

Is interactief beleid nu een instrument of is het democractisch?

de Graaf, L.J.

Published in:
Bestuurswetenschappen

Document version:
Early version, also known as pre-print

Publication date:
2009

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
de Graaf, L. J. (2009). Is interactief beleid nu een instrument of is het democractisch? *Bestuurswetenschappen*, 54(2), 52-59.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright, please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Is interactief beleid nu een instrument of is het democratisch?

Laurens de Graaf

Interactief beleid raakt in steeds meer beleidsprocessen ingeburgerd. Veel gemeenten zetten interactief beleid in. Dit is veelal ingegeven door een lokale nota of visie op burgerparticipatie of interactief beleid. In het onderzoek naar interactief beleid valt echter op dat het niet altijd duidelijk is welke status interactief beleid nu precies heeft. Is het nu een nieuw beleidsinstrument of liggen er werkelijk democratische overwegingen aan ten grondslag? In dit artikel probeer ik op deze vraag een antwoord te geven aan de hand van actueel onderzoek naar interactief beleid. Ik beschrijf hiervoor de opkomst en de motieven voor de inzet van interactief beleid. Daarna worden er twee perspectieven uiteengezet. Vervolgens worden er resultaten gepresenteerd uit recent empirisch onderzoek. Het artikel sluit af met een antwoord op de centrale vraag en een advies aan gebruikers van interactief beleid.

Opkomst van interactief beleid

Overheidsinstellingen, in het bijzonder gemeenten, hebben steeds meer moeite om zichzelf en hun beleidskeuzen gelegitimeerd te krijgen (Edelenbos en Monnikhof, 1998:20, Pröpper en Steenbeek, 2001:21, Derksen en Schaap, 2007:39). Dit komt onder andere tot uiting in afnemende opkomstpercentages bij (lokale) verkiezingen sinds begin jaren negentig van de vorige eeuw. Gemeenten realiseren zich dat ze hun legitimiteit niet slechts kunnen uitstellen tot de volgende verkiezingen, maar willen in veel gevallen hun beleid direct gelegitimeerd zien. Deze ontwikkeling heeft ertoe bijgedragen dat er allerlei

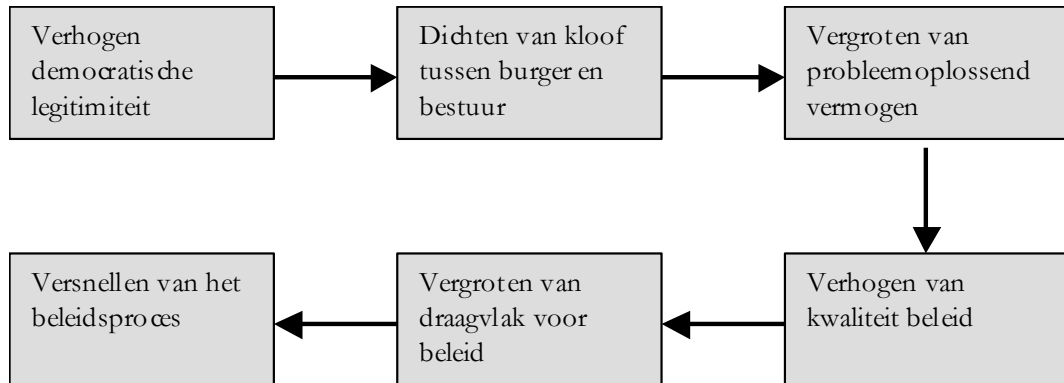
samenwerkingsverbanden zijn ontstaan tussen overheid en ‘de samenleving’. Deze toenadering van overheden om samen met partijen uit de samenleving beleid te ontwikkelen staat in de literatuur en de bestuurlijke praktijk bekend als interactief beleid (Klijn en Koppenjan, 1998, Pröpper en Steenbeek, 2001, Edelenbos en Monnikhof, 2001, Denters cs., 2003, Herweijer, 2003).

Interactief beleid komt erop neer dat een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium (groepen) burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden betreft bij de planvorming, de besluitvorming en/of de uitvoering met het doel meer draagvlak te krijgen en eventuele weerstand weg te nemen. Het zijn vooral gemeenten die hebben geëxperimenteerd met de toepassing van interactief beleid. Op dit lokale niveau is de afstand tussen burger en bestuur letterlijk het minst groot en zijn de meeste ervaringen opgedaan met interactief beleid (Hendriks en Tops, 2001, Schaap en Derksen, 2007:25).

Motieven voor interactief beleid

In de bestuurskunde wordt de term ‘interactief beleid’, of synoniemen zoals interactief bestuur (Boogers en Hendriks, 2000), interactieve beleidsvoering (Pröpper en Steenbeek, 1998) en interactieve beleidsvorming (Edelenbos, 2000:39, De Jong en Mulder, 2000) gehanteerd. Hoewel er binnen de literatuur verschillende definities over interactief beleid bestaan, omvat het fenomeen steeds de zelfde motieven. Edelenbos (2000:89) presenteert in zijn proefschrift een motievenketen van interactief beleid. Hierin laat hij zien hoe de verschillende motieven geschakeld zijn. Figuur 1.1 laat deze keten zien.

Figuur 1.1 De motievenketen van interactief beleid



Bron: (Edelenbos, 2000:89)

De inzet van interactief beleid leidt tot een verhoging van de democratische legitimiteit. Burgers en belanghebbenden krijgen door deze vorm van democratie meer directe invloed in een representatief democratisch stelsel, zo luidt de gedachte. Hierdoor wordt de betrokkenheid van burgers en belanghebbenden vergroot en wordt de kloof tussen bestuur en bestuurden (enigszins) gedicht. De kennis, informatie, deskundigheid en ervaring die burgers hebben, worden ingezet en leiden tot een vergroting van het probleemoplossend vermogen. ‘Verschillende vormen van kennis en perspectieven op de problemen en de oplossingen zorgen er bovendien voor dat er betere oplossingen worden gevonden die deze verschillende belangen en perspectieven integreren’ (Edelenbos, 2000:89). De kwaliteit van beleid wordt hierdoor verhoogd en oplossingen worden ‘robuuster en duurzamer’. Deelnemende burgers en belanghebbenden zullen (veel van) hun wensen en belangen terugzien in het uiteindelijke beleid. Zij zullen daardoor ook minder weerstand bieden. De steun en het draagvlak voor het beleid zal vergroot worden.

Het beleidsproces kan worden versneld, omdat vertragingen zoveel mogelijk worden voorkomen. Tevens 'kan de bestuurlijke slagvaardigheid worden vergroot' (2000:89).

Deze theoretische keten laat naast motieven ook diverse aannames zien die in de literatuur en in de beleidspraktijk gehanteerd worden en waarop interactief beleid rust.

Twee perspectieven op interactief beleid

Grofweg komen er binnen de literatuur twee perspectieven op interactief beleid naar voren: een instrumenteel en een democratisch perspectief (zie o.a. Klijn en Koppenjan, 2000:118-121). Dit onderscheid kan gebruikt worden om elementen uit de onderzochte interactieve projecten te kunnen duiden.

Instrumenteel perspectief

Een instrumenteel perspectief op interactief beleid houdt in dat interactief beleid als middel wordt ingezet om een beleidsdoel te bereiken. Er zijn twee motieven voor een gemeente om te kiezen voor een instrumentele benadering:

1. Een gemeente geeft burgers en belanghebbenden het idee dat ze invloed hebben op het beleid. Interactief beleid wordt puur voor de vorm ingezet, maar feitelijk verwezenlijkt de gemeente haar eigen beleidswensen. Interactief beleid wordt dan gezien als draagvlakmachine (zie o.a. Edelenbos en Monnikhof, 1998: 24, Geul, 1999, Hendriks en Tops, 2001:116).
2. Meer dan alleen een draagvlakmachine kan interactief beleid worden ingezet om inhoudelijke input uit de samenleving te vergaren (Edelenbos en Monnikhof, 1998:24,25). Met andere woorden, door burgers en belanghebbenden functioneel bij

het beleid te betrekken wordt er kennis en expertise aan de samenleving ontleend die als input kunnen dienen voor het beleidsproces. Edelenbos (2000:XX) noemt dit de inhoudelijke verrijking van beleid door de inzet van interactief beleid.

Democratisch perspectief

Naast een instrumentele benadering kan er ook vanuit een democratische benadering naar interactief beleid worden gekeken. Hendriks en Tops (2001:116) noemen dit de heroïsch-interactionistische benadering: ‘Men legt de nadruk op de potentie van interactieve beleidsvorming om “waardevolle” democratische interactie en participatie te genereren, om emancipatie te bevorderen, om mensen op ongedwongen en humane wijze met elkaar en de publieke zaak in verband te brengen.’ Interactief beleid wordt dan niet zozeer als middel opgevat maar als doel op zich. Het behelst een intrinsieke waarde. Met andere woorden: een gemeente zet bijvoorbeeld interactief beleid in omdat ze het belangrijk vindt om tijdens het beleidsproces democratische beginselen toe te passen. Een dergelijke benadering geeft meer waarde aan interactief beleid.

Resultaten uit empirisch onderzoek naar interactief beleid

Recent zijn er empirische studies naar interactief beleid verschenen (Van der Arend, 2007, Cornips 2008, De Graaf 2007). Daarin valt op dat gemeenten interactief beleid vooral instrumenteel gebruiken. Enkele conclusies uit de onderzoeken onderbouwen dit.

1. Interactief beleid vergroot het probleemoplossend vermogen. Gemeenten willen belanghebbenden zoveel mogelijk laten meedenken en vragen vaak om concrete input. Het probleemoplossend vermogen zit niet zozeer in het vermogen om het

- beleidsprobleem op te lossen, maar moet veel meer gezocht worden in de houding en acties van deelnemers. De gemeente heeft door de acties van belanghebbenden meer input gekregen om het probleem te analyseren en oplossingen uit te werken. In dit geval (De Graaf, 2007) manifesteert zich een instrumenteel perspectief op interactief beleid.
2. Volgens de motievenketen verhoogt interactief beleid de kwaliteit van beleid. In de door (De Graaf, 2007) onderzochte cases overheerst het beeld dat interactief beleid niet zozeer vanuit democratisch, maar veel meer vanuit instrumenteel perspectief wordt ingezet. In de cases is de kwaliteit van beleid gestegen door de inhoudelijke input die belanghebbenden hebben kunnen leveren in het interactieve beleid.
 3. 'Binnen interactieve processen bestaat er een hoge mate van ongelijkheid' (Cornips, 2008). In het onderzoek van De Graaf (2007) wordt iets soortgelijks geconstateerd: 'Er is eerder sprake van selectie van belanghebbenden dan van democratische legitimiteit. Niet iedereen heeft blijkbaar toegang tot interactief beleid. Het zijn vooral de machtigste belanghebbenden die daadwerkelijk meedoen en een rol van betekenis opeisen.' Cornips (2008:221) spreekt in zijn onderzoek naar interactief beleid zelfs van een democratisch tekort in interactieve processen. Dit komt volgens hem door een 'tekort in de institutionele grilligheid, machtsongelijkheid en het gebrek aan democratische controle'.

Uit deze onderzoeken wordt steeds het democratisch tekort in interactieve beleidsprocessen benadrukt en wordt interactief beleid vanuit instrumenteel perspectief beschouwd. Van der Arend (2007:304) suggereert zelfs dat 'het mogelijk is dat de

verguisde instrumentele betekenis van interactief beleid zelfs van wezenlijk belang is voor zijn kwaliteit als democratische vernieuwing.’

Conclusie

In dit artikel stond de volgende vraag centraal: interactief beleid; is het nu een nieuw beleidsinstrument of liggen er werkelijk democratische overwegingen aan ten grondslag? Interactief beleid leidt tot hoge verwachtingen bij burgers en belanghebbenden. Men wordt een democratische worst voorgehouden, waar ze meestal niet echt, of in hun beleving niet genoeg van mogen eten. Dat leidt tot een vervelende (na)smaak en vaak ook tot teleurstelling. In de praktijk blijkt dat interactief beleid door gemeenten als aanvulling op de representatieve democratie wordt gepresenteerd. In feite klopt dat ook, maar vaak wordt daarbij vergeten dat de uitgangspunten van een representatieve democratie anders zijn dan in het geval van een participatieve of directe democratie. Vanuit democratisch oogpunt is er dan ook veel onduidelijkheid bij deelnemers aan interactieve processen. Bij interactief beleid moet de nadruk op participatie liggen en niet zozeer op representatie. Tevens wordt het interactieve proces te weinig gerelateerd aan de rol van de gemeenteraad in het politieke systeem (Cornelissen en Bogman, 2005). Gemeenten benaderen interactief beleid veelal pragmatisch. Het is voor hen handig om ervaringen en deskundigheden uit de samenleving te gebruiken, zodat het beleid inhoudelijk verrijkt wordt. Dat is in principe ook waardevol, omdat het beleid er ook echt beter van kan worden, maar dit wordt te weinig geëxpliciteerd en gecommuniceerd (Herweijer, 2003). Deze wellicht pessimistische constatering betekent mijn inziens niet dat gemeenten moeten stoppen met de inzet van interactief beleid. Ik pleit in dit stuk voor meer

duidelijkheid en met name zuiverheid in het gebruik van interactief beleid. Gemeenten gebruiken interactief beleid steeds meer, maar meer interactief beleid is niet altijd beter. Interactief beleid moet alleen ingezet worden als het aansluit bij een gedegen problemdiagnose. Mijn advies aan gemeenten is dan ook: zorg voor een goede problemdiagnose, wek reële verwachtingen door te benadrukken dat het interactieve proces vooral functioneel is om tot beter beleid te komen. Interactief beleid is dus niet zozeer democratisch, maar vooral instrumenteel.

Referenties

Van der Arend, S., Pleitbezorgers, procesmanagers en participanten. Interactief beleid en de rolverdeling tussen overheid en burgers in de Nederlandse democratie, Delft, 2007.

Boogers, M.J.G.J.A. en F. Hendriks, Stadspolitiek in tijden van interactief bestuur. In: Hendriks, F. en P.W. Tops (red.), Stad in Spagaat: institutionele innovatie in het stadsbestuur, Assen, 2000.

Cornelissen, E.M.H. en R. Bogman, Gescheiden werelden. Over de wereld van de raad en de wereld van interactief beleid. In; Bestuurskunde, jaargang 14, nummer 2, pp 1-9, 2005.

Cornips, J., Invloed in interactie. Een onderzoek naar de relatie tussen instituties en invloed in lokale interactieve beleidsprocessen, Enschede, 2008.

Denters, S.A.H., O. van Heffen, J. Huisman en P.J. Klok, The Rise of Interactive Governance and Quasi-Markets, Dordrecht, 2003.

Derksen, W. en L. Schaap, Lokaal Bestuur, 's Gravenhage, 2007.

Edelenbos, J., Proces in vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten, Utrecht, 2000.

Edelenbos, J. en R. Monnikhof, Spanning in interactie. Een analyse van interactief beleid in lokale democratie, Amsterdam, 1998.

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

Geul, A., Onbekend Verschiet. Publieksparticipatie in de Verenigde Staten en Nederland. In: Bestuurskunde, jaargang 8, nummer 7, pp311-322, 1999.

De Graaf, L.J., Gedragen beleid. Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht, Delft, 2007.

Hendriks, F. en P.W. Tops, Interactieve beleidsvorming en betekenisgeving. Interpretaties van een pluriforme praktijk. In: Beleid en Maatschappij, jaargang 28, nummer 2, 2001.

Herweijer, M., Wijkvernieuwing en interactief beleid. Communicatie met bewoners mag geen incident zijn. In: Bestuursforum, jaargang 27, nummer 1, pp 20-33, 2003.

De Jong, W.M. en G.V.A. Mulder, Rolverdeling bij interactieve beleidsvorming. In: Bestuurskunde, jaargang 9, nummer 1, pp 2-14, 2000.

Klijn, E.-H. en J.F.M. Koppenjan, Tussen representatieve en directe democratie. Interactieve besluitvorming en 'de politiek'. In: Bestuurskunde, jaargang 7, nummer 7, pp 302-308, 1998.

Klijn, E.-H. en J.F.M. Koppenjan, Interactive Decision Making and Representative Democracy: Institutional Collisions and Solutions. In: Heffen, O. van, W.J.M. Kickert en

J.J.A. Thomassen, *Governance in Modern Society: Effects, Change and Formation of Government Institutions*, Dordrecht, 2000.

Pröpper, I.M.A.M. en D.A. Steenbeek, *Interactieve beleidsvoering: typering, ervaringen en dilemma's*. In: *Bestuurskunde*, jaargang 7, nummer 7, pp 292-301, 1998.

Pröpper, I.M.A.M. en D.A. Steenbeek, *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Bussum, 2001.

Over de auteur

Dr. Laurens de Graaf is bestuurskundig onderzoeker aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur (TSPB) van de Universiteit van Tilburg.