurbeleid

	1	2	3	4	5
1. Mijn rol binnen dit proces was voor mij duidelijk	0	0	0	0	0
2. Het doel van dit proces was voor mij duidelijk	0	0	0	0	0
3. De uitgangspunten en randvoorwaarden van dit proces zijn duidelijk	0	0	0	0	0
4. Gedurende het proces ben ik geïnformeerd over de gang van zaken	0	0	0	0	0
5. De door mij aangedragen suggesties zijn terug te vinden in het uiteindelijke koersdocument	0	0	0	0	0
6. Inhoudelijk is rekening gehouden met de opmerkingen van andere actoren dan mij	0	0	0	0	0
7. Na afloop van het proces is uitgelegd waarom bepaalde opvattingen wel of niet zijn opgenomen in het koersdocument	0	0	0	0	0
8. Ik ben tevreden met het uiteindelijke koersdocument	0	0	0	0	0
9. Ik wil waar mogelijk meewerking verlenen aan de uitvoering van het nieuwe Kunst- en Cultuurbeleid	0	0	0	0	0

Vragen:

1. In welke fase van het proces bent u benaderd?
2. Wat waren uw mogelijkheden van het geven van uw mening?
3. Komt het initiatief voor het leveren van die mening van uw kant of van de kant van de gemeente Zutphen?
4. Wat waren uw mogelijkheden tot het definiëren van het probleem?
5. Wat waren uw mogelijkheden tot het definiëren van oplossingsrichtingen?
6. Wat waren volgens u de randvoorwaarden waarmee u rekening diende te houden?
7. Hoe 'hard' zijn die randvoorwaarden?
8. Wat is de herkomst van eventuele randvoorwaarden?
9. In hoeverre denkt u dat 'de politiek' gebonden was aan de uitkomsten van het proces?
 1. Helemaal niet gebonden
 2. Niet gebonden
 3. Wel gebonden
 4. Heel erg gebonden
10. Wat is uw mening over het totstandkomingproces van de Kunst en Cultuurnota?

Bijlage II – Indicatoren voor participatie

Begrip	Indicatoren	Waarden
Interactief Beleid	Fase in het beleidsproces	Laat Vroeg
	Randvoorwaarden	Staan vast: door bestuur bepaald Door actoren bepaald
	Mate van input	Door bestuur Door actoren
	Beleidsproblemen	Staan vast: door bestuur bepaald Door actoren bepaald
	Oplossingen	Staan vast: door bestuur bepaald Door actoren bepaald
	Mate van binding van uitkomsten	Volledig bindend Niet bindend

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

Bron: De Graaf 2007:34-35

Bijlage III - Procesverloop

Een beschrijving van het (interactieve) procesverloop voor de Kunst- en Cultuurnota.

- Interviews (juni/juli 2007)
Er zijn ongeveer 35 sleutelpersonen uit het culturele veld geïnterviewd door de beleidsmedewerker en de projectleider over ideeën en suggesties voor de Kunst- en Cultuurnota.
- De Cultuurarena (12 september 2007)
Een interne bijeenkomst met een aantal medewerkers van de Gemeente Zutphen waarin de verbanden tussen kunst en cultuur en andere beleidsvelden werden verkend, geïnventariseerd hoe k&c een bijdrage zou kunnen leveren bij het realiseren van beleidsdoelen op andere terreinen en afspraken maken over de Kunst- en Cultuurnota.
- Cultuurcafé (19 september 2007)
Een eerste bijeenkomst waarvoor 125 mensen die actief zijn in het culturele leven van Zutphen zijn uitgenodigd. Ca. 65 deelnemers zijn daadwerkelijk aanwezig geweest en daaruit zijn ideeën en suggesties gekomen voor kunst- en cultuurbeleid. Aan het eind van de avond zijn enkele deelnemers gevraagd een 'stamgasten' groep te vormen, die kon reageren op de concept cultuurnota.
- Stadsverkenning (23 september 2007)
Een stadswandeling: de mogelijkheid voor belangstellenden om samen met de wethouder de stad te verkennen op zoek naar locaties 'die bij uitstek geschikt zijn als decor voor culturele activiteiten'.
- Raadsbijeenkomst (25 september 2007)
Op deze raadsbijeenkomst werden de fractievoorzitters en fractiespecialisten op de hoogte gebracht van het proces tot dan toe. Ook werden zij gevraagd hoe door middel van kunst en cultuur de identiteit van Zutphen kan worden versterkt en waar in ieder geval aandacht aan moet worden besteed in de Kunst- en Cultuurnota.
- Suffen of Zutphen (29 september 2007)
Een grootschaliger bijeenkomst, open voor iedere belangstellende. Bedoeld om gewoon vrij wensen en ideeën te kunnen uiten. Deze bijeenkomst, georganiseerd door een particulier initiatief, was met name bedoeld om een relatie te leggen met cultureel ondernemerschap en het lokale bedrijfsleven.
- Burgerpeiling (september 2007)
In september 2007 is een telefonische interviewronde gehouden met een representatieve steekproef van 270 inwoners van Zutphen, waarvan geslacht en leeftijd bekend zijn. Dit ging over allerhande onderwerpen, maar er zijn ook vier vragen opgenomen over kunst en cultuur in Zutphen. Dit ging over gebruik van voorzieningen, beoordeling en verbeterpunten van het culturele aanbod en het uitoefenen van culturele activiteiten, al dan niet in georganiseerd verband.
- Website (oktober - november 2007)
Gedurende vijf weken zijn vijf verschillende stellingen gepresenteerd op de website van de gemeente Zutphen. Elke week werd de stelling vervangen door een nieuwe. Burgers konden reageren op deze stellingen en de uitkomsten daarvan worden in de nota Kunst en Cultuur opgenomen.
- Reactiefase (januari 2008)
Bij het uitkomen van het koersdocument en de verantwoording kregen een aantal mensen de mogelijkheid om reacties te geven op dat koersdocument, aan de hand waarvan het document op een aantal punten is aangepast en waaruit een aantal instellingen zijn gekomen die mee willen werken aan de uitvoering ervan.