

Een voorstudie, uitgevoerd in het kader van ICES/KIS-3, over de (onbenutte) potenties van interactieve beleidsvorming voor de ontwikkeling van de groene Delta.

Dr. J. Edelenbos, Prof.dr.ing. G.R. Teisman, Drs. M. Reuding
Erasmus Universiteit Rotterdam

Interactieve beleidsvorming als sturingsopgave

InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster

Postbus 20401

2500 EK Den Haag

tel.: 070 378 56 53

internet: <http://www.agro.nl/innovatienetwerk/>

ISBN: 90 - 5059 - 133 - 7

Overname van tekstdelen is toegestaan, mits met bronvermelding.

Rapportnr. 01.3.019 (serie basisdocumenten), Den Haag, september 2001

Woord vooraf

Het onderwerp 'Duurzame dynamiek in de groene delta' is een belangrijk thema op het werkprogramma van InnovatieNetwerk Groene ruimte en Agrocluster. De ambitie met dit thema is een omslag te realiseren in de aanpak van inrichting en beheer van de groene ruimte. Voorheen werd in die aanpak vooral uitgegaan van agrarische productiedoelstellingen. Centraler moeten komen te staan waarden als rust, ruimte, stilte, aantrekkelijke landschappen, cultuurhistorie, belevingswaarde, strategische voorraden (onder andere biodiversiteit) en waterbeheer.

Deze omslag betekent een geweldige innovatieopgave, waarbij de verhoudingen tussen functies en relevante actoren zich fundamenteel moeten wijzigen. In die zin gaat het zowel in inhoudelijke als in bestuurlijke zin om een systeeminnovatie, waarvoor veel kennis nodig is. Daarom is samen met relevante overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven, kennisinstellingen en intermediaire instellingen een voorstel gemaakt voor de ICES/KIS-3 Investeringsimpuls dat als titel heeft gekregen Dynamische Duurzame Delta 3D.

Ter ondersteuning van dit voorstel, vooral gericht op het helderder krijgen van de innovatieopgaven en de daarmee samenhangende behoeften aan kennisontwikkeling, zijn zes projecten uitgezet:

- Verkenning bruikbaarheid concept Waardeketens voor Groene Ruimte-vraagstukken;
- Quick scan drijvende krachten groene ruimte;
- Essay over rood en groen in een aantrekkelijke mix;
- Quick scan kritische succesfactoren PPS- projecten;
- Essay over het handhaven of verbeteren van de kwaliteit van de groene delta;
- Essay over interactieve beleidsvorming.

Dit rapport is het essay over interactieve beleidsvorming. Het is geschreven door Jurian Edelenbos, Geert Teisman en Melchert Reudink van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Het behandelt de vraag waarom interactief beleid nodig is voor de ontwikkeling van de groene ruimte en hoe het kan helpen de afstemming tussen economie en ruimte te verbeteren. Ter beantwoording van de vraag worden de potenties van interactieve beleidsvorming behandeld, evenals de knelpunten die ervoor zorgen dat de potenties tot op heden nog niet volledig benut worden. Afgesloten wordt met een aantal kennisvragen.

Het essay laat duidelijk zien dat zonder procesmatige systeeminnovaties veel inhoudelijke vernieuwingen gedoemd zijn te mislukken. Daar zal dus veel energie, tijd en kennis aan gegeven moeten worden.

Dr.ir. A.P. Verkaik,

*Directeur InnovatieNetwerk Groene Ruimte
en Agrocluster.*

Inhoudsopgave

Woord vooraf	i
Samenvatting	1
1. Visie op interactieve beleidsvorming; standpuntbepaling	3
2. De opbouw van het essay	7
3. Het ruimtelijke vraagstuk verscherpt en gecompliceerd	9
3.1. De inhoudelijk trends in het groene gebied	9
3.2. De procesmatige vereisten in de groene Delta	10
3.3. Interactieve beleidsvorming om nieuwe arena's te activeren	12
4. De opkomst van interactieve beleidsvorming	13
4.1. Interactieve beleidsvorming in de regio	13
4.2. Vier kenmerken van interactieve beleidsvorming nader verkend	14
4.2.1. Openheid	14
4.2.2. Gelijkwaardigheid	16
4.2.3. Debat en onderhandeling	17
4.2.4. Invloed	18
5. Potenties van interactieve beleidsvorming	21
5.1. Dichten van de kloof tussen burger en bestuur	21
5.2. Vergroten democratische legitimiteit	22
5.3. Vergroten van draagvlak voor beslissingen	23
5.4. Streven naar integraliteit in beleid	25
5.5. Vergroten van het probleemoplossend vermogen en de kwaliteit van beleid	25
6. Kennisvragen en onderzoeksagenda	29
6.1. Kennisvragen	30
6.2. Afsluiting	31
Literatuur	33
Over de auteurs	37
Summary	39

Samenvatting

De groene ruimte zal in de komende decennia voor een hernieuwde inrichtingsopgave staan. Deze ruimte verandert razendsnel van een landbouw en grondgebonden redelijk statische samenleving naar gebieden waar grote veranderingen optreden, nieuwe claims worden neergelegd en nieuwe economische dragers en nieuwe beheerarrangementen moeten worden ontwikkeld.

Deze vernieuwing vereist een aanpassing van de bestaande constellatie van actoren, regels, plannen, middelen en zo verder. Via interactieve beleidsvorming is deze aanpassing mogelijk te bewerkstelligen. De ervaringen met deze vorm van beleidsvorming zijn sterk toegenomen en er zijn ook belangrijke resultaten geboekt. Maar ook blijkt dat diverse partijen, de overheid voorop, nog niet goed weten om te gaan met dit nieuwe fenomeen. Het verlies aan autonomie doet overheden even veel pijn, als de veranderingen in de landbouw boeren angst inboezemt.

In dit essay gaan we in op het fenomeen van interactieve beleidvorming. Onze centrale stelling luidt dat de experimenten met interactieve beleidsvorming tot dit moment nog weinig bijdragen aan bestuurlijke, politieke en maatschappelijke vernieuwing.

Interactieve beleidsvorming blijkt in de praktijk vaak niet meer dan een informeel spel dat los van het formele besluitvormingsproces uitgevoerd wordt.

Gesteld wordt dat fundamentele aanpassing van processen en de integratie van de interactie in het beleidsproces noodzakelijk zijn, maar dat bestuur en politiek daar tot nu toe voor terugschrikken uit angst voor positieverlies. Aangegeven wordt dat het juist de ontwikkeling van de economie en de samenleving is, die de positie van overheden erodeert: de overheid is territoriumgebonden en bedrijven en burgers onttrekken zich daar in versneld tempo aan.

Interactieve beleidsvorming omschrijven we als een proces dat zo wordt ontworpen dat een aanzienlijke en gevarieerde groep van betrokkenen in staat is om via onderlinge interactie en interactie met experts, bestuurders, financiers en andere belanghebbenden hoogwaardige oplossingen te vinden voor het gebied waarin hun belangen liggen.

We schetsen vier eigenschappen van interactieve beleidsvorming, die gemanaged moeten worden: (1) openheid; (2) gelijkwaardigheid; (3) debat en onderhandeling; en (4) invloed. We gaan kort in op de merkwaardigheden en dilemma's die horen bij deze eigenschappen. Uit de interactieve praktijk blijkt dat deze fundamentele elementen van interactieve beleidsprocessen moeilijk tot geheel niet van de grond komen. We tonen dat in dit essay met diverse voorbeelden aan.

Vervolgens geven we aan dat interactieve beleidsvorming kan bijdragen aan een beter openbaar besturen van de groene ruimte. Interactieve beleidvorming kan de kloof tussen burger en overheid dichten, de legitimiteit van het openbaar bestuur verbeteren, kennis genereren en tot betere oplossingen leiden. Maar deze potenties van interactieve beleidspraktijk worden nog niet alle (volledig) benut. Wederom tonen we dit aan met voorbeelden uit de interactieve praktijk. Om de potenties van interactieve beleidsvorming te kunnen benutten is het daarom nodig dat partijen beter leren het nieuwe democratische spel van interactieve beleidsvorming vorm te geven en te spelen. Om daaraan bij te dragen formuleren we een aantal kennisvragen, die vooral ingaan op de organisatie en het management en de institutionele inbedding van interactieve beleidsprocessen.

1. Visie op interactieve beleidsvorming; standpuntbepaling

Als sinds de jaren '80 is er kritiek op de manier waarop in Nederland de besluitvorming over de inrichting van de ruimte plaats vindt. Enerzijds wordt de vraag gesteld of de relatief lange duur van de processen nog wel past bij de dynamiek van de *globale netwerkeconomie*, waarvan Nederland onderdeel uitmaakt. In een netwerkeconomie geldt ook voor territoriale eenheden, zoals Nederland, dat ze als vestigingsplaats voor burgers en bedrijven concurreren met andere ruimtelijke gebieden. Economische criteria kunnen dan ook van toepassing verklaard worden op de publieke besluitvorming over diverse ruimtelijke investeringen ter verhoging van de vestigingskwaliteit in brede zin (economisch, leefbaarheid en ecologische kwaliteit).

Anderzijds wordt de vraag gesteld of de processen wel voldoende representatief zijn voor de behoeften van de *netwerksamenleving* en meer specifiek de burgers die de effecten van ruimtelijke investeringen ondergaan. Daar waar de kritiek op de lange duur van besluitvorming vooral leidt tot efficiencygeoriënteerde maatregelen, zoals beknotting op inspraak en beroepsprocedures (zie Nimby wetgeving en Tracéwetgeving), brengt de tweede vorm van kritiek juist effectiviteit- en legitimiteitverhogende maatregelen in beeld, met name in de vorm van een meer intense interactie met burgers en ondernemers. Vaak denken bestuurders dat deze maatregelen er voor zorgen dat besluitvorming nog langer duurt. En soms is dat ook aantoonbaar het geval, met name doordat veel overheden de zogenaamde interactieve besluitvorming beschouwen als een extra fase in de besluitvorming die vooraf gaat aan de reeds bestaande politiek-bestuurlijke besluitvorming. Deze vermeende traagheid van interactieve beleidsprocessen grijpen sommige bestuurders aan om terug te keren naar de traditionele wijze van besluitvorming. Maar daarmee zijn de problemen van stroperigheid en gebrek aan draagvlak geenszins van de baan.

Naar ons inzicht is interactieve beleidsvorming een reactie op belangwekkende maatschappelijke veranderingen. Deze zullen beter doorgrond moeten worden om tot een adequate aanpassing te komen van de manier waarop in het publieke domein de besluitvorming wordt georganiseerd. Interactieve beleidsvorming komt vooral op omdat *bestuurders en ambtenaren in afnemende mate weten wat de samenleving wil*. Dit komt niet doordat bestuurders en ambtenaren dommer zijn geworden of minder in staat zijn hun rug recht te houden zoals sommige critici van het poldermodel willen doen geloven (de roep om de terugkeer van de magistraat), maar omdat de samenleving veeleisender

is geworden. De relatief eenvoudige beleidsoplossingen uit het verleden (meer huizen, meer wegen, meer subsidies voor boeren en zo verder) voldoen niet meer. Omdat het hier gaat om een maatschappelijke verandering, blijft het fenomeen ook niet beperkt tot de publieke sector alleen. Ook ondernemers worden met dit fenomeen geconfronteerd. Met name in de wereld van de marketing staat de maatschappelijke verandering volop in de belangstelling en wordt getypeerd met de term massaindividualisering. Dit begrip benadrukt met name het uiteenvallen van de markt van massaproducten in steeds meer diverse markten met steeds kleinere doelgroepen, soms zelfs tot het niveau waarbij iedere klant een aparte doelgroep is. In reactie op de massaindividualisering zien we bij het bedrijfsleven enorme veranderingen in zowel de interne organisatie (business process reengineering) als in de verhoudingen tussen organisaties (keten- en netwerkvorming). Ten derde zien we de opkomst van de interactie met klanten. Bedrijven doen steeds meer moeite om klanten vroegtijdig een positie te geven in R&D en productieprocessen om zo snel te kunnen inspelen op veranderingen in en variaties van de preferenties. Interactie is dus bijzonder gewenst om kwaliteit tot stand te brengen.

De overheid evenwel heeft nog maar in bijzonder beperkte mate gereageerd op de komst van zowel de globale netwerkeconomie als de netwerksamenleving. Diverse regeringsnota's bevatten deze noties wel en er wordt ook wel gezegd dat het zo niet verder kan met de besluitvorming (zie bijvoorbeeld vijfde nota ruimtelijke ordening). Maar veranderingen in de organisatie van besluitvorming treden nauwelijks op. Deze weerstand tegen verandering is te begrijpen. Samenwerking, netwerkvorming en interactie met burgers lijken het primaat van de politiek en het bestuur aan te tasten. Juist vanuit de leerstellingen van het primaat houden de meeste bestuurders volop vast aan gegroeide tradities en gesloten besluitvorming. Maar ook zonder interactieve besluitvorming erodeert de macht van de politiek en het bestuur. De netwerkeconomie en de netwerksamenleving zijn in toenemende mate onbegrensd geraakt. Overheden zijn echter per definitie gebonden aan een territorium. Naarmate meer activiteiten van burgers en bedrijven zich niet laten leiden door de grenzen van deze territoria, neemt de macht van overheden af. Dit proces voltrekt zich met name de laatste vijftien jaar in snel tempo. Het is echter dusdanig bedreigend dat velen in het publieke domein maar liever hun ogen ervoor sluiten, hopen dat de bui overtrekt. Maar dat laatste is een illusie. Mondialisering, de erosie van grenzen, interdependentie tussen organisaties, tussen gebieden, tussen overheden, tussen overheden en bedrijfsleven en 'last but not least' overheden en burgers zullen toenemen. De traditionele partijpolitieke representatie van de voorkeuren van burgers is in een ongelooflijk tempo aan het eroderen. Er zijn nauwelijks nog leden van politieke partijen en sommige partijen hebben zelfs moeite om mensen te vinden voor bestuurlijke en

politieke functies. En hier is meer aan de hand dan alleen de gemakzucht van burgers. Deze zal er zeker zijn, maar belangrijker lijkt de verklaring dat politieke partijen niet langer in staat zijn om de voorkeuren van burgers adequaat te vertegenwoordigen, enerzijds omdat de variëteit van voorkeuren veel te groot is geworden voor generieke representatie via de politiek alleen en anderzijds omdat de voorkeuren niet langer langs traditioneel ideologische scheidslijnen lopen. Ze zijn met andere woorden steeds meer contextgebonden geworden. Elk proces van besluitvorming vereist een unieke combinatie van preferenties en oplossingen die betrokkenen ter plaatste en op dat moment aantrekkelijk overkomt.

En daarin ligt de **essentie van interactieve besluitvorming**: een proces wordt zo ontworpen dat een aanzienlijke en gevarieerde groep van betrokkenen in staat is om via onderlinge interactie en interactie met experts, bestuurders, financiers en vertegenwoordigers van derdenbelanghebbenden (een belangrijke rol in interactieve beleidsvorming) hoogwaardige oplossingen te vinden voor het gebied waarin hun belangen liggen. In de interactieve besluitvorming zullen evenwel ook de preferenties van externen een belangrijke rol moeten spelen in de zin dat de ontwikkelingspotenties van elk gebied, of het nu een grootstedelijk gebied is als Amsterdam of een meer rurale regio, voor een steeds belangrijker deel worden bepaald door de stromen die optreden in de netwerkeconomie. Elke plek moet aangesloten raken op deze stromen en kwaliteiten ontwikkelen die maken dat de plek aantrekkelijk wordt gevonden als vestigings-, en in toenemende mate tijdelijke verblijfplaats voor wonen, werken, recreëren en zo verder.

2. De opbouw van het essay

In dit essay redeneren we vanuit het hierboven geschetste standpunt. Eerst gaan we in **hoofdstuk 3** meer gedetailleerd in op ontwikkelingen die zich voordoen in de ruimtelijke beleidssectoren. Met name de integratie van de vraagstukken van mobiliteit, huisvesting, landbouw, economie, recreatie en natuur is van belang, ook omdat traditioneel tegengestelde waarden hierdoor meer nog dan voorheen op elkaar betrokken raken.

Vervolgens concentreren we ons in **hoofdstuk 4** op het fenomeen van interactieve beleidsvorming. We geven een beknopte analyse, om helder te maken dat interactieve processen nu vooral instrumenteel worden ingezet als een manier om 'het volk tevreden te stellen' en politiek-bestuurlijke besluitvorming te legitimeren.

Ook gaan we nader in op het concept en behandelen vier essenties van interactieve beleidsvorming, die we ook beproeven in de interactieve beleidspraktijk.

In **hoofdstuk 5** gaan we nader in op de voordelen die interactieve beleidsvorming in potentie heeft. Tegelijkertijd geven we aan waarom deze nog niet (volledig) worden benut in de beleidspraktijk. We trekken daaruit de conclusie dat interactieve besluitvorming in de praktijk nog een marginaal en moeizaam bestaan heeft. Echte interactieve besluitvorming bestaat als zodanig nog niet. De meer fundamentele verklaring daarvoor is dat overheden nog niet wensen over te gaan tot deze vorm van besluitvorming. We willen het evenwel niet laten bij deze verklaring en gaan op zoek naar meer gedetailleerde verklaringen in het proces zelf. Daarmee geven we aangrijpingspunten voor een voorzichtige en gestage ontwikkelingstraject op weg naar 'echte' interactieve besluitvorming.

In **hoofdstuk 6** presenteren we tenslotte de kennisvragen, die momenteel van gewicht zijn in het debat over en de toepassing van interactieve beleidsvorming.

3. Het ruimtelijke vraagstuk verscherpt en gecompliceerd

De druk op de beschikbare ruimte in Nederland groeit gestaag. In 2010 telt Nederland volgens prognoses van het CBS bijna 17 miljoen inwoners. Voor al deze mensen moet er ruimte zijn voor wonen, werken, verplaatsen en recreëren. Bovendien neemt de ruimte die ieder individu gebruikt en wenst te hebben steeds meer toe.

En alsof dit al niet voldoende vraagstukken voor ruimtelijk beleid genereert, vinden de activiteiten van burgers en bedrijven steeds meer plaats in een naar schaal en intensiteit groeiend patroon. De activiteiten van burgers zijn steeds minder op één plaats geconcentreerd. En omdat de functies steeds verder uit elkaar komen te liggen, wordt het moeilijker voor zowel de bedrijven en burgers als de overheid om de samenhang in deze activiteiten te bewaren (o.a. als gevolg van de congestie die optreedt door de massale verplaatsingsbehoefte (WRR, 1998, p.7).

3.1. De inhoudelijk trends in het groene gebied

Traditioneel wordt er een groot verschil gemaakt tussen stad en platteland. In de stad moeten de meeste activiteiten worden geconcentreerd, terwijl het platteland er vooral is voor de landbouw, de recreatie en voor de eveneens toenemende behoefte van burgers aan stiltegebieden, natuurparken en zo verder. Maar feitelijk bestaat de scheiding tussen stad en platteland nauwelijks nog. Natuurlijk zijn er drukke en minder drukke gebieden en natuurlijk is de bebouwingdichtheid op sommige plekken groter dan op andere plekken. Maar steeds meer geldt dat alle plekken, zeker de plekken in Nederland onderdeel uitmaken van een netwerk. In dat netwerk hebben alle plekken een functionele betekenis voor de Nederlanders, die allen zijn te typeren als stedelingen. Maar weinigen maken geen gebruik van de voorzieningen van de steden. En tegelijkertijd zijn alle Nederlanders te typeren als plattelanders. Maar weinigen hebben de voorkeur voor echte grootstedelijke milieus en het drukke stedelijke bestaan wordt regelmatig gecompenseerd met tweede huizen in het groen, een vaste kampeerstek op een rustige plek of een aantal vakanties per jaar, meestal naar 'plattelandsgebieden'.

De mens heeft zich met andere woorden de globe toegeëigend en beweegt zich over de traditionele grenzen heen, inclusief de grens tussen stad en platteland. In zeker opzicht wil de hedendaagse burger van geen grens meer weten: geen grenzen aan de groei, geen grenzen aan de natiestaat, geen regiogrenzen en ook geen grens tussen stad en platteland. En deze ontwikkeling doet zich voor in een samenleving waar vanuit de

traditionele scheiding aparte benaderingen bestaan voor stad en platteland. Sterker nog, in de vijfde nota wordt nog steeds een poging gedaan om via contouren het onderscheid, dat altijd een van de fundamenteën is geweest voor de ruimtelijke ontwikkeling en de taakverdeling tussen organisaties die zich met ruimte bezig houden, opnieuw te maken en zelfs vast te leggen. De aanpak suggereert dat er in Nederland groene gebieden zijn en rode gebieden en dat ertussen nog wat balansgebieden zijn. De praktijk zal echter uitwijzen dat vrijwel heel Nederland te beschouwen is als een balansgebied, plekken waar economie, natuur, wonen en mobiliteit op een slimme manier met elkaar in balans gebracht moeten worden en waar het rigoureuus kiezen voor een eenzijdige aanpak niet meer kan rekenen op veel sympathie nog op veel realisatiemogelijkheden¹. Deze omslag van scheiding en monofunctionaliteit naar combineren (ook onderkend in de vijfde nota) en meervoudig gebruik van ruimte, moet aanzienlijke consequenties hebben voor het gebruik van de ruimte en voor het ruimtelijke beleid.

3.2. De procesmatige vereisten in de groene Delta

De traditionele gescheiden aanpak van stad en platteland leek ooit logisch. Op het platteland legde de overheid zich voornamelijk toe op het stimuleren en ordenen van landbouwontwikkeling. De boer was de drager van veel van de plattelandsontwikkelingen. Hij werd daarbij opvallend genoeg gezien als economische motor en als beheerder van de grond, de ruimte en soms zelfs de natuur. Rondom deze centrale actor zijn organisatorische constellaties opgebouwd die zich bezig houden met de ruimtelijke ontwikkeling van het platteland. Landinrichting is daarbij een typisch ruimtelijk arrangement, dat in de stedelijke ruimte maar moeilijk voorstelbaar is. Het arrangement duidt ook nog eens op de sterk utilitaire oriëntatie die jarenlang ten grondslag heeft gelegen aan de ruimtelijke inrichting van het platteland. Dat daarmee de leefbaarheid en uniciteit van gebieden niet altijd wordt gediend wordt met de mantel der liefde bedekt. Menigeen kan zich geen gezond platteland voorstellen zonder boeren, maar de dominante positie van de grondgebonden landbouw in de groene ruimte lijkt verleden tijd. 30 jaar geleden was de grondgebonden landbouw voor meer dan 80 procent verantwoordelijk voor de economische waarde van de agrarische productie, nu is dat afgenomen tot 30 procent, een percentage dat nog steeds afneemt (WRR, 1998, p.92).² Tegenover het teruglopend belang van de grondgebonden landbouw staat het groeiend belang van foot-loose agrarische activiteiten als de glastuinbouw, intensieve

¹ Misschien kunnen we het park de Hoge Veluwe en de Waddenzee beschouwen als uitzonderingen die de regel bevestigen.

² Wel hebben boeren 60 à 70 procent van het oppervlak in beheer.

veehouderij, de champignoncultuur en andere niet-grondgebonden agrarische activiteiten. Deze nieuwe agrarische bedrijvigheid ontwikkelt steeds meer industriële trekken en zet de kwaliteit van de groene ruimte van binnenuit onder druk.

Aan het begin van de 21ste eeuw doen zich grote veranderingen voor. Er wordt nu zelfs hardop gesproken over een toekomst zonder boeren. Sommige economen betogen dat de productie van vlees veel beter kan worden overgelaten aan de landen in Zuid-Amerika. Energiedeskundigen menen dat de kassenteelt beter in de richting van de warmte en de zon verplaatst kan worden. Zij vinden het raar dat Nederlandse tuinders energie krijgen tegen sterk gereduceerde prijzen, terwijl zij voor een fractie van de benodigde energie zouden kunnen telen in zuidelijker streken. De kassenteelt wordt met andere woorden foot-loose. In zeker opzicht is daarmee de scheiding tussen landbouw en industrie verdwenen. De tuinbouw kan met evenveel recht een voedingsindustrie genoemd worden als een agrarisch bedrijf. De landbouw zou je kunnen zeggen, dringt binnen in de rode sector van de economie en de stad was al eerder binnengedrongen op het platteland.

Het vraagstuk van plattelandsontwikkeling is daarmee aanmerkelijk meervoudiger en complexer van aard geworden. De traditionele partijen zijn niet in staat om dit nieuwe vraagstuk in zijn volle omvang te hanteren. Vernieuwing in de besluitvorming over de inrichting van de ruimte is nodig. Naast agrarische activiteiten, zijn nu activiteiten als natuurbescherming en -ontwikkeling, recreatie, ontgrondingen en wegeaanleg belangrijk geworden. En hoewel velen op het platteland nog steeds vinden dat stedelingen maar liever van hun erf af moeten gaan, is de Nederlandse samenleving de scheiding voorbij.

De economische betekenis van de agrarische sector neemt steeds verder af. De herpositionering van ondernemingen in een Europese markt en wereldmarkt is volop gaande. Agrariërs op het Nederlandse platteland zullen waarschijnlijk aan steeds strengere ecologische regels gebonden raken en als gevolg hiervan naar een verbreding van de basis moeten zoeken. Ook hier ligt combineren dan voor de hand. Dit kan door bijvoorbeeld de landbouwfunctie te combineren met vormen van recreatie en toerisme, bosbouw of natuurbeheer. Maar waarschijnlijk zal dat minder traditioneel en in kleine kring gebeuren dan in het verleden het geval was. Niet voor niets gaan er steeds meer stemmen op om niet alleen de agrarische sector meer aan marktwerking bloot te stellen (afschaffen subsidies en beschermingsregels tegen import). Ook lijkt het redelijk eventuele publieke taken die boeren vervullen en waarvoor een overheidsvergoeding wordt verstrekt aan publiek toezicht te onderwerpen en daar waar niet gepresteerd wordt

over te gaan op openbare aanbesteding (door bijvoorbeeld de inrichting en het beheer van slootkanten en wegbermen openbaar aan te besteden).³

In deze gedachtegang zal het beleid ten aanzien van het bestemmen, inrichten en beheren van het landelijk gebied in de toekomst een minder eenduidig en meer gevarieerde invulling gaan krijgen. De vraag die hieraan gekoppeld kan worden is of de huidige manier van aansturen van de inrichting van het landelijk gebied nog wel geschikt is voor de nieuwe uitdagingen. Is het geschikt om ontwikkelingen zodanig te beïnvloeden en te sturen dat verschillende combinaties van ruimtegebruiksvormen tot hun recht komen.

3.3. Interactieve beleidsvorming om nieuwe arena's te activeren

In de zoektocht naar nieuwe arrangementen voor het ontwikkelen en zowel ecologisch als economisch vitaal houden van het platteland is een activering nodig van nieuwe actoren. En juist in dat licht wordt gesproken van interactieve beleidsvorming. Zo pleit de WRR (1998) voor een stakeholder-benadering, waarbij de inzichten en argumenten van betrokkenen in de planvorming zo spoedig mogelijk op elkaar worden afgestemd. Daarnaast is er een ontwikkeling te bespeuren dat beleid meer gebiedsgericht wordt ontwikkeld en uitgevoerd. In plaats van gedetailleerd generiek beleid te ontwikkelen op landelijk niveau, praat men er soms wel over om meer algemene beleidsuitgangspunten generiek te formuleren en die afhankelijk van de regionale context concreet te vertalen. Hierbij moet men overigens niet de dominante kracht van jarenlange generieke beleidsvorming onderschatten. Veel variëteit wordt nog niet toegelaten, maar de kansen erop nemen toe.

³ Aan de andere kant vervullen agrariërs publieke taken, zoals productie van cultuurlandschap, waar ze niet voor betaald krijgen.

4. De opkomst van interactieve beleidsvorming

Interactieve beleidsvorming is al in aanzienlijke mate in zwang bij diverse bestuurders. Op alle bestuursniveaus wordt geëxperimenteerd met dit nieuwe fenomeen. Op nationaal bestuursniveau zijn het vooralsnog vooral de beroemde maar ook beruchte 'nut en noodzaak discussies' die de meeste aandacht hebben gekregen. Deze nieuwe fase in de besluitvorming is ingevoerd naar aanleiding van het WRR- rapport uit 1994 getiteld 'Besluiten over Grote Projecten'. De WRR wilde een herordering van de besluitvorming en een herstel van het primaat van bestuur en politiek. Uiteindelijk is alleen een deel van het voorstel van de WRR overgenomen. De nut- en noodzaakdebatten zijn gevoerd over de mogelijke uitbreiding van Schiphol en de eventuele aanleg van een Tweede Maasvlakte bij Rotterdam.

Daarnaast experimenteren diverse ministeries met het interactief vormgeven van overheidsbeleid. Deze experimenten gaan door het bestuurlijk leven onder etiketten als Infralab, Infraplan, Wegverlichting, Creatieve Concurrentie, Dialoog et cetera.

4.1. Interactieve beleidsvorming in de regio

Ook verscheidene provincies hebben zich niet onbetuigd gelaten. Zo heeft de provincie Noord-Brabant in 1996 geëxperimenteerd met interactieve beleidsvorming rondom de totstandkoming van het provinciale Streekplan. De provincie Zuid-Holland heeft het beleidsplan voor milieu en water 'Over Milieu en Water Gesproken' op interactieve wijze inhoud gegeven, enzovoort.

De hoogste vlucht heeft interactieve beleidsvorming genomen op het lokale niveau (Tops, e.a., 1999; Edelenbos en Monnikhof, 1998; 2001). Experimenten zijn o.a. uitgevoerd over het verkeersbeleid (Groningen), veiligheidsbeleid (Leerdam), vestiging van asielzoekerscentra (Udenhout), verkoop van woningwetwoningen (Waalwijk) en de opvang van drugsverslaafden (Den Bosch).

Er worden vele termen gebruikt voor het betrekken van stakeholders in beleidsvorming. Er worden met regelmaat nieuwe begrippen gelanceerd, zoals bestuurlijke vernieuwing, communicatieve sturing, open planproces, responsief besturen, coproductie van beleid, participatieve planvorming en vraaggericht beleid. In dit essay spreken we van interactieve beleidsvorming. Het gaat om het vroegtijdig betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij de vorming van beleid, waarbij in openheid en op basis

van gelijkwaardigheid en onderling debat problemen in kaart worden gebracht en oplossingen worden verkend die van invloed zijn op het uiteindelijke politieke besluit' (Edelenbos, 2000, p.39). Bij deze definitie vallen vier centrale elementen van interactieve beleidsvorming op, en wel: (1) openheid; (2) gelijkwaardigheid; (3) debat en onderhandeling; en (4) invloed.

4.2. Vier kenmerken van interactieve beleidsvorming nader verkend

4.2.1. Openheid

Een dominant kenmerk van interactieve beleidsvorming is openheid. "Om een beleidsaanpak (...) 'interactief' te kunnen noemen, moet deze een voldoende mate van openheid hebben" (Pröpfer en Steenbeek, 1998, p.293). De mate van openheid van een beleidsproces wordt vaak in verband gebracht met 'technocratische of gesloten besluitvorming' (Fisscher, 1990; Hisschemöller, 1993). Geslotenheid duidt aan dat afwegingen en beslissingen grotendeels onafhankelijk van de omgeving plaatsvinden en bovendien voortvloeien uit informatie en inzichten die door technisch wetenschappelijke experts worden aangeleverd. Er is een eenzijdige oriëntatie van experts op de technische complexiteit van zowel problemen als oplossingen. Men gelooft dat het probleem nauwkeurig kan worden omschreven binnen één of enkele (technische) disciplines en dat participatie van andere belanghebbenden overbodig is, omdat ze niet over de technische expertise beschikken, die nodig is om het probleem en de voorgestelde oplossingen te kunnen begrijpen.

De open beleidsbenadering is het spiegelbeeld van deze technocratische benadering. Het recht op participatie berust in deze benadering op de assumptie dat alle mensen in beginsel in staat zijn om tot een beargumenteerd oordeel te kunnen komen. Zowel specialisten en experts als leken baseren hun kennis niet alleen op feitenkennis, maar ook op normen en waarden (Hisschemöller, 1993, p.61).

Interactieve beleidsvorming is een vorm van besturen die getypeerd kan worden als een open beleidsstijl. De open beleidsstijl vindt haar oorsprong in een oriëntatie die de aandacht vestigt op de sociale context-gebondenheid van beleidsprocessen. Hier wordt beleid niet alleen vanuit de overheid zelf, maar in relatie met de maatschappelijke context geanalyseerd (Simonis, 1987, p.98). Het open karakter van deze beleidsstijl impliceert dat expliciet rekening wordt gehouden met de pluriformiteit en geldigheid van belangen en perspectieven (Bekkers, 1996, p.179). Het beleidsproces binnen de open beleidsstijl kan als volgt gekarakteriseerd worden: het is een min of meer wanordelijk

verlopend leerproces, er is sprake van een constante stroom van doeleinden-middelen beslissingen, het is een doelzoekend proces en niet zozeer een proces uitgaande van gegeven doeleinden, er is geen sprake van bij voorbaat vaststaande beleidseffecten, het is een bottom-up en niet top-down verlopend proces. Kortom, er is sprake van onzekerheid, ambiguïteit, turbulentie en complexiteit. Het uitgangspunt hierbij is dat men deze kenmerken niet zozeer tracht te beheersen, maar het accent wordt verschoven naar het creëren van mogelijkheden, wat leidt tot aanpassing van het beleid aan de complexiteit van de sociale werkelijkheid (Simonis, 1987, p.99).

Openheid kan ten aanzien van drie aspecten betracht worden (Edelenbos, 2000). In de eerste plaats inhoudelijke openheid. Bij inhoudelijke openheid gaat het om de ruimte voor nieuwe ideeën, plannen en handelingen (formulering van probleem en beleid) en de ruimte om af te wijken van de opvattingen, voornemens en handelingskaders van de initiatiefnemer (Pröpper en Steenbeek, 1998, p.293). De agenda van het interactieve proces - de onderwerpen, problemen of oplossingen - kan nog tijdens het interactieve proces worden bepaald.

In de tweede plaats openheid van het proces. Hieronder verstaan we dat deelname aan het interactieve beleidsproces voor iedereen mogelijk is; dat op voorhand niet bepaalde 'lastige' participanten worden geweerd (Edelenbos, 1998). Bovendien is een proces open als het voldoende transparant is voor de belanghebbenden. Men heeft dan voor ogen wat de opzet van het proces is en uit welke stappen het proces bestaat. Tenslotte houdt openheid van het proces in dat participanten toegang hebben tot de informatiebronnen of andere zaken die men van belang acht voor beeldvorming over het beleidsonderwerp.

In de laatste plaats kan gesproken worden van de openheid van actoren. Deze vorm geeft aan in hoeverre actoren een open en onbevangen houding aannemen in het interactieve proces en bereid zijn nieuwe perspectieven, belangen en ideeën in hun eigen beeldvorming toe te laten of in ieder geval in overweging te nemen en niet direct af te stoten. Actor-openheid kan ook getypeerd worden als 'de mate van ontvankelijkheid van actoren'.

Openheid in de praktijk beschouwd

Hoewel openheid essentieel is in interactieve beleidsvorming is het vaak moeilijk voor overheden om hieraan vast te houden. Zo heeft de provincie Noord-Brabant het plan opgevat om de reconstructie van het gebied (Koepelplan Reconstructie Zandgronden) interactief aan te pakken. Echter, het ontwerp-Koepelplan was in geringe mate tot stand gekomen in interactie met directe belanghebbenden in de gebieden, waren vele randvoorwaarden opgesteld en waren al verschillende oplossingen in detail uitgewerkt door de provincie. Als gevolg hiervan was het interactieve proces van tevoren al redelijk dichtgetimmerd. Het blijkt moeilijk om in de overgang van interne naar externe (omgevingsgerichte) oriëntatie via interactieve beleidsvorming een open beleidsstijl toe te passen.

Bij diverse lokale interactieve processen (Edelenbos en Monnikhof, 2001) zie je dat deze processen zich tegen het eind toch weer hermetisch afsluiten van de omgeving. In het begin van het interactieve beleidsproces wordt de bestuursstijl tijdelijk 'open gezet'. In deze meningsvormende periode van het interactieve proces krijgen stakeholders de mogelijkheid om ideeën en plannen te ventileren. Tegen het eind van het interactieve beleidsproces als het op beslissen, selecteren en knopen doorhakken aankomt, is het over met de openheid van het interactieve proces. Ambtenaren en bestuurders vallen terug in het oude patroon van in geslotenheid opereren. In die fase worden het Collegestandpunt en het Raadsvoorstel intern voorbereid zonder inmenging van stakeholders. Met de openheid van het proces is het dan ineens gedaan.

4.2.2. Gelijkwaardigheid

Het element 'gelijkwaardigheid' brengt tot uitdrukking dat alle inbreng van iedere belanghebbende van gelijke waarde moet zijn voor het interactieve beleidsproces. Op voorhand moeten bepaalde actoren of inhoudelijke elementen niet belangrijker worden gevonden dan andere. Van gelijkwaardigheid is sprake als formele posities en bevoegdheden niet bepalend zijn voor de invloed van een actor op het verloop van het proces en de inhoud die daarin gegenereerd wordt (zie ook: Van de Peppel, 2000).

In de beleidspraktijk is er sprake van (positionele) ongelijkwaardigheid, die onvermijdelijk is (als gegeven moet worden gezien) en niet moet worden ontkend. Gelijkwaardigheid tussen actoren is sterk afhankelijk van hun eigenschappen, zoals kennis (over de materie en situatie), deskundigheid, beslissingsmacht, beschikbaarheid van de tijd, steun van achterban en onderhandelings- en communicatievaardigheden (Morgan, 1986). Een scheve verdeling van deze machtsbronnen werkt ongelijkwaardigheden in de hand. Bovendien hangen gelijkwaardigheden sterk samen met niet alleen de rol en positie die een actor *buiten* het interactieve beleidsproces heeft, maar ook *in* een interactief beleidsproces.

Gelijkwaardigheid veronderstelt dus dat, ondanks de 'natuurlijke' ongelijkheid tussen deelnemers aan het interactieve proces, er een zo gelijk mogelijke verdeling van middelen tussen die deelnemers aanwezig is. Gelijkwaardigheid tussen actoren ontstaat als er sprake is van onderlinge afhankelijkheidsrelaties tussen actoren (De Bruijn, e.a.; Driessen, e.a., 1997). Men heeft elkaars kennis en andere middelen en hulpbronnen nodig voor probleemoplossing en uitvoering van beleidsacties. Dit zorgt voor een gelijkmatiger verdeling van de macht en daarmee voor een grotere gelijkwaardigheid

van actoren in het beleidsproces. Is er sprake van een eenzijdige afhankelijkheid in een beleidsproces dan is van gelijkwaardigheid geen sprake.

Gelijkwaardigheid in de praktijk beschouwd

Bepaalde workshops in het interactieve beleidsproces in De Bilt (waar het proces ging over het opstellen van een structuurplan) werden sterk overheerst door enkele assertieve, welbespraakte dominante participanten. Dit leidde tot een soort 'democratie van de grote bekken' waarin opties naar voren geschoven werden die niet op draagvlak van alle stakeholders konden rekenen. In het geval van De Bilt werd het zo mogelijk dat een oplossing voor de gevaarlijke spoorweg, die voor een groot deel van de participanten zeer acceptabel was, gedurende het proces volledig weggedrukt werd ten gunste van een door de tegenstanders voorgestane alternatieve oplossing. Een ongelijkwaardige participatie zorgde dus voor onevenwichtigheid in het zoeken naar een voor ieder acceptabele oplossing.

Ook het interactieve proces in de gemeente Doetinchem (waar het proces ging over de inrichting van een duurzame woonwijk) werd de deelname aan de workshops gedomineerd door een bepaalde groep actoren, in dit geval hoog opgeleiden uit de natuur- en milieuhoek. De huidige inwoners en eventuele toekomstige inwoners van het gebied, evenals inwoners van een naastgelegen wijk, waren ondervertegenwoordigd in het proces. Zij die wel aanwezig waren legden het merendeels verbaal af tegen de gedreven natuur- en milieudeelnemers. Hierdoor konden deze meer dan andere participanten zowel op het proces als op de inhoud een stempel drukken. Dit leidde tot een eenzijdig plan met veel groen maar een hoge woningdichtheid, waarbij de preferenties van andere relevante partijen onder- of geheel niet vertegenwoordigd waren.

4.2.3. Debat en onderhandeling

Belangrijke elementen van interactieve beleidsvorming zijn debat en onderhandeling tussen belanghebbenden (zie bijvoorbeeld: Teisman, 1992; 1997; Termeer, 1993).

Ideologische overwegingen, perspectieven, waardentegenstellingen, belangenconflicten en machtsverhoudingen spelen bij interactieve beleidsvorming een grote rol. Processen van overleg en onderhandeling zijn dus noodzakelijk bij interactieve beleidsvorming, niet alleen internorganisatorisch, maar vooral ook gericht naar de omgeving, waarin cliënten, doelgroepen en klanten zich bevinden. Via overreding, overtuiging, onderhandeling en uitruil moet tot een uitkomst worden gekomen die iedere betrokkene begrijpt, inziet en waarmee hij kan instemmen.

Bij debat en onderhandeling proberen actoren proberen elkaar te overtuigen van de juistheid of onjuistheid van bepaalde standpunten of handelwijzen. Hiervoor worden bepaalde standpunten verduidelijkt door ze te preciseren en ze zo concreet mogelijk te maken met de bedoeling om de overeenkomsten of verschillen tussen standpunten te verhelleren. De discussie kan ook 'hardere vormen' aannemen, waarmee onderhandeling meer in beeld komt. Stakeholders richten zich dan vooral op het behouden of versterken van belangen en posities. Het gebruik van symboliek, het uitruilen van belangen of het zoeken naar meervoudige oplossingen ('package deals') staan daarbij centraal.

Debat en onderhandeling in de beleidspraktijk

In het interactieve proces van Doetinchem (waar het proces ging over de inrichting van een duurzame wijk) waren debat en onderhandeling dominant aanwezig. Echter, tegen het einde van het interactieve beleidsproces verstomde het debat tussen enerzijds burgers en anderzijds tussen burgers en ambtenaren en externe experts. Het debat verplaatste zich naar het gemeentehuis. Wel werden nog enkele afsluitende openbare bijeenkomsten georganiseerd waarin stakeholders de kans kregen te reageren op de beleidsvoorstellen. Maar de discussies op die bijeenkomsten kregen het karakter van rationalisaties van ingenomen standpunten en voorgenomen beslissingen, zowel van de kant van de participanten als van wethouders, burgemeester en politici. Van een open debat en een vruchtbare onderhandeling was vanaf dat moment geen sprake meer. De posities waren ingenomen, de standpunten bepaald; het interactieve proces kon daar geen verandering meer in brengen.

4.2.4. Invloed

Een belangrijk (impliciet) kenmerk van interactieve beleidsvorming is invloed van 'normale burgers' en belanghebbenden op beleidsvorming. "*In (...) the participatory state, advocates argue that public decisions should be constructed through a dialogical process permitting ordinary citizens to exert a substantial influence over policy (...). The public interest thus will emerge through the creation of processes that enhance the rights of citizens to say what they want from government*" (Peters, 1996, p.69).

Met interactieve beleidsvorming wordt een proces nagestreefd waarin actoren participeren, kritiek leveren en op basis van hun eigen ervaring, kennis en preferentie voorstellen doen en bestaande voorstellen aanpassen (De Rooij, 1997). Die voorstellen zijn dan wel van betekenis voor de verdere ontwikkeling van het beleid. Er is bij interactieve beleidsvorming sprake van beleidsbeïnvloeding, dat wil zeggen dat beleidsoplossingen niet op voorhand al vastgelegd zijn. Essentieel is dat zowel bij de verkenning van het beleidsprobleem als bij de ontwikkeling van mogelijke oplossingen inbreng van alle betrokken actoren mogelijk is (Klijn en Koppenjan, 1998a, p.4).

Een bekende maat voor de invloed van participanten in beleidsvorming zijn de verschillende participatieladders die in omloop zijn (Arnstein, 1971; Veldboer, 1996; Edwards en De Groot, 1997) Wij presenteren er hier een als voorbeeld (Edelenbos en Monnikhof, 1998):

- *informerer*: politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda voor besluitvorming en houden de betrokkenen hiervan op de hoogte. Zij maken geen gebruik van de mogelijkheid om betrokkenen werkelijk input te laten leveren bij de beleidsontwikkeling;
- *raadplegen*: politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda, maar zien betrokkenen als gesprekspartner bij de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich echter niet bij voorbaat aan de resultaten die uit de gesprekken voortkomen;
- *adviseren*: politiek en bestuur stellen in beginsel de agenda samen, maar geven betrokkenen gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te

formuleren, waarbij deze ideeën een volwaardige rol spelen in de ontwikkeling van het beleid. De politiek verbindt zich in principe aan de resultaten, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan (beargumenteerd) afwijken;

- *coproduceren*: politiek, bestuur en betrokkenen komen gezamenlijk een probleemagenda overeen, waarna gezamenlijk naar oplossingen wordt gezocht. De politiek verbindt zich aan deze oplossingen met betrekking tot de uiteindelijke besluitvorming, na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden;
- *beslissen*: politiek en bestuur laten de ontwikkeling van, en de besluitvorming over het beleid, over aan betrokkenen, waarbij het ambtelijk apparaat een adviserende rol vervult. De politiek neemt de resultaten over. Resultaten uit het proces hebben spontaan bindende werking.

In bovenstaande participatieladder vallen twee zaken op. Ten eerste wordt gesproken in termen van de specifieke rollen van bestuur en belanghebbenden in de vorming van beleid. Bij informeren is de rol van het bestuur nog groot, terwijl die van de belanghebbenden relatief klein is. Bij meebeslissen zijn de rollen precies omgedraaid. Ten tweede worden bij de verdergaande invloed van belanghebbenden op de vorming van beleid op verschillende wijze invulling gegeven aan de volgende elementen: bepaling van agenda (problemen en oplossingen), fase in het beleidsproces, randvoorwaarden en status van de uitkomsten uit een interactief beleidsproces. Dit kan als volgt in een tabel samengevat worden:

Tabel: vijf gradaties van participatie schematisch vergeleken

	Informeren	Raadplegen	Adviseren	Coproduceren	Meebeslissen
Fase in het beleidsproces	Laat: als het bestuur beleid grotendeels heeft bepaald	Laat: bestuur laat belanghebbenden reageren op voornemens	Vroeg: bestuur laat belanghebbenden agenda meebepalen	Vroeg: bestuur laat belanghebbenden agenda meebepalen	Vroeg: bestuur draagt maken beleid over aan belanghebbenden
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
Beleidsprobleem	Staat vast: door bestuur bepaald	Staat vrij vast: door bestuur bepaald	Ideeën van stakeholders spelen volwaardige rol	Door bestuur en belanghebbenden bepaald	Wordt door belanghebbenden bepaald
Oplossing	Staat vast: door bestuur bepaald	Staat vrij vast: door bestuur bepaald	Ideeën belanghebbenden spelen volwaardige rol	Door bestuur en belanghebbenden bepaald	Wordt door belanghebbenden bepaald
Status uitkomsten	Geen gelegenheid voor belanghebbenden om input te leveren	Bestuur verbindt zich niet aan de uitkomsten uit het proces	Bindende uitkomsten, afwijken kan op basis van randvoorwaarden	Uitkomsten zijn bindend en worden onveranderd overgenomen door bestuur/politiek	Bestuur of politiek hoeven uitkomsten niet te bekrachtigen, spontaan bindende werking

Invloed in de beleidspraktijk beschouwd

Toen in de gemeente Gouda interactieve beleidsontwikkeling werd overwogen, waren raadsleden bezorgd om de aantasting van hun politieke primaat. Houdt interactieve beleidsvorming niet het afstaan van macht en invloed in ten gunste van burgers, en gaat dit niet ten koste van het primaat van de raad? Sommige raadsleden hadden vooral bezwaar tegen de onduidelijke aanspreekbaarheid die met de introductie van interactieve beleidsontwikkeling werd gecreëerd. Wie moest er ter verantwoording worden geroepen voor (falend) overheidsbeleid, als dat niet door ambtenaren (en dus het bestuur), maar door burgers was gevormd?

De mate van invloed blijft vaak een moeilijk en daardoor onbesproken onderwerp in de opzet van interactieve beleidsvorming. Zo werd in de gemeente Enschede (waar het ging over de inrichting en beheer van een plein) de status van het interactieve proces en de uitkomsten die het produceerde angstvallig onduidelijk gelaten. Dit zorgde voor hooggespannen verwachtingen onder de stakeholders, omdat zij dachten een grote invloed te kunnen uitoefenen op de beleidsinhoud. Deze hoge verwachtingen kon het bestuur uiteindelijk niet waarmaken. De stakeholders reageerden hierop uiterst teleurgesteld. Men had veel tijd en moeite in de ideevorming gestoken, zonder dat het bestuur hier serieus mee omging.

5. Potenties van interactieve beleidsvorming

De literatuur noemt diverse voordelen van interactieve beleidsvorming (zie Tops, e.a., 1999; Edelenbos, 2000, pp.77-89; Hendriks en Tops, 2001). We laten de meest genoemde potentiële voordelen de revue passen. Tevens geven we voorbeelden uit de beleidspraktijk om aan te tonen dat er hobbels zijn te constateren die ervoor zorgen dat de potenties van interactieve beleidsvorming nog niet geheel worden benut.

5.1. Dichten van de kloof tussen burger en bestuur

Een eerste motief voor interactieve beleidsvorming is het dichten van de gepercipieerde kloof tussen burger en bestuur (Kersbergen en Pröpper, 1995; Pröpper en Ter Braak, 1996; Hendriks en Tops, 2001). De matige opkomst voor verkiezingen en slechte opiniepeilingen over waardering van het openbaar bestuur zijn aanleidingen voor het geloven in die kloof, vooral begin jaren negentig.

De kloof tussen burger en bestuur wordt reeds geruime tijd als een probleem ervaren. Indien de burger zich niet kan identificeren met de beleidsproducten die het openbaar bestuur tot stand brengt, keert hij zich af van bestuur en politiek, zo is de gedachte. Een aantal hardnekkige problemen waar de samenleving mee geconfronteerd wordt, zoals onverschilligheid ten opzichte van regelhandhaving, misbruik van collectieve voorzieningen, normoverschrijding en politieke non-participatie worden aan deze kloof toegeschreven (Klijn en Koppenjan, 1998a). Het betrekken van burgers bij de totstandkoming van beleid en beslissingen wordt als een van de mogelijke remedies gezien om de gesignaleerde kloof te dichten (Nelissen, e.a., 1996). Het kan ertoe leiden dat het vertrouwen in het functioneren van de overheid wordt vergroot (Hajer e.a., 2001).

In de interactieve beleidspraktijk zie je soms dat het uitvoeren van interactieve beleidsvorming niet zozeer voor het dichten maar juist voor het vergroten van die kloof zorgt. Dit heeft vooral te maken met de te hooggespannen verwachtingen die burgers en andere stakeholders hebben over het interactieve proces. Een treffend voorbeeld hiervan is het interactieve proces in de gemeente De Bilt/Bilthoven. Deze gemeente kent een bestuurscultuur die omschreven kan worden als aristocratisch en gesloten. Met het plan interactief te gaan, werd de verwachting bij burgers geschapen dat de 'perestroika' in De Bilt begonnen was. Maar uiteindelijk viel het interactieve proces de stakeholders zwaar tegen. Ze bleken minder invloed te hebben dan verwacht, konden geen rol vervullen zoals ze graag wilden en kregen geen verantwoording te horen van bestuur en politiek over het feit waarom bepaalde voorstellen van hun kant wel of niet werden overgenomen in gemeentelijk beleid. Deze teleurstelling in het interactieve proces zorgde voor een boemerangeffect: men keerde zich nog meer van het bestuur af, waarmee de kloof nog groter werd. Het vertrouwen in het bestuur werd nog kleiner.

5.2. Vergroten democratische legitimiteit

Interactieve beleidsvorming wordt in het licht van dit motief toegepast om tegemoet te komen aan de wens tot meer (directe) democratie in beleidsprocessen, en dus aan de wens van burgers en maatschappelijke organisaties om directe invloed uit te kunnen oefenen op de inhoud en het procesverloop van beleidsvorming (Edelenbos en Monnikhof, 1998, Monnikhof en Edelenbos, 2000; Tops, e.a., 1999; Klijn en Koppenjan, 1998b, p.48). Met interactieve beleidsvorming wordt een vorm van directe democratie in een representatief stelsel toegelaten (Edelenbos en Monnikhof, 1998, p.13).

Interactieve beleidsvorming is dan een middel om indirecte democratie opener te maken (vgl. Jolles, 1974). Het is niet een vervanging van het parlementaire stelsel, maar moet eerder gezien worden als een aanvulling erop; het moet de representatieve democratie vervolmaken of vermaatschappelijken (Depla, 1995). Een meer radicaler opstelling kan zelfs zover gaan dat met de invoering van interactieve beleidsvorming directe democratie kan worden verwezenlijkt (vgl. Thurlings e.a., 1980).

De reden voor de keuze van een interactieve manier van beleidsvorming is niet alleen het realiseren van een ideaal samenlevingsbeeld, maar ook de mogelijkheid om preferenties en belangen van burgers op een meer directe wijze in beleid vertaald te krijgen. Directe democratie houdt over het algemeen in dat gewoonlijk één project (of wet) ter keuze aan kiezers wordt voorgelegd, terwijl in representatieve systemen het electoraat stemt op partijen of personen, op basis van beleidspakketten en programma's die deze voorstellen (Wagschal, 1997). In een directe democratie beslissen burgers dus zelf over concrete beleidsvoorstellen, in een indirecte democratie wordt die beslissingsmacht gedelegeerd aan vertegenwoordigers. In veel democratieën is een keuze voor voornamelijk representatieve democratie gemaakt, omdat het direct besluiten over alle onderwerpen door een zeer groot aantal kiezers onwerkbaar zou zijn.

Cruciaal binnen interactieve beleidsvorming is de wijze waarop preferenties of wensen van burgers worden vertaald in beleid. Dit kan middels een representatief systeem, maar in principe kan ook directe democratie deze instrumentele rol van het vertalen van preferenties in beleid vervullen. Hoewel representatieve democratie lang als efficiënter werd gezien in het vertalen van preferenties van burgers in beleid, is hierover in de afgelopen jaren toenemende twijfel gerezen. De vraag komt steeds sterker op in hoeverre het op die manier gevormde beleid daadwerkelijk erin slaagt preferenties van burgers in beleid te vertalen (zie ook: Lindblom en Woodhouse, 1993, pp.34-44; Edelenbos en Monnikhof, 2001).

In de eerste plaats is representatieve democratie een zeer vrijblijvend en vaag instrument. Eens in de vier jaar kiezen burgers een politieke partij op basis van een diffuus pakket van allerlei plannen, kreten en gevoelswaarden in de vorm van een verkiezingsprogramma. De politieke partij waarop de kiezer uiteindelijk stemt, zal slechts op een aantal kwesties de opvattingen van elke individuele kiezer vertegenwoordigen, maar interpreteert een

stem veelal wel als een legitimatie voor haar *gehele* programma. In hoeverre de vage voornemens ook feitelijk aansluiten bij de specifieke wensen van kiezers is sterk de vraag. Verder zijn er aanwijzingen dat in Nederland de laatste jaren de programma's van (de grotere) politieke partijen niet alleen meer op elkaar zijn gaan lijken, maar ook steeds vager geformuleerde beleidsvoornemens gaan bevatten (Krouwel, 1999).

In de tweede plaats veranderen electorale preferenties. Het om de vier jaar stemmen erkent niet dat preferenties van kiezers kunnen verschuiven. De voorkeuren van de bevolking die op het moment van stemming nog overeenstemden met de voorkeuren van bepaalde politieke partijen of politici kunnen gaandeweg uit elkaar groeien. De kiezer verandert van gedachten of politici komen tot ander inzicht.

Evaluaties van interactieve processen benadrukken dat deze processen zijn toegerust om een variatie aan ideeën, plannen en suggesties te genereren, maar matig zijn toegerust om die variëteit samen te voegen, te selecteren en te integreren (Teisman, 2001; Edelenbos en Monnikhof, 2001). Bij de interactieve processen over de toekomst van de luchtvaart in Nederland of de aanleg van de Tweede Maasvlakte werd alle in het interactieve proces vrijgekomen informatie netjes gebundeld in grote rapporten (zie Van Eeten, 1999; Klijn en Koppenjan, 1999). Maar veel verder dan het opleveren van deze 'telefoonboeken' kwamen de interactieve processen niet. Juist de vertaling naar integrerende oplossingen, waarin belangen werden gecondenseerd en geconsolideerd werd lastig gevonden. Bovendien worden ideeën en plannen uit interactieve processen weinig opgenomen in besluitvorming; het absorptievermogen van formele processen is laag (Edelenbos, 2000). Rijke variëteit raakt maar moeilijk gekapitaliseerd in bestuurlijke en politieke selectie. Een reden hiervoor is dat interactieve processen vaak losgekoppeld zijn van formele bestuurlijke en politieke processen. Deze parallelle organisatie zorgt voor ontvlechting van inhoudscreatie in de interactieve arena en de bestuurlijke en politieke arena's. De inbedding van interactieve processen in bestaande (ambtelijke, bestuurlijke en politieke) processen is in de organisatie van interactieve processen nog vaak afwezig.

5.3. Vergroten van draagvlak voor beslissingen

Een veelgenoemd motief voor het initiëren van interactieve beleidsvormingsprojecten is het vergroten van het draagvlak voor beleid of beslissingen. Het draagvlak voor beleid is in die redenering groter naarmate er een meer positieve opvatting, houding en/of gedraging ten opzichte van dat beleid bestaat en naarmate dat voor meer personen, groeperingen of organisaties geldt (Hoogerwerf, e.a., 1993; Pröpper, 1998, p.8). Het begrip 'draagvlak' wijkt af van het concept 'acceptatie' in die zin dat van het laatste sprake is als er een neutrale houding is ten opzichte van het beleid en ook als men berust in een negatieve situatie (vgl. Van Meegeren, 1997, p.116). Draagvlak is ook niet hetzelfde als legitimiteit omdat de eerste term met name gebruikt wordt voor feitelijke steun voor beleid, terwijl legitimiteit daarnaast ook gebruikt wordt voor normatieve aanvaarding van beleid afgemeten aan bepaalde waarden en normen (Potman, 1989, pp.35-38; Hoogerwerf, e.a., 1993, p.27). Burgers kunnen dan wel ontevredenheid tonen

over genomen besluiten, maar aanvaarden het beleid toch omdat zij nu eenmaal die politici zelf gekozen hebben.

De centrale gedachte is dat als voorgenomen beleid niet gedragen wordt door (een deel van) de samenleving, de uitvoering erg moeilijk zal worden. Het risico bestaat dat maatregelen niet ingevoerd kunnen worden. En als zij ingevoerd worden dan worden zij tegengewerkt of omzeild. Er ontstaat dan een handhavingsprobleem. Zelfs averechtse effecten zijn niet ondenkbaar.

Met interactieve beleidsvorming kan getracht worden het draagvlak te bevorderen. De gedachte daarbij is dat gedurende het proces draagvlak ontstaat, maar dat dit maar ten dele is te sturen of te bepalen door beleidsmakers of projectleiders. Naast 'draagvlak als proces', kan ook 'draagvlak als product' worden onderscheiden (Woltjer, 1997, p.51). In het laatste geval heeft de initiator van een interactief beleidsproces al een product voor ogen of zelfs klaarliggen en wordt via interactieve beleidsvorming getracht er zoveel mogelijk draagvlak voor te creëren; het product moet aan het publiek worden verkocht. Burgers en andere betrokkenen komen tot inzicht en krijgen meer begrip voor de standpunten, beleidswensen en de afwegingen die het bestuur moet maken. Hierdoor zijn burgers eerder geneigd beleid te accepteren dat bovendien met hun betrokkenheid ('medeplichtigheid') tot stand is gekomen.

Met interactieve beleidsvorming wordt getracht het draagvlak te bevorderen. De gedachte daarbij is dat gedurende het proces draagvlak ontstaat, maar dat dit maar ten dele is te sturen of te bepalen door beleidsmakers of projectleiders. Het centrale idee bij draagvlakvorming door interactieve beleidsvorming is dat actoren tijdens het proces wederzijds begrip krijgen. Als de participanten de ontstaansgeschiedenis van een beleidsstandpunt meekrijgen, zullen zij in een later stadium afzien van hun potentiële hinder- en blokkademacht (bijvoorbeeld door middel van bezwaar- en beroeps-procedures). Hiermee wordt tevens gerealiseerd dat het beleidsproces als geheel sneller zal verlopen en de (administratieve) kosten die het gebruik van bezwaar- en beroeps-procedures met zich brengen, kunnen worden gereduceerd. De tijd die geïnvesteerd is in de lange voorbereiding van besluiten door meerdere belanghebbenden te laten deelnemen, betaalt zich terug in de snellere uitvoeringsfase, zo is de gedachte.

Evaluatie van interactieve processen leert ons dat het een mythe is te denken dat interactieve beleidsvorming vanzelfsprekend tot draagvlak voor beleid leidt (Edelenbos, 2000). Een belangrijk bestuurlijk motief voor het initiëren van interactieve beleidsprocessen is het vergroten van het draagvlak voor beleid. Deelname van stakeholders aan het interactieve proces zorgt ervoor dat zij tijdens het proces meer gevoel krijgen voor de bestuurlijke overwegingen, dilemma's en standpunten. Dit inzicht zorgt er dan voor dat stakeholders instemmen met besluiten, ook als deze niet overeenkomen met hun eigen belangen en ideeën.

Deelname van stakeholders aan interactieve beleidsprocessen leidt echter niet vanzelfsprekend tot meer draagvlak voor bestuurlijke oplossingen. Een belangrijke voorwaarde voor het verkrijgen van draagvlak voor besluiten is dat belangen en ideeën van stakeholders *terug te vinden zijn* in bestuurlijke standpunten en besluiten. Besluiten krijgen draagvlak niet enkel en alleen op basis van het proces, maar ook op basis van *inhoudelijke doorwerking*.

5.4. Streven naar integraliteit in beleid

Interactieve beleidsvorming kan ervoor zorgen dat beleidssectoren, die in de loop der tijd hevig verkokerd zijn geraakt, weer meer in contact worden gebracht (Klijn en Koppenjan, 1998; Teisman, 2001a). Interactieve beleidsvorming krijgt dan betekenis in een meer horizontale wisselwerking tussen diverse overheden en tussen organisatieonderdelen van deze overheden. Zo heeft het ruimtelijke planningsstelsel in toenemende mate te maken gekregen met concurrerende planningsstelsels, bijvoorbeeld op het terrein van milieu en water. Geen van deze stelsels kan de claim van facetbeleid waarmaken. Niet alleen op het terrein van de ruimtelijke ordening en infrastructuur wordt deze noodzaak van een zekere integrale aanpak gevoeld. Gezocht wordt naar mogelijkheden om tot een meer integrale afstemming van ontwikkelingen te komen. Deze 'honger' kan worden gestild met behulp van interactieve beleidsvorming.

Verkokering van publieke organisaties is eerder een rem voor dan een bevordering van meer interne en externe samenwerking. Al decennialang is de relatie tussen het ministerie van VROM en Verkeer en Waterstaat overwegend te typeren in termen van bureaupolitiek. VROM is de mening toegedaan dat ministeries als VenW bijdragen aan de spreiding en versnippering en als zodanig eerder vijanden zijn, die in toom gehouden moeten worden, dan potentiële partners. Verkeer en Waterstaat ervaart VROM als een departement dat additionele eisen stelt aan infrastructuur zonder hiervoor te betalen. Het gevolg hiervan is een gescheiden beleidsontwikkeling: wijken worden gebouwd zonder dat de ruimte beter benut gaat worden en/of een reductie van automobiliteit optreedt. De besluitvorming over infrastructuur loopt achter bij of parallel aan de bouwactiviteiten. Door het ontbreken van afstemming op rijksniveau, hanteren sectorale organisaties niet alleen hun eigen overwegingen, maar ook hun eigen tijdpad (Teisman, 2001b).

5.5. Vergroten van het probleemoplossend vermogen en de kwaliteit van beleid

Interactieve beleidsvorming kan, tenslotte, het probleemoplossend vermogen en zo de kwaliteit van beleid (verrijking) vergroten. Met een interactief proces kunnen verschillende bronnen van kennis, deskundigheid en creativiteit worden aangeboord. Op die manier kan het beleidsprobleem in al zijn facetten beter begrepen worden en kunnen beleidsalternatieven met een groot oplossend vermogen worden bedacht. *"No single actor, public or private, has all knowledge and information required to solve complex dynamic and diversified problems; no actor has sufficient overview to make the application of needed instruments effective"* (Kooiman, 1993, p.4).

Met behulp van het interactieve proces kan een variëteit aan oplossingen worden gecreëerd die recht doet aan de meerduidigheid, meervoudigheid en complexiteit van het probleem (Klijn en Koppenjan, 1998b, p.61). Kennis, informatie en preferenties zijn in de huidige, pluralistische samenleving te zeer verspreid over tal van actoren om

vanuit één centraal gezichtspunt maatschappelijke vraagstukken op te lossen. Bovendien zijn probleemsituaties ambigu en dynamisch: pas door interactie tussen betrokkenen en onder invloed van maatschappelijke processen worden posities ingenomen en komen handelingsalternatieven in beeld. Er is met andere woorden sprake van een 'reflexieve praktijk' (Weick, 1979; March en Olsen, 1989; Rein en Schön, 1993). Interactieve beleidsvorming kan gebruikt worden om een beleid te ontwikkelen dat aan deze latente en dynamische belangen en preferenties tegemoet komt.

Maar niet alleen het probleemoplossend vermogen kan met interactieve beleidsvorming worden vergroot, ook de kans op het maken van fouten, het begaan van beleidsfalen, wordt verkleind door interactieve beleidsvorming. *"The fundamental concept behind this version of participation is that the experts in a bureaucracy do not have all the information, or perhaps even the right type of information, for making policy (...). Therefore, isolating important decisions from public involvement will generate policy errors"* (Peters, 1996, p.55).

Doordat niet alleen verschillende perspectieven en ideeën op de problemen en oplossingen worden losgelaten maar ook meerdere vormen van kennis, informatie, vaardigheid en ervaring worden aangewend, worden betere analyses van het probleemveld mogelijk en kunnen betere oplossingen worden gecreëerd. Zo wordt in totaal de kwaliteit van het uiteindelijke gevormde beleid verhoogd. Interactieve beleidsvorming biedt de mogelijkheid om de creativiteit en ervaringsdeskundigheid van betrokkenen te benutten om zodoende vraagstukken op een bredere, en eventueel vernieuwende, wijze aan de orde te stellen.

Op die manier kan verrijking van beleid worden verwezenlijkt (Teisman, 1997). Doordat verschillende oplossingen op een slimme manier met elkaar worden vervlochten, ontstaan beter uitgebalanceerde totaaloplossingen. Verschillende wensen en belangen zijn vertegenwoordigd in een oplossing, waardoor eenzijdige oplossingen kunnen worden voorkomen. Bij eenzijdige oplossingen voeren één of een paar belangen de boventoon en worden andere genegeerd. Op den duur worden de nadelen van die eenzijdige oplossingen evidenter en wordt beleid aangepast aan de belangen die eerst buiten de oplossing werden gehouden. Echter, deze eenzijdige 'reparatie van beleid' zorgt weer voor een nieuwe slingerbeweging. Wanneer nu meerdere belangen tegelijkertijd in zogenaamde 'meervoudige oplossingen' worden gediend, kan deze slingerbeweging worden voorkomen. Op die manier worden oplossingen robuuster en duurzamer; ze houden langer stand, omdat ze niet iedere keer hoeven worden bijgesteld.

Het is een mythe te denken dat het samenbrengen van verschillende actoren met uiteenlopende belangen, perspectieven, waarden en informatiebronnen vanzelf leidt tot integratie van kennis en daarmee tot hoger probleemoplossend vermogen (Edelenbos, 2000). In interactieve processen zijn verschillende belangen, waarden en perspectieven aanwezig die ervoor kunnen zorgen dat kennis juist strategisch wordt ingezet om eigen belangen en posities te verstevigen. Kennis en informatie leveren nog zelden alleen een constructieve bijdrage in besluitvorming. Ze zorgen ook voor conflict en impasses. Het starten van een interactief proces maakt daarom ook een reorganisatie van het proces van kennisvorming noodzakelijk. Bovendien zijn interactieve processen in inhoudelijk opzicht vaak nog flinterdun. Deze processen zijn nog teveel gericht op proces en vorm. Ze houden zich vooral bezig met het leuk bezighouden van burgers en andere stakeholders en zijn niet gericht op het opleveren van krachtige en rijke resultaten.

6. Kennisvragen en onderzoeksagenda

Interactieve beleidsvorming is perspectiefrijk als arrangement voor het combineren van belangen en genereren van een creatieve aanpak, die kan maken dat verschillende plekken in Nederland zich op eigen wijze ontwikkelen, inspeland op de eisen van buiten, maar gericht op een eigen 'niche in de markt'. Juist door een interactieve aanpak kunnen regionale consortia van bestuurders, burgers en ondernemers ontstaan die een afwijkende strategie ontwikkelen en daarmee de door velen zo gewenste ruimtelijke diversiteit vergroten. De generieke nationale aanpak is hiertoe niet in staat geweest, maar is wel nodig om sommige krachtige partijen en belangen wat te beteugelen. We baseren onze vraagstellingen op drie belangrijke waarnemingen:

- De interactieve bijeenkomsten worden niet altijd professioneel begeleid, waardoor de opbrengst ervan tegenvalt; de overheid weet met ander woorden niet hoe te communiceren met burgers en heeft daarover onvoldoende kennis;
- Het interactieve proces wordt niet altijd goed georganiseerd, waardoor de inhoudelijke uitkomst te wensen overlaat; de overheid weet met andere woorden niet hoe besluitvorming tussen diverse partijen te organiseren op een wijze waarbij aan de opvattingen van velen recht wordt gedaan; de overheid worstelt met de bias dat de eigen opvattingen, hoe gebrekkig ook, domineren, juist omdat ze ervan uit gaat het primaat te hebben;
- Het lukt maar moeizaam om het interactieve proces te verbinden met andere processen binnen de besluitvorming, in het bijzonder het politiek-bestuurlijke proces; de overheid weet met andere woorden niet hoe interactieve besluitvorming in te bedden in het eigen besluitvormingsregime, waardoor de meeste interactieve processen stranden of ten minste ernstig aan waarde inboeten; de idee domineert nog dat de processen moeten passen in het bestaande regime in plaats van dat het regime wordt verruimd zodanig dat interactieve processen in een ruime bedding volledig tot hun recht komen.

Er zijn dus tenminste drie belangrijke hobbels voor het tot stand brengen van geslaagde interactieve beleidsvorming:

- Een procesbegeleiding die niet goed in staat is om proces en inhoud op elkaar te betrekken;
- Een procesorganisator die niet goed in staat is om de resultaten van de interactieve bijeenkomsten te consolideren en te ontwikkelen;

- Een procesarchitect die niet goed in staat is om de resultaten van het proces te verankeren en te laten verrijken in het bestuurlijke proces (en in een eventueel privaat proces).

Deze hobbels hebben in aanzienlijke mate te maken met een gebrek aan kennis over processen in relatie tot inhoud en over processen in relatie tot het bestuurlijke regime zoals dat in Nederland geldt. Maar ook ervaringen (experimenten, pilots, spiegelprojecten, etc.) met innovatieve interactieve werkvormen zijn nodig om de barrières te kunnen beslechten. Om interactieve besluitvorming naderbij te brengen is daarom een kennis- en innovatieagenda nodig, die tenminste aandacht besteed aan:

- Theorievorming en empirische kennisvorming over procesbegeleiding op het raakvlak van procesvaardigheden zoals onderhandelen en inhoudelijke professionele kennis over de groene ruimte en de effecten van voorstellen;
- Theorievorming en empirische kennisvorming over het organiseren van het verbinden en consolideren van kennis uit interactieve gebeurtenissen en politiek-bestuurlijke wilsvorming;
- Theorievorming en empirische kennisvorming over zowel nieuwe organisatiestructuren en -culturen als werkwijzen van het openbaar bestuur, waarin niet aparte en gefragmenteerde organisaties van de overheid het primaat hebben met alle negatieve consequenties van verkokering als resultaat.

6.1. Kennisvragen

Ervaringen uit de interactieve beleidspraktijk tonen aan dat de potenties van interactieve beleidsvorming nog niet waargemaakt worden. Deze inzichten zorgen voor nieuwe kennisvragen, die we hieronder weergeven:

- Hoe kunnen interactieve processen georganiseerd worden, zodat gedeelde kennisvorming optreedt?
- Hoe kunnen interactieve processen leiden tot voortgang in processen (variatie genereren) en zorgen voor behoud van variëteit in een zoektocht naar doorgaande verbetering van de ruimtelijke kwaliteit?
- Hoe kan in interactieve beleidsvorming mobilisatie en selectie van stakeholders vormgegeven worden, zodat bepaalde traditionele waarden, perspectieven en belangen niet overheersen en nieuwe noodzakelijke dragers van het gebied juist geactiveerd worden?
- Zijn overheidsorganisaties intern voorbereid om samenwerking met andere partijen aan te gaan en via gedeelde verantwoordelijkheid te komen tot een groter sturend vermogen? Welke invloed heeft verkokering op externe samenwerking, en hoe kunnen departementen ontkokerd worden?

- Op welke wijze belemmeren bestaande procedures, regelgeving en structuren de processen van interactieve beleidsvorming, en op welke wijze kunnen beide meer op elkaar afgestemd worden? Het regime zoals de overheid hanteert bij besluitvorming is vooral gericht op politieke besluitvorming en niet op interactieve besluitvorming. Er is een hernieuwde doordinking nodig van het regime. Terwijl het basisdoel van de regels om derdenbelanghebbenden te beschermen behouden moet blijven, dienen de regels wel ruimte te scheppen voor nieuwe meer hoogwaardige vormen van beleidsvorming.
- Hoe open verlopen interactieve processen en hoe kunnen interactieve processen tot het einde aan toe opengehouden worden? Er zijn combinaties nodig van geslotenheid waardoor inhoudelijke voortgang kan worden geboekt en openheid waardoor kritiek op de geboekte voortgang mogelijk wordt.
- In hoeverre draagt interactieve beleidsvorming bij aan het versterken en behouden van vertrouwen van burgers in en geloofwaardigheid van de nieuwe vormen van openbaar besturen? Nu al zien we dat allerlei belangrijke besluitvorming tot stand komt in netwerken (zie bijvoorbeeld de bestuurlijke commissie randstad) van organisaties. Dit fenomeen zal verder om zich heen grijpen en stelt nieuwe vragen aangaande transparantie: welke vormen van het afleggen van verantwoording zijn werkbaar binnen netwerken waar de verantwoordelijkheid per definitie niet is toe te wijzen aan een persoon of instantie. Onze kennis over deze nieuwe vormen van transparantie is nog bedroevend klein.
- Welke rolveranderingen (politici, bestuurders en ambtenaren) treden op bij interactieve beleidsvorming, en hoe kunnen nieuwe rollen optimaal ingevuld worden?
- In welke mate verschillen interactieve processen van bestaande ambtelijke, bestuurlijke en politieke processen, en hoe kunnen interactieve processen optimaal worden ingebed in die bestaande processen?

6.2. Afsluiting

Tenslotte willen we benadrukken dat het beantwoorden van deze kennisvragen op interactieve wijze tussen samenleving, bedrijfsleven, beleidsmakers en wetenschap dient plaats te vinden. Geen van de verschillende gremia beschikt momenteel over voldoende kennis, macht en inzicht om de bovenstaande vragen overtuigend te beantwoorden. Theorievorming moet gepaard gaan met daadwerkelijke innovatie in besluitvorming. Voor de uitvoering van zo'n agenda zijn de belangrijkste kennisinstituten op het terrein van interactieve besluitvorming in zowel de groene als rode ruimte nodig, alsook bestuurders, maatschappelijke groeperingen en private partijen die bereid zijn experimenten toe te staan, waarin afwijkend van het traditionele regime van overheden

wordt gewerkt. In het traditionele regime stellen overheidsorganisaties zichzelf centraal, in het interactieve regime is het nodig om op basis van partnerschap te handelen, met een grote mate van simultane interacties. Dit stelt grote eisen aan het procesmanagement. Daarom zijn hoogwaardige procesmanagers nodig en bestuurders die geloven in interactiviteit en daarin zelf ook een prominente rol willen spelen door bijvoorbeeld invloed uit te oefenen op de kwaliteit van de (groene) ruimte door processen te ontwerpen en goed te laten managen.

Literatuur

- Arnstein, S.R., Eight rungs on the ladder of citizen participation, in: Edgar S.C. en B.A. Passett (red.), *Citizen Participation: Effecting Community Change*, Praeger Publishers, New York, 1971, pp.69-91.
- Bekkers, V.J.J.M.. *Sturingsconcepties en instrumenten in het milieubeleid. Op zoek naar nieuwe vormen van co-productie*, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag/Tilburg, 1996.
- Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld, *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*, Academic Service, Schoonhoven, 1998.
- Cohen, M.D. e.a., A Garbage Can Model of Organizational Choice, in: *Administrative Science Quarterly*, 1972, pp. 1-25.
- Depla, P., *Technologie en de vernieuwing van de lokale democratie. Vervolmaking of vermaatschappelijking*, VUGA, Den Haag, 1995.
- Driessen, P.P.J., P. Glasbergen en J.C. Verdaas, Interactieve beleidsvorming voor publieke werken, in: *Bestuurswetenschappen*, nr.6, 1997, pp.374-391.
- Edelenbos, J., Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming. Dilemma's in procesontwerp en procesmanagement, in: *Bestuurskunde*. Themanummer 'Dilemma's van interactieve beleidsvorming' (onder redactie van I. Pröpper en J. Berveling), nr. 7, 1998, pp.309-316.
- Edelenbos, J. en R. Monnikhof, Naar een hybride democratie? Spanningen tussen interactieve beleidsvorming en het vertegenwoordigende stelsel, in: Edelenbos, J. en R. Monnikhof (red.), *Spanning in interactie. Een analyse van interactief beleid in lokale democratie*, Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam 1998, p. 9-48.
- Edelenbos, J., R. Monnikhof en O. van de Riet, Hechten met een dubbele helix: Een voorstel voor het helen van de breuk tussen inhoud en proces in beleidsvorming, in: *Beleidswetenschap*, nr.1, 2000, pp.3-28.
- Edelenbos, J, *Proces in Vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming van lokale ruimtelijke projecten*, Dissertatie, Lemma, Utrecht, 2000.
- Edelenbos, J. en R. Monnikhof, *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*, Lemma, Utrecht, 2001
- Edwards, A.R. en J.J.M. de Groot, Internet en de betrokkenheid van burgers bij lokaal bestuur, *Openbaar Bestuur*, nr.8, 1997, pp.11-15.
- Eeten, M, van, *Dialogues of the Deaf. Defining New Agendas for Environmental Deadlocks*, Eburon, Delft, 1999.

- Fisscher, F., *Technocracy and the Politics of Expertise*, Sage Publications, New York, 1990.
- Glasbergen, P., Ruimtelijk dwarsliggen; reflectie op een planningsstelsel in revisie, in: *Bestuurskunde*, nr.6, 1996, pp.286-295.
- Hajer, M., T. Akkerman en J. Grin, Interactief beleid en deliberatieve democratie. Kansen voor vernieuwing van het democratische bestuur, in: *Openbaar Bestuur*, nr.2, 2001, pp.7-10.
- Hartman, I., De andere kant van politieke participatie. Kanttekeningen bij de huidige democratisering van bovenaf, in: *Vorming*, nr.1, 1998, pp.7-18.
- Hendriks, F. en P.W. Tops, Interactieve beleidsvorming en betekenisverlening, in: *Beleid en Maatschappij*, nr.2, 2001, pp.106-119.
- Hisschemöller, M., De democratie van problemen. De relatie tussen de inhoud van beleidsproblemen en methoden van politieke besluitvorming, VU Uitgeverij, Amsterdam, 1993.
- Hoogerwerf, A. M.J. Arentsen en P-J. Klok, Om een aanvaardbaar beleid. Een studie over de maatschappelijke acceptatie van overheidsbeleid, Centrum voor Bestuurskundig Onderzoek en Onderwijs, Enschede, 1993.
- Hufen, J.A.M. en A.B. Ringeling (red.), Beleidsnetwerken. Overheids-, semioverheids- en particuliere organisaties in wisselwerking, VUGA, Den Haag, 1990.
- Huigen, J., Information supply and the implementation of policy. Playing with ambiguity and uncertainty in policy networks, Eburon, Delft, 1994.
- Hupe, P.L., Het betwiste primaat van de politiek, in: P. de Jong, e.a., Verantwoordelijkheid en verantwoording in het openbaar bestuur, Vuga, Den Haag, 1994.
- Jolles, H.M., De poreuze democratie. Een sociologisch onderzoek naar het inspraakverschijnsel, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1974.
- Jong, M. de, en J. Weggeman, Interactieve beleidsvorming dreigt haar krediet te verliezen, in: *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening*, nr.80, 1999, pp.25-29.
- Kemenade, J.A. van, 'Reinventing Democracy'. Inleiding voor het congres 'Overheid en samenleving' van het Nederlands Studiecentrum, 24 januari 1997.
- Kickert, W.J.M., E.H. Klijn en J.F.M. Koppenjan (red.), *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*, Sage, Londen, 1997.
- Klijn, E.H. en J.F.M. Koppenjan, Interactieve besluitvorming. De rol van politici en politieke organen, paper voor het politicologenetmaal 1998, workshop 'draagvlak en maatschappelijke acceptatie', 1998a.
- Klijn, E.H. en J.F.M. Koppenjan, Tussen representatieve democratie en directe democratie: interactieve besluitvorming en 'de politiek', in: *Bestuurskunde*. Themnummer 'Dilemma's van interactieve beleidsvorming' (onder redactie van I. Pröpper en J. Baveling), nr.7, 1998b, pp.302-307.

- Klijn, E.H. en J.F.M. Koppenjan, De politiek en de interactieve besluitvorming: Van institutionele spelbreker naar spelbepaler, in: *Beleidswetenschap*, nr.1, 1999, pp.47-68.
- Peters, G. P., *The Future of Governing, four emerging models*, University Press of Kansas, Kansas, 1996.
- Pröpper, I.M.A.M en H.J.M. ter Braak, Interactie in ontwikkeling, in: *Bestuurskunde*, nr.8, 1996, pp.356-368.
- Pröpper, I.M.A.M. en D.A. Steenbeek, Interactieve beleidsvoering: typering, ervaringen en dilemma's, in: *Bestuurskunde. Themanummer 'Dilemma's van interactieve besluitvorming'* (onder redactie van I. Pröpper en J. Berveling), nr.7, 1998, pp.292-301.
- Rosenthal, U., *Bureaupolitiek en bureaupolitisme. Om het behoud van een competitief overheidsbestel*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1988.
- Scharpf, F.W., *Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives*, in: Hanf, K. en F.W. Scharpf, *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*, Sage, Londen, 1978, pp.345-370.
- Simonis, J.B.D., De betekenis van implementatieonderzoek voor de theorievorming en de beleidspraktijk, in: Lehning, P.B. en J.B.D. Simonis (red.), *Handboek beleidswetenschap*, Boom, Meppel/Amsterdam, 1987.
- Süsskind, L. en J. Cruikshank, *Breaking the impasse. Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*, BasicBooks, 1987.
- Teisman, G.R. *Complexe besluitvorming*, Vuga, Den Haag, 1992 (tweede druk, 1995).
- Teisman, G.R., *Sturen via Creatieve Concurrentie. Een innovatie-planologisch perspectief op ruimtelijke investeringsprojecten*, KUN, 1997.
- Teisman, G.R., *Besluitvorming en Ruimtelijk Procesmanagement. Studie naar eigenschappen van ruimtelijke besluitvorming die realisatie van meervoudig ruimtegebruik remmen of bevorderen*, Eburon, Delft, 2001a.
- Teisman, G.R., *Sturen met strategisch beleid. Sturingsopvattingen in ruimtelijk beleid, resultaten en lessen*, in: *Bestuurskunde*, nr.3, jaargang 10, 2001b, pp.129-138
- Termeer, C.J.A.M., *Dynamiek en inertie rondom mestbeleid. Een studie naar veranderingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk*, Vuga, Den Haag, 1993.
- Thurlings, J.M.G., O. Schreuder en J.A.P. van Hoof, *Institutie en beweging*, Van Loghum Slaterus, Deventer 1980.
- Tops, P.W. en R. Weterings, Gemeentelijk beleid en coproductie, in: A.F.A. Korsten en P.W. Tops (red.) *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1998, pp.518-528.
- Tops, P.W., M. Boogers, F. Hendriks en R. Weterings, *Omtrent Interactieve Besluitvorming Een inventariserend onderzoek naar nieuwe vormen van politieke participatie in de 'alledaagse democratie'*, voorstudie t.b.v. de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, januari, 1999.

Veldboer, L., De inspraak voorbij: ervaringen van burgers en lokale bestuurders met nieuwe vormen van overleg, Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam, 1996.

Wagschal, U., Direct Democracy and Public Policymaking, in: Journal of Public Policy, 1997, nr. 3, pp.223-245.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, Sdu Uitgeverij, Den Haag, 1998.

Woltjer, J., De keerzijde van het draagvlak, in: Stedebouw en Ruimtelijke Ordening, 1997, nr.4, pp.47-52.

Over de auteurs

Dr. Jurian Edelenbos studeerde Bestuurskunde aan de Universiteiten van Leiden en Rotterdam. Hij is in 2000 gepromoveerd op het proefschrift getiteld 'Proces in Vorm'. Op dit moment is hij werkzaam als postdoc bij de Erasmus Universiteit Rotterdam, opleiding Bestuurskunde. Zijn werkvelden zijn interactieve beleidsvorming, complexe besluitvorming, ruimtelijke ontwikkeling en procesmanagement.

Prof.dr.ing. Geert R. Teisman is hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Hij houdt zich in het bijzonder bezig met complexe processen van besluitvorming over ruimtelijke ingrepen en de invloed daarvan op ruimtelijke ontwikkelingen. Zijn theorievorming richt zich met name op netwerkvorming, samenwerkingsarrangementen en procesmanagement.

Drs. Melchert Reudink is afgestudeerd planoloog. Na het afronden van zijn studie is hij enige tijd werkzaam geweest als adviseur stedelijke vernieuwing. Momenteel werkt hij bij de Erasmus Universiteit Rotterdam aan een promotieonderzoek naar processen van samenwerking bij meervoudig ruimtegebruik.

Summary

In the future, the Innovation Network will be challenged to create new ideas about the development of the green area in the Netherlands. The green area is changing rapidly, and government has to (re)act in time.

Interactive governance seems to be a proper response to changing situations according to some people. Experience with this relative new form of policy-making is increasing. Interactive experiments show that government has problems with the introduction of this phenomenon. The loss of their autonomy is often the main problem.

This paper gives insights in theoretical and empirical aspects of interactive governance. Our main thesis is that interactive governance - until this moment - doesn't yet contribute to political and societal renewal. Interactive governance is often not more than an informal game, which is played apart from the meaningful formal government structures and processes. We claim that fundamental institutional changes are necessary in order to integrate both.

We describe interactive governance as a process, which is being designed in order to give stakeholders chances to interact with civil servants, politicians, and other stakeholders in order to find innovative solutions that protect their stakes. Interactive governance entails four essentials: openness, equivalence, debate and negotiations, and influence. We give insight in empirical findings on these four elements of interactive governance.

Next, we show that interactive governance has the potential to contribute to better governance of the green area. Interactive governance has the ability to bring citizens and government closer together, to increase the legitimacy of public administration, to generate knowledge, and to lead to innovative and more effective solutions. But these potentials are not yet realised. We explain this by describing a number of case studies on interactive governance.

Finally, we formulate some essential 'knowledge questions'. The answers to these questions help us to realise the potentials of interactive governance. These questions are mainly about the organisation and management and the institutional transplantation of interactive governance.