

Interactieve beleidsvorming en betekenisverlening

Interpretaties van een pluriforme praktijk

F. Hendriks en P.W. Tops

Dr. F. Hendriks is universitair hoofddocent bestuurskunde. Prof. dr. P.W. Tops is hoogleraar bestuurskunde, beiden bij het Centrum voor Recht, Bestuur en Informatisering van de Katholieke Universiteit Brabant. Over interactief bestuur publiceerden ze onlangs: *Politiek en interactief bestuur: Interpretaties en interpretaties rond de ontwikkeling van het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan* (Den Haag: Elsevier, 2001).

Adres: Katholieke Universiteit Brabant
Centrum voor Recht, Bestuur en Informatisering
Postbus 90153
5000 LE Tilburg
T (013) 466 22 01
E-mail: f.hendriks@kub.nl

Samenvatting

De logica van interactief beleid sluit aan bij de lange traditie die de consensusedemocratie in Nederland heeft, maar dat wil niet zeggen dat er algemene consensus bestaat over de waarde van interactief beleid. Heroïsche en kritische interpretaties van interactief beleid staan naast en tegenover elkaar. Geen van deze interpretaties heeft echter algemene geldigheid. De interactieve beleidspraktijk is daarvoor te zeer pluriform en multi-interpretabel. De betekenis die men aan interactieve beleidsvorming verleent, is niet alleen afhankelijk van de voorliggende casus maar ook van het democratiemodel dat men, vaak impliciet, hanteert. Prefereert men de consensusedemocratie dan beoordeelt men interactief beleid in de regel positiever dan wanneer men de penduledemocratie, de plebiscitaire democratie of de basisdemocratie prefereert. Daarnaast is van belang hoe men tegen publieke beleidsvorming aankijkt: vanuit instrumenteel of vanuit interactionistisch perspectief. Deze perspectieven geven aanleiding tot uiteenlopende benaderingen van interactief beleid. In de huidige praktijk van interactief beleid dringt de instrumentele benadering zich op de voorgrond ten koste van de interactionistische benade-

ring. Eén van de grote uitdagingen voor de toekomst is deze twee benaderingen meer met elkaar in balans te brengen.

1 Inleiding

Meet men het succes van een trend in het openbaar bestuur af aan de mate van navolging en verspreiding, dan is de trend in de richting van interactieve beleidsvorming – ook wel omschreven als participatieve besluitvorming, open planvorming en coproductie van beleid¹ – een buitengewoon succesvolle. Dit artikel beschrijft de pluriformiteit van de praktijk van interactieve beleidsvorming in Nederland (paragraaf 2), en gaat in op uiteenlopende interpretaties – afkeurend en goedkeurend – van deze praktijk (paragraaf 3 en 4). Aldus wordt niet alleen de veelzijdigheid, maar ook de fundamentele multi-interpretabiliteit van interactieve beleidsvorming in Nederland geschetst (paragraaf 5). Het artikel spitst zich toe op processen van betekenisverlening rondom interactieve beleidsvorming, en op de rol die verschillende democratiemodellen en verschillende beleidsrationaliteiten daarbij spelen (paragraaf 6). In de slotparagraaf wordt het betoog nog eens kort samengevat en worden toekomstige uitdagingen

voor interactieve beleidsvorming verkend en geschetst (paragraaf 7). Uiteindelijk willen we met dit artikel bijdragen aan het ontwikkelen van gevoeligheid voor verschillende manieren van kijken naar verschillende vormen van interactief beleid.

2 De pluriforme praktijk van interactieve beleidsvorming

Documenten van overheidsorganisaties en toespraken van bestuurders staan tegenwoordig bol van concepten die het belang van interactie tussen de overheid en haar maatschappelijke omgeving moeten benadrukken. Beleidsprocessen en beleidsgemeenschappen zouden meer 'open' moeten staan voor de inbreng van burgers, bedrijven en organisaties uit het maatschappelijk (midden)veld. Beleid zou meer in 'coproductie', in wisselwerking, in samspraak, in dialoog met de samenleving moeten worden gemaakt. Overheidsorganisaties zouden minder 'van binnen naar buiten' (uitgaande van de eigen logica) moeten opereren en meer 'van buiten naar binnen' (uitgaande van de logica van de omgeving). Het 'draagvlak' voor beleid en de legitimiteit van de overheid zouden daarbij zijn gebaat.

De hang naar interactieve beleidsvorming is niet geheel nieuw. Nederland kent een lange bestuurlijke traditie van interactief 'schikken en plooiën', die in de beroemde drie c's van de Nederlandse politiek (consultatie, consensus en compromis) tot uitdrukking komt. In de Republiek was schikken en plooiën een kwestie van 'persuasie', van collegiaal overleg tussen regenten, die elkaar nodig hadden omdat de macht in de Republiek sterk versnipperd en gespreid was. In de thorbeckeaanse gedecentraliseerde eenheidsstaat – door Thorbecke zelf opgevat als een geheel van elkaar wederzijds beperkende en beïnvloedende organen – bleef de traditie van decentraal, consensuszoekend bestuur overeind. Binnen dit kader ontwikkelde zich de verzuiilde samenleving, gekenmerkt door een politiek van pacificatie en accommodatie. Met de ontzuiling en de onthiërarchisering van de samenleving in de tweede helft van de twintigste eeuw is de traditie van schikken en plooiën gedemocratiseerd. De bereidheid en de noodzaak tot schikken en plooiën is overeind gebleven maar de bereidheid en de gevoelde noodzaak dit aan anderen over te laten – in het bijzonder aan politieke voorlieden –, is sterk verminderd. Burgers en maatschappelijk groepen

wensen actief bij te dragen aan het proces van schikken en plooiën. Dat is het grootste verschil tussen de interactieve besluitvorming van nu en het schikken en plooiën van vroeger.

In de tweede helft van de twintigste eeuw vindt democratisering en onthiërarchisering van de traditie van schikken en plooiën in grofweg twee golven plaats. De eerste golf is die van de participatieve planning en het 'bouwen voor de buurt' van de jaren zestig en zeventig. De tweede golf is die van de interactieve beleidsvorming van de jaren negentig van de vorige eeuw, die thans nog steeds aanhoudt. Tussen de twee periodes van hoogtij bevindt zich een periode van laagtij, waarin het bevorderen van participatie en het zoeken naar consensus onder druk staat. De stroperigheid van het IBZMA-systeem (het iedereen-bemoeit-zich-met-alles-systeem) wordt in die periode sterk bekritiseerd en ook wel bestreden. De stroperigheidskritiek en de daadkrachtcultus van de jaren tachtig en de vroege jaren negentig zorgen voor een tijdelijke onderdrukking van de traditie van schikken en plooiën maar schakelen deze zeker niet uit, zoals wel blijkt uit de heruitvinding van de traditie in de vorm van interactieve beleidsvorming en coproductie van beleid (Hendriks en Toonen 1998).

Heruitvinding van een traditie

De huidige praktijk van interactief beleid haakt aan bij een lange bestuurlijke traditie, maar voegt daar ook nieuwe elementen aan toe. Dat komt tot uitdrukking in de technologie – te denken valt aan het gebruik van interactieve netwerktechnologie – maar ook in het vocabulaire. De vernieuwing van de bestuurlijke traditie is in veel opzichten ook een verbale vernieuwing (Twist 1994). Beleidsmakers tonen zich uiterst creatief in het vinden van concepten die interactiviteit en openheid voor omgevingsinvloeden moeten suggereren. Nut- en noodzaakdiscussies, ruggespraakbijeenkomsten, draagvlakconferenties, beleidsateliers, stadsconferenties, stadsmarktonderzoeken, teledebatten, buurtgesprekken, toekomstdebatten, scenario-workshops, op-de-koffie-sessies, visitatierondes, opiniepanels, wijkschouwen en zelfs 'beleidsemotiesessies': het zijn concepten die tegenwoordig met een grote mate van vanzelfsprekendheid worden gebruikt. Om misverstanden uit te sluiten worden de voorzetsels 'open', 'participatief' en 'interactief' vaak nog toegevoegd.

Op lokaal niveau is de spreiding en diversiteit van interactieve praktijken wellicht het grootst (Tops e.a. 1998a, 1998b; Edelenbos 2000). Op provinciaal niveau staat interactiviteit (makelaar zijn tussen verschillende partijen en belangen, gebruik maken van de provinciale middenpositie) centraal in de actuele herlevings- en overlevingsstrategie. Op nationaal niveau lijkt vooralsnog verschil te bestaan tussen sectoren die relatief veel aandacht schenken aan interactiviteit (vooral sectoren die zich richten op vraagstukken van ruimtelijke/territoriale aard en sectoren die vervlochten zijn met de overlegeconomie en het poldermodel) en sectoren die er relatief weinig aandacht aan schenken (denk bijvoorbeeld aan het Ministerie van Defensie). De als 'interactief' geafficheerde beleidspraktijken zijn zo talrijk en pluriform dat we hieronder slechts een globaal overzicht – niet uitputtend, wel illustratief – kunnen presenteren. We onderscheiden de volgende modaliteiten:

Het beheer van de directe woonomgeving. Veel steden en middelgrote gemeenten trachten interactief vorm te geven aan 'wijkgericht werken', gericht op het beheer, fysiek en sociaal, van de directe woonomgeving. In Deventer bijvoorbeeld, worden wijkbewoners uitgenodigd om mee te doen aan 'wijkschouwen'. De gemeente Utrecht is verdeeld over acht wijkbureaus, die in samenwerking met bewoners en maatschappelijke instellingen taken verrichten op het vlak van reconstructie/renovatie, welzijn en sociale vernieuwing, beheer van de openbare ruimte en openbare orde en veiligheid (vgl. Tops e.a. 1998a; Boer en Duyvendak 1998).

Het overdenken van majeuze plannen. In deze categorie vallen nut- en noodzaakdiscussies over grote infrastructurele werken (Schiphol, de Tweede Maasvlakte), debatten ten aanzien van grote nationale nota's en thema's (de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan, het Kennisdebat, het Nationaal Landbouwdebat), verkennende scenarioworkshops (het Metropolitane Debat over de toekomst van de Randstad, verschillende Lokale Agenda's 21) en stedelijke toekomstdebatten onder noemers als Rotterdam 2010, Arnhem 2015, Overijssel 2020, Den Haag 2025, Nederland 2030 (zie ook Dimmendaal en De Kroon 1999). Bij deze categorie richt de interactiviteit

zich in beginsel op het verkennen en doordenken van de mogelijkheden en beperkingen van beleidsopties.

Het realiseren van cruciale projecten. Bij interactieve projectrealisatie spitst de wisselwerking zich toe op de vraag hoe een zeker project, waar op zich weinig discussie meer over is, maatschappelijk gezien zo goed mogelijk kan worden gerealiseerd. Vaak worden verschillende instrumenten tegelijk ingezet, zoals bij het project 'Herinrichting Binnenstad Enschede' (stadswandelingen, openbare debatten, overleg met belangengroepen, draagvlakpeiling) of het project 'Het Kan Verkeeren' in Groningen (verkeersenquête, werkateliers, forumdiscussie). Voor infrastructurele projecten heeft Rijkswaterstaat een eigen interactiemethode, de Infraplan-methode, ontwikkeld en in gebruik genomen (onder andere bij de N44 en de A28). In de natte sector van Rijkswaterstaat wordt een andere methode – de IPEA methode – veelvuldig gebruikt (Rooy 1997).

Het ontlokken van maatschappelijke signalen. In deze categorie vallen consumentensurveys, opinieonderzoeken en referendumexperimenten. Bij deze varianten zijn de termen van het keuzeprocess (de antwoordcategorieën) veel meer voorgestructureerd. De nationale overheid kent het referendum (nog niet, maar op lokaal niveau zijn er inmiddels de nodige experimenten met referenda geweest.² Hoewel het referendum primair een aggregatief instrument is (50%+1 is doorslaggevend) wijzen sommigen erop, dat dit instrument ook integratieve en participatieve bij-effecten teweeg kan brengen: partijen gaan coalities en allianties aan om hun basis te verbreden (Reneman 1997). Opinieonderzoeken en consumentensurveys zijn meer vrijblijvend en onderzoekend van aard. Desondanks kunnen ze wel degelijk van invloed zijn op de publieke dienstverlening en besluitvorming. Voorbeelden zijn het stadsmarktonderzoek van de gemeente Tilburg en de stadspanels van de gemeente Delft.

Het verbeteren van betrekkingen. In deze restcategorie horen praktijken thuis die minder op de zaak en meer op de verstandhouding zijn gericht. Met elkaar in gesprek komen, en blijven, staan voorop. Voorbeelden zijn het project 'Bestuur voor de spiegel' van Rijkswaterstaat, de 'Op De Koffie Gesprek

ken' in Rotterdam en de Eindhovense 'Zelfanalyse-avond', waarbij gemeentebestuurders en partnerorganisaties 'leermomenten' uitwisselen. Sommigen vinden dat dit soort gesprekken en processen niet serieus genomen kunnen worden. Anderen vinden ze juist cruciaal voor de legitimiteit van de collectieve besluitvorming.

Scheiding van geesten

Een vergelijkbare scheiding van geesten – pro en contra – zien we terug in het achterliggende discours over interactieve beleidsvorming. Hieronder wordt in vogelvlucht een overzicht gegeven van veelvoorkomende bijdragen aan dit discours. Er wordt onderscheid gemaakt tussen lofzangen en steunbetuigingen enerzijds (paragraaf 3) en kritieken en bedenkingen anderzijds (paragraaf 4). De volgende twee paragrafen illustreren de multi-interpretabiliteit van interactieve beleidsvorming, en vormen tezamen een 'sensitizing framework' waarmee reëel voorkomende vertogen geplaatst en geïd kunnen worden.

3 Lofzangen en steunbetuigingen

De lofzangen en steunbetuigingen variëren van 'interactief werken creëert intelligenter beleid' tot 'het is onvermijdelijk' met verschillende varianten daartussen.³

Interactief werken creëert intelligenter beleid. Ideeën en argumenten, voortvloeiend uit verschillende invalshoeken, worden tegenover elkaar gezet en met elkaar in verband gebracht. Het resultaat is beleid dat beter doorgelicht, beter doordacht en beter beargumenteerd is.⁴

Het legt verbindingen en doorbreekt patstellingen. Wisselwerking op persoonlijk niveau schept ruimte, het biedt een 'reality check' op karikaturale (vijand) beelden, en vergroot de kans dat overlappingen van belangenclusters (zogenaamde win-winopties) worden gevonden en worden uitgebuit.⁵

Het verbreedt het draagvlak. De bereidheid om loyaal aan de implementatie van overheidsbeleid mee te werken neemt toe, wanneer de overheid zelf eerder bereid is gebleken om serieus te luisteren naar, en rekening te houden met, de geluiden uit brede lagen van de samenleving.⁶

Het is horizontaal en humaan. Interactieve procesarchitectuur gaat uit van wederzijdse afhankelijkheid en horizontale verbondenheid en niet van eenzijdige, hiërarchische machtsuitoefening. Dat geeft interactieve beleidsvorming een humaan, fatsoenlijk en democratisch gezicht.⁷

Het is responsief en klantgericht. Naar analogie van de marktsector wordt de klant of eindgebruiker beter ingeschakeld bij de ontwikkeling van publiek beleid. Het aanbod wordt beter afgestemd op de vraag. Zowel aanbieders als vragers hebben daar baat bij.⁸

Het is onconventioneel en verfrissend. Onconventionele werkvormen (electronic boardroom-sessies, brainstorm-ateliers, op-de-koffie-gesprekken, enz.) zijn een verfrissend alternatief voor slaapverwakende procedures en sleetse gebruiken. Actief zijn in de publieke arena wordt aldus leuker, spannender en aantrekkelijker.⁹

Het overbrugt de kloof. Burgers en bestuur raken op meer constructieve, 'coproductieve' wijze op elkaar betrokken. Burgers kunnen hun ei kwijt, bestuurders kunnen hun boodschap beter over het voetlicht krijgen. Het wederzijds begrip groeit, en de kloof wordt minder breed.¹⁰

Het emancipeert en geeft (mede)zeggenschap. Burgers worden serieus genomen en ingeschakeld bij maatschappelijke vraagstukken waar ze deel van uitmaken. Daar gaat een emanciperende en activerende, sociaal-kapitaal bevorderende, werking van uit.¹¹

Het is klassiek én modern. Interactief werken staat in een lange bestuurlijke traditie van consensus, compromis en consultatie (de drie c's) én sluit tegelijkertijd aan bij de voorkeuren en verwachtingen van een (post)moderne, hoogtechnologische netwerksamenleving, bevolkt door mondige burgers.¹²

Het is onvermijdelijk. Door ontgrenzing, ontzuiling en onthiërarchisering trekken samenleving en economie zich van ordeningskaders en grenzen steeds minder aan. Interactief samenwerken – het poolen van kennis en het delen van verantwoordelijkheden – doet zich tegen deze achtergrond voor als een onvermijdelijkheid.¹³

4 Kritieken en bedenkingen

Tegenover de lofzangen en steunbetuigingen staan minstens zoveel kritieken en bedenkingen, variërend van 'interactief werken is inhoudelijk flinterdun' tot 'het miskent de burger' met opnieuw verschillende varianten.¹⁴

Interactief werken is inhoudelijk flinterdun. De vorm gaat boven, en ten koste van, de inhoud. Mensen worden 'leuk' beziggehouden, maar inhoudelijk levert het weinig op en werkt het nauwelijks door.¹⁵

Het is bedenkelijk naïef. Bij grote collectieve prestaties kan niet iedereen worden gekend en ontzien, kijk naar hoe de Parijse boulevards zijn gebouwd – 'you can't make an omelette without breaking eggs' of 'a camel is a race horse designed by a committee'.¹⁶

Het versterkt de stroperigheid. Belangrijke beslissingen worden niet of te laat genomen omdat teveel actoren te veel hinder- en vetomacht ter beschikking krijgen gesteld. De economische kurk waarop we drijven, komt onder druk te staan.¹⁷

Het is onafgewogen en desintegrerend. Zaken van publiek belang worden behandeld in gescheiden circuits van belanghebbenden en ambtenaren. Het integrale politieke forum wordt gepasseerd. De integratie- en afwegingsfunctie komt onder druk te staan.¹⁸

Het is niet-representatief en het versterkt de ongelijkheid. Representatieve organen worden overvleugeld door beleidsnetwerken, die zelden representatief zijn. Sociaal gedepriveerde bevolkingsgroepen hebben minder goede kaarten in de netwerkdemocratie, die de bestaande politieke ongelijkheden versterkt.¹⁹

Het is politiek onverantwoord en oncontroleerbaar. Politieke controle en verantwoording komen pas in beeld als de feiten welhaast voldongen zijn. De politiek komt in een bijrol terecht. Politieke primaat en politieke verantwoordelijkheid dreigen lege instituties te worden.²⁰

Het is niets nieuws (a) het is participatieve planning in een nieuw jasje. Het is oude wijn – participatieve planning, bekend van pamfletten en handboeken

uit de jaren zestig en zeventig – in nieuwe zakken. De oude wijn heeft de aanhoudende onvrede en de aanhoudende roep om verbetering niet kunnen voorkomen, en de nieuwe zakken zullen daar geen verandering in brengen.²¹

Het is niets nieuws (b) het is vermomd instrumentalisme en ingenieursdenken. Het is geen participatieve planning in een nieuw jasje, maar vermomd instrumentalisme en ingenieursdenken waar participatieve planning juist een reactie op was. Het ideaal van de 'draagvlakmachine' staat centraal. Het is nieuwe maakbaarheid, 'social engineering revisited', en dus tot mislukken gedoemd.²²

Het manipuleert de massa. Het is bezigheidstherapie met een narcotiserend effect. Terwijl in de 'voorkamer' allerlei interactieve spelletjes worden gespeeld, worden in de achterkamer nog steeds de echte beslissingen genomen. Aan de oppervlakte wordt van alles in gang gezet, maar onder de oppervlakte blijft veel hetzelfde.²³

Het miskent de burger. De gemiddelde burger zit helemaal niet te wachten op coproductie van beleid in zijn schaarse vrije tijd. Zoals de gemiddelde burger, het bakken van brood bij voorkeur overlaat aan bakkers, zo laat hij het maken van beleid ook bij voorkeur over aan professionele beleidsmakers, mits hij deze op gezette tijden kan afrekenen op hun prestaties.²⁴

5 Zin en onzin in de discussie over interactieve beleidsvorming

Op dit punt kan bij sommigen de vraag rijzen welke interpretatie van interactief beleid nu de juiste is: de heroïsche interpretatie of de afwijzende interpretatie? In algemene zin is deze vraag echter niet te beantwoorden. Omarmen van algemene interpretaties van interactief beleid is te vergelijken met omarmen van algemene stellingen op het niveau van 'de markt heeft voor alles een oplossing' of 'de politiek leidt tot niets'. Voor dergelijke algemene stellingen zijn altijd zowel indicaties als contra-indicaties te vinden. Hetzelfde geldt voor de heroïsche en de afwijzende interpretatie van interactief beleid.

Het is dus niet zo dat alleen de ene interpretatie zinnig is en de andere interpretatie niet. Zin en onzin liggen in beide interpretaties naast elkaar. In

sommige gevallen brengt een interactieve werkwijze burgers en bestuurders dichter bij elkaar, in andere gevallen gebeurt het tegenovergestelde. In sommige gevallen leiden intensieve onderhandelingen tot een win-winresultaat, in andere gevallen trekken ze slechts een stroperig spoor door de tijd. De politiek wordt in sommige gevallen inderdaad buitenspel gezet, maar er zijn ook gevallen waarin ze juist een opvallende rol speelt.²⁵

Dat verschillende interpretaties kunnen worden bevestigd én ontkracht wil niet zeggen, dat het zinloos is om verschillende observaties en evaluaties te onderscheiden, zoals we hier doen. De zin van deze exercitie is gelegen in het ontwikkelen van gevoeligheid voor verschillende manieren van kijken naar interactieve beleidsvorming. De beschreven lofzangen en kritieken geven daarvan een staalkaart. De staalkaart kan dienen als 'sensitizing framework' bij de beoordeling van concrete gevallen van interactieve beleidsvorming. Zinnige uitspraken zijn eigenlijk alleen te doen op het niveau van de concrete casus.²⁶ Voor generalisering van zulke uitspraken naar de praktijk van interactieve beleidsvorming in het algemeen is die praktijk simpelweg te pluriform.

Overigens gaan ook op het niveau van de individuele gevallen positieve aspecten en negatieve aspecten doorgaans zij aan zij. Het heeft er alle schijn van dat de 'Cruiff-doctrine' – 'elk voordeel heb zijn nadeel' – ook hier opgaat. Besteedt men extra aandacht aan de interactieve doorlichting van verschillende beleidsopties dan komt dat de kwaliteit van de uiteindelijke keuze wellicht ten goede, maar de stroperigheid van het besluitvormingsproces wordt er mogelijk ook door gevoed. Laat men elementen van consumentendemocratie toe dan neemt de klanttevredenheid wellicht toe, maar de afwegings- en integratiefunctie van de politiek en het primaat van de representatieve democratie komen er mogelijk ook door onder druk te staan.

6 Interactieve beleidsvorming en betekenisverlening

De vraag naar de betekenis van interactieve beleidsvorming – positief of negatief – is niet eenduidig te beantwoorden. De betekenis van interactieve beleidsvorming is in sterke mate contingent, afhankelijk van de specifieke casus (zie de vorige paragraaf) en van het specifieke betekenisstelsel²⁷ waarbinnen men opereert (zie deze paragraaf).

Betekenisverlening is bij dit onderwerp van twee zaken in het bijzonder afhankelijk: 1) het gehanteerde democratiemodel, en 2) de vooropgestelde beleidsrationaliteit. Deze worden hieronder uiteengelegd in verschillende *frames*, die medebepalend zijn voor de aandacht die men heeft voor verschillende vormen en interpretaties van interactief beleid (waarvan de brede *range* aan mogelijkheden, het keuzemenu zo men wil, in eerdere paragrafen is uiteengezet).

6.1 De gehanteerde democratieopvatting

Het model of kader van waaruit men democratische besluitvorming benadert is van invloed op de beoordeling van interactieve beleidsvorming. We zullen hier niet ingaan op alle deelperspectieven van alle groepen en actoren die betrokken zijn bij interactieve beleidsvorming. We zullen trachten daarvan te abstraheren door onderscheid te maken tussen vier ideaaltypische democratiemodellen. Hierbij horen verschillende opvattingen over de gewenste mate van interactie en de gewenste mate van inclusie/participatie in de publieke besluitvorming. De vier modellen zijn het resultaat van de kruising van twee uit de democratietheorie bekende dimensies, die daar doorgaans gescheiden worden behandeld:²⁸

– *De dimensie direct-indirect.* De kernvraag hierbij luidt: *wie* neemt uiteindelijk de beslissingen? Nemen de leden van een gemeenschap zelf de uiteindelijke beslissingen (de direct-democratische optie), of zijn het de vertegenwoordigers van geledingen binnen deze gemeenschap die de uiteindelijke beslissingen nemen (de indirect-democratische optie). Is het besluitvorming 'door henzelf en voor henzelf', of is het 'in plaats van anderen, namens die anderen en voor het geheel' (Dahl 1989).

– *De dimensie majoritair-consensueel.* De kernvraag hierbij luidt: *hoe* worden de beslissingen genomen? Is er sprake van een aggregatief proces, waarbij een eenvoudige meerderheid van 50%+1 uiteindelijk de doorslag geeft, ook al vindt deze relatief grote minderheden op haar pad (de majoritair-democratische optie), of is er sprake van een integratief proces waarbij getracht wordt een zo breed mogelijke, bij voorkeur volledige, consensus te bereiken (de consensus-democratische optie). Is het 'the winner takes all' of is het 'schikken en plooiën' (Lijphart 1984, 1999).²⁹

Tabel 1: Democratische perspectieven

		logica voor de vorming van beleid en politiek	
		majoritair	consensueel
logica voor de vorming van vertegenwoordigingen en besturen	indirect	I pendule- democratie	IV consensus- democratie
	direct	II plebiscitaire democratie	III basis- democratie

De *penduledemocratie* (I) is gebaseerd op het Westminstermodel der democratie, één van de oudste en meest invloedrijke democratiemodellen (zie Lijphart 1984, 1999). De penduledemocratie is principieel indirect van aard. De burger mag eens in de zoveel tijd stemmen, maar het primaat ligt vervolgens bij de gekozen politici. De beleidsvorming vindt zoveel mogelijk aggregatief en majoritair plaats. In kiesdistricten geldt 'the winner takes all' en in vertegenwoordigende raden geldt 'the majority prevails'. Brede participatie is vooral gewenst in de korte periode rondom de verkiezingen. Agendering, voorbereiding, uitvoering en controle worden de burger zoveel mogelijk uit handen genomen door volksvertegenwoordigers en bestuurders.

Van de vier democratiemodellen verzet de penduledemocratie zich het sterkst tegen de logica van interactieve beleidsvorming, waarbij burgers ook buiten verkiezingstijd actief bijdragen aan beleidsontwikkeling, en waarbij 'overruling' van minderheden door een vertegenwoordigende meerderheid als zwaktebod wordt beschouwd. De meerderheidslogica van interactieve opiniepeilingen en referenda kan men nog wel waarderen; het direct-democratische ethos achter deze interactievormen niet. Interactieve op-de-koffie-gesprekken en wijkshouwen kan men misschien nog tolereren als onschuldige 'gekkigheidjes'; majeure plannen en cruciale projecten zijn echter zaken die voorstanders van de penduledemocratie niet graag overgeven aan krachten buiten de representatieve meerderheidsdemocratie. Onoordeelkundige 'rule of the mob' danwel stroperige besluitvorming, besluitvorming

gegijseld door belangengroepen, is wat men vreest. Dat interactieve beleidsvorming het politiek primaat en de politieke verantwoordelijkheid bedreigt, en de politieke integratie- en afwegingsfunctie onder druk zet, is wat men bekritiseert.

Prefereert men de *plebiscitaire democratie* (II) dan prefereert men een combinatie van directe vertegenwoordiging (via het plebisciet) en majoritaire besluitvorming (door getalsmatige aggregatie). De krachtigste uitdrukking van een plebiscitaire democratie is een majoritair, besluitvormend referendum: een gewone meerderheid geeft daarbij de doorslag ten aanzien van binair geformuleerde keuzeopties.

De aggregatieve, beslissingsforcerende logica van een besluitvormend referendum staat op gespannen voet met de integratieve, doelzoekende logica van interactieve beleidsvorming. Principiële voorstanders van de plebiscitaire democratie zijn van mening dat interactieve beleidsprocessen over belangrijke plannen en projecten veelal verzanden in een doelloos en vrijblijvend praatcircus. Deze processen worden dan negatief beoordeeld als zijnde stroperig ('veelvuldig en langdurig overleg'), mistig ('geen duidelijke keuzes'), misleidend ('waar worden mensen nu eigenlijk voor opgetrommeld?') en elitair ('de echte beslissingen worden uiteindelijk toch weer genomen door een niet-representatieve gemeenschap van voormannen, woordvoerders, en dergelijke'). Hier luidt het adagium besturen is beslissen, en wel op een direct-democratische en majoritaire wijze. Interactief (re-

latie)beheer valt dan ook duidelijk in de blinde hoek.

Het in lijn der vaderlandse traditie 'schikken en plooiën' rondom plannen en projecten wordt door pragmatische voorstanders van de plebiscitaire democratie niet ten principale afgewezen, mits zulke activiteiten maar ontwikkeld worden in een context waarin ten minste de dreiging van een (correctief) referendum – als plebiscitair correctief van het reguliere bestuur – aanwezig is. Beleidsvormers zijn dan gedwongen om breder, tijdiger en duidelijker te werk te gaan – om echt werk te maken van inspraak en participatie, om verbindingen te zoeken waar ze eerst niet waren, om bruggen te slaan naar groepen die men anders wellicht over het hoofd zou zien (Reneman 1997). Van de eerdergenoemde modaliteiten van interactief beleid is er dus toch één – namelijk die welke referendumdruk impliceert – die op enige steun kan rekenen.

Verkiest men de *basisdemocratie* (III) dan koppelt men een voorkeur voor directe vertegenwoordiging aan een voorkeur voor consensuele beleidsvorming. Een minderheid wordt in een basisdemocratie nooit zomaar door een rekenkundige meerderheid 'overruled' (Held 1987). Beleidsvorming is een doel- en consensuszoekend proces. Via brede participatie wordt gezocht naar een breed draagvlak voor beleid en politiek. Wat dat betreft sluit de basisdemocratie goed aan bij de participatieve en communicatieve *filosofie* van interactieve beleidsvorming. Directe democratie en grootschaligheid gaan moeilijk samen, maar directe democratie en interactief beheer van de kleinschalige woonomgeving sluiten goed op elkaar aan. Op dit vlak zijn de *verwachtingen* ten aanzien van interactief bestuur – 'emanciperend', 'draagvlakverbredend', 'kloofoverbruggend' – dan ook hooggespannen.

Tussen de gangbare *praktijk* van interactieve beleidsvorming en de hooggestemde idealen van de basisdemocratie zit echter nogal wat licht, zeker als men kijkt naar de meer grootschalige interactieve beleidsprocessen. Uit basisdemocratische hoek komen dan ook niet slechts aansporingen en steunbetuigingen, maar ook scherpe kritiek en soms bittere verwijten: 'het blijft hangen in bezigheidstherapie', 'het is neo-instrumentalisme met een vriendelijk, doch misleidend, gezicht', 'de besloten achterkamertjes blijven bestaan'. Daarbij wordt opge-

merkt, dat de interactieve beleidsgemeenschap in de praktijk doorgaans minder breed is en minder representatief (opgevat als alle minderheidsstandpunten afdekkend) dan voorstanders van basisdemocratie wensen. De sociale interactie is in de praktijk meestal minder 'machtsvrij', horizontaal en open dan basisdemocraten verwachten. Bij de meeste modaliteiten blijft de indirecte democratie ook duidelijk overeind.

De *consensusdemocratie* (IV) staat van de vier modellen het dichtst bij de praktijk van interactieve beleidsvorming in Nederland. De consensusdemocratie is in beginsel indirect van aard. Afgevaardigden, voormannen en woordvoerders doen de bulk van het werk. Die gaan evenwel op een bijzondere manier met elkaar en met hun achterbannen om: politiek en bestuur vindt zoveel mogelijk in coproductie, medebewind en/of coalitieverband plaats. In de beleidsvorming wordt naar consensus en een breed draagvlak gestreefd. Substantiële minderheden worden bij voorkeur niet door de meerderheid overruled. De uiteindelijke beleidsvorming is voorbehouden aan politieke organen. Burgers en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties worden wel uitgebreid gehoord en gezien in de agenderings- en voorbereidingsfase. Bij de uitvoering van beleid wordt het maatschappelijk middenveld tevens uitgebreid ingeschakeld (vgl. Lijphart 1968, 1984; Daalder 1995).

Deze logica kleurt het overgrote deel van de eerder beschreven modaliteiten van interactief beleid in Nederland: direct-democratische of majoritair-democratische elementen vinden in zeer beperkte mate ingang (bijvoorbeeld bij interactief wijk- en dorpsbeheer, of bij het ontlokken van maatschappelijke signalen via volksraadplegingen) in een interactieve beleidspraktijk die in de hoofdstroom indirect- en consensueel-democratisch blijft. Hoe het peilen van de 'volkswil' via lokale referenda allengs gekanaliseerd en 'ingebonden' is door de dominante logica van de consensusdemocratie, is door Van Praag (2000) treffend beschreven. Andere modaliteiten van interactief bestuur – interactief (relatie)beheer, interactieve planvorming of projectrealisatie – sluiten goeddeels aan bij de lange traditie die de consensusdemocratie in Nederland heeft, en op de brede basis die voor deze vorm van democratie bestaat onder degenen die beleidsmatige hand-

werk verrichten. Interactief bestuur creëert intelligenter beleid, het werkt activerend en emanciperend, het verbreedt het draagvlak voor beleid, het legt verbindingen en slaat bruggen: het zijn relatief breed gekoesterde overtuigingen.

Scheiding van geesten blijft

Hoewel bovengenoemde steunbetuigingen relatief breed verspreid zijn, bestaat over de consensusdemocratie in Nederland geen algemene of algehele consensus. Alternatieve democratiemodellen – zoals hiervoor beschreven – vormen in het debat over interactieve beleidsvorming ook betekenisgevende kaders. Vanuit deze kaders wordt een ander licht geworpen op de verschillende modaliteiten van interactief beleid, en op de onderscheidelijke voor- en nadelen daarvan. Dat maakt het arsenaal aan lofzangen en steunbetuigingen enerzijds, en kritieken en bedenkingen anderzijds, ook zo divers.

6.2 De benadering van beleid: instrumenteel of cultureel

De betekenis die men aan interactieve beleidsvorming toekent hangt ook samen met de wijze waarop men publieke beleidsvorming bekijkt en beoordeelt. In dit verband is het onderscheid tussen een instrumentele en een interactionistische of culturele benadering van belang (zie tabel 2).

In de instrumentele benadering staat de vraag centraal hoe een beleidsprobleem op een effectieve en efficiënte manier kan worden opgelost. In deze benadering is beleidsvorming altijd gekoppeld aan een ervaren afstand tussen 'norm' en 'werkelijkheid', en aan gerichte instrumenten en technieken om die afstand te verkleinen. Beleidsvorming komt neer op rationeel en bewust ingrijpen in de werkelijkheid met als oogmerk bepaalde vooraf geformuleerde doelstellingen naderbij te brengen. Het is primair een instrumentele, resultaat- en oplossingsgerichte activiteit.

Beleidsvorming heeft naast een instrumentele betekenis ook altijd een symbolische of culturele betekenis (March en Olsen 1989). De interactionistische benadering is gevoelig voor zulke culturele en symbolische betekenissen. Bij de interactionistische benadering gaat het niet zozeer om de vraag welke instrumenten worden ingezet bij de oplossing van vooropgestelde problemen, maar om de vraag hoe interacties en interpretaties hieromtrent

worden vormgegeven; of daarbij gekoesterde posities, gebruiken en gewoonten worden gerespecteerd, en of daarbij een zinvolle bemiddeling tussen uiteenlopende waarden- en betekenisssystemen tot stand wordt gebracht. Actoren verbinden zich met beleidsprocessen niet alleen om beleidsinhoudelijke redenen. Het gaat hen niet alleen om instrumentele kosten-batenafwegingen, maar ook om identiteit en de wijze waarop die in wisselwerking met anderen wordt gereproduceerd. Het gaat hier om patronen van betekenisgeving die in de interactie tot uitdrukking komen, en die niet tot instrumentele probleemoplossing te herleiden zijn. Patronen van betekenisgeving hebben te maken met gekoesterde, hoewel vaak sluimerende normen en waarden – opvattingen over hoe de wereld in elkaar behoort te zitten. Een interactief beleidsproces is óók een uiteenzetting of confrontatie met dit soort impliciete normen en waarden. Vanuit een strikt instrumenteel perspectief zijn ze soms hinderlijk of irrationeel. In een interactionistisch perspectief zijn ze de grondslag van betrokkenheid en engagement.³⁰

De twee genoemde perspectieven zijn onvermijdelijk op interactieve beleidsvorming betrokken – het instrumentele perspectief in de praktijk meer op de voorgrond dan het interactionistische perspectief. De eerder beschreven modaliteiten van interactief beleid worden meestal primair instrumenteel benaderd. Interactieve projecten worden in de regel geïnitieerd door overheidsactoren (politiek of ambtelijk), die van deze projecten beter willen worden, met deze projecten een bepaald doel willen bereiken. Van interactief bestuur wordt verwacht dat het 'praktisch' iets oplevert: meer draagvlak voor overheidsbeleid, minder afbreukrisico, minder ruis in de relatie met de buitenwereld, meer pragmatiek in de verdeling van taken en verantwoordelijkheden.

Interactieve beleidsvorming wordt in ieder geval altijd langs instrumentele criteria beoordeeld. Performativiteit, effectiviteit, efficiency, snelheid, inhoudelijke consistentie, rationele logica zijn in het politiek-bestuurlijk verkeer nu eenmaal belangrijke normen, die als zodanig ook tot een specifieke culturele orde behoren. Tegelijkertijd is respect voor en herkenning van de meer symbolische dimensie van (interactieve) beleidsvorming – noem het interactionistische rationaliteit – altijd weer een voor-

Figuur 2: Benaderingen van (interactief) beleid

	<i>Instrumentele benadering</i>	<i>Interactionistische (of culturele) benadering</i>
Opvatting van beleid	Beleid als probleemoplossing Beleid als interventie	Beleid als zingeving Beleid als interactie
Focus van beleid	Oplossingsgericht, Instrumentengericht	Procesgericht, Waardegericht
Beoordelingsmaatstaven	Efficiency, effectiviteit, geobjectieerde kwaliteiten 'De instrumenten waarmee'	Fatsoen, deugdelijkheid, subjectieve kwaliteiten 'De stijl waarin'
De aard van prescriptie	Rolvereisten, 'tips & tricks' De logica van het ontwerp	Stijlregels, omgangsvormen De logica van de situatie
Intellectuele verwantschap	Sociotechniek, social engineering	Symbolisch interactionisme, dramaturgische benadering
Typerende verlangens bij interactief beleid (IB); heroïsche, optimistische interpretaties	IB creëert draagvlak; rationaliseert de beleidstheorie; poolt de hulpbronnen; bedient de burger als klant	IB draagt bij aan emancipatie; brengt mensen samen; bevordert waardevolle, humane democratische interactie
Typerende frustraties bij interactief beleid (IB); kritische, teleurgestelde interpretaties	IB versterkt de stroperigheid; leidt tot suboptimale, tandeloze compromissen; wekt onrealistische, naïef-idealistische verwachtingen	IB is vermomd instrumentalisme en ingenieursdenken; manipuleert de massa; neemt democratie van onderop niet echt serieus

waarde voor instrumentele rationaliteit. Het zijn twee kanten van dezelfde medaille, analytisch te onderscheiden, maar in de werkelijkheid onverbrekkelijk met elkaar verbonden.

De instrumentele benadering is intellectueel verwant aan sociotechniek en 'social engineering', de interactionistische benadering aan het symbolisch interactionisme, in het bijzonder de dramaturgische benadering van Goffman en de zijnen. Centraal daarbij staat het idee van 'impression management' – een half bewuste, half onbewuste manier om impressies die in interactieprocessen ontstaan, te beheersen en te beïnvloeden (Drew en Wootton 1988). Impressiemanagement is alleen mogelijk wanneer men in staat is om de rol van de ander aan

te nemen. Het veronderstelt een vermogen tot interactie. Het begrip management geeft aan dat het hier om een activiteit gaat, die ten minste gedeeltelijk bewust te sturen en te beheersen valt.

Tegen deze achtergrond is het begrijpelijk dat de twee benaderingen tot verschillende suggesties en prescriptieve noties aanleiding geven. Bij een instrumentele benadering staat de logica van het ontwerp centraal. Bij een interactionistische benadering de logica van de situatie. Bij een instrumentele benadering worden gedetailleerde 'stappenplannen' voor het (ideale) interactieve beleidsproces opgesteld, compleet met een onderverdeling van posities, rollen en te hanteren 'vuistregels'. Bij een interactionistische benadering wordt de nadruk gelegd op meer algemene 'stijlregels' en op algemene

omgangsvormen. Het gaat dan om principes als wellevendheid, betrouwbaarheid, zorgvuldigheid, fatsoen en respect. In de huidige praktijk van interactief bestuur is voor de (interactionistische) logica van de situatie vaak minder aandacht dan voor de (instrumentele) logica van het ontwerp, tot uitdrukking komend in de circulatie van zeer vele stappenplannen, spoorboeken en andere blauwdrukken voor interactiviteit.

Heroïsche en afwijzende interpretaties

Beide benaderingen kennen heroïsche interpretaties van interactieve beleidsvorming, die echter sterk van elkaar verschillen. In de heroïsch-instrumentele benadering van interactieve beleidsvorming legt men het accent op de potentie van interactieve beleidsvorming om 'hindermacht' te demonteren en om inhoudelijk beter doortimmerde oplossingen te genereren. Men verwacht dat interactieve instrumenten bijdragen aan de ontwikkeling van een 'draagvlakmachine'. In de heroïsch-interactionistische benadering legt men 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.

Bij zulke verwachtingen ligt de desillusie, en daarmee de afwijzing van interactieve beleidsvorming, natuurlijk ook om de hoek. In de praktijk van interactief beleid is instrumenteel en strategisch gedrag nooit uit te sluiten. Vanuit de interactionistische benadering wordt zulk gedrag afgewezen als zijnde misleidend en manipulatief, als voortzetting van de machtsuitoefening met andere middelen. Bij de instrumentele benadering ligt afwijzing van interactieve beleidsvorming ook op de loer, maar dan opnieuw in een andere gedaante. In de afwijzend-instrumentele benadering wordt benadrukt dat interactieve beleidsvorming de probleemoplossing compliceert (ze versterkt de 'stroperigheid') en suboptimaal maakt (ze leidt tot slappe compromissen danwel tot naïef-idealistische voorstellen, die in de praktijk niet houdbaar of werkbaar zijn).

7 Ten slotte: voorbij de blauwdruk voor interactiviteit

In dit artikel is de pluriformiteit van processen van interactieve beleidsvorming, en van processen van

betekenisverlening daaromtrent, geschetst. De betekenis die men aan interactieve beleidsvorming verleent, is sterk afhankelijk van de opvatting van democratie die men – vaak impliciet – hanteert. Is men aanhanger van een consensusdemocratie dan zal men praktijken van interactieve beleidsvorming in beginsel positiever beoordelen dan wanneer men een penduledemocratie prefereert. Daarnaast is van belang hoe men tegen publieke besluitvorming aankijkt: vanuit instrumenteel of vanuit cultureel perspectief. Deze perspectieven geven aanleiding tot uiteenlopende interpretaties – goedkeurend en afwijzend – van interactieve beleidsvorming.

Zoals gezegd, dringt de instrumentele benadering zich in de huidige praktijk van interactieve beleidsvorming meer op de voorgrond dan de interactionistische benadering.

Eén van de grote uitdagingen voor de toekomst is deze twee benaderingen meer met elkaar in balans te brengen. De relatieve verwaarlozing van het interactionistische, en de overwaardering van het instrumentele, zullen dan moeten worden gecorrigeerd. De interactieve beleidspraktijk zal voorbij de blauwdruk ('interactief in twintig stappen', enz.) moeten zien te komen.

Hoewel instrumentele rationaliteit de betekenisverlening voor een belangrijk deel zal blijven kleuren, is het de vraag of de toekomstige interactieve beleidspraktijk gebaat is bij het investeren van nog meer aandacht, tijd en energie in de ontwikkeling van nog meer gedetailleerde stappenplannen en blauwdrukken voor interactieve beleidsvorming. Er zijn reeds zeer veel van dit soort ontwerpen voorhanden. De aandacht voor het interactionistische en het culturele bij interactieve beleidsvorming blijft er vooralsnog bij achter. Als er een extra investering moet worden gepleegd, dan is het wel op dit vlak. De neiging tot instrumentalisering, tot 'verspoorboeking', van het culturele zal daarbij moeten worden onderdrukt.

Instrumentalisering van het culturele werkt niet, of hooguit averechts, zeker in het politiek-bestuurlijke domein. Gezaghebbend opereren in het politiek-bestuurlijke domein is altijd *contingent* opereren – dat wil zeggen: toegesneden op specifieke en veranderende omgevingen, en met respect en begrip voor de dualiteiten en spanningen in die omgevingen. Op gezaghebbende wijze omgaan met die dualiteiten en spanningen – balanceren

tussen verschillende repertoires op een wijze die overtuigend, rechtvaardig en legitiem wordt geacht, ook als niet iedereen zijn zin krijgt – is de grootste uitdaging voor interactief bestuur in de toekomst. Bestuurstechniek is daarbij veel minder belangrijk dan bestuursstijl.

Instrumentele principes als efficiency, effectiviteit en snelheid lijken op het eerste gezicht misschien meer hanteerbaar dan interactionistische principes als wellevendheid, betrouwbaarheid, zorgvuldigheid, fatsoen en respect: dit zijn echter principes die *down-to-earth* wel degelijk van fundamenteel belang zijn. Dat problemen deels onoplosbaar zijn, dat middelen niet onbeperkt voorradig zijn, dat niet iedereen altijd zijn zin kan krijgen: dit soort tekortkomingen op het instrumentele vlak worden uiteindelijk vaak wel begrepen. Woordbreuk, onbetrouwbaarheid, gebrek aan re-

spect voor legitieme posities en belangen, onwettende of onfatsoenlijke bejegening van personen, onzorgvuldige of *unfaire* behandeling van zaken: voor dit soort tekortkomingen op het interactionistische vlak bestaat doorgaans veel minder tolerantie. Overheidsactoren kunnen het langdurig verbruiken als actoren zich niet serieus genomen voelen, of zich voor andermans karretje gespannen voelen. Omgekeerd kunnen overheidsactoren gezag opbouwen als ze in de wisselwerking met hun omgeving aan interactionistische principes inhoud geven. Overheidsactoren die aldus gezag opbouwen, zijn ook in staat tot 'gezaghebbend nee-zeggen' – betrokkenen zien bepaalde instrumentele belangen doorkruist maar kunnen dat billijken, omdat ze begrip en respect hebben voor het achterliggende beleidsproces – één van de meest edele aspecten van de bestuurskunst.

Noten

- 1 Pröpper e.a. (1999) definiëren interactieve beleidsvorming als 'een wijze van beleid voeren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betrekt om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen.' Het begrip coproductie wordt vaak als synoniem gebruikt voor interactieve beleidsvorming. Bekkers e.a. (1996) omschrijven coproductie als 'een proces van gemeenschappelijke beeldvorming, gericht op het ontwikkelen van een gezamenlijke beleidspraktijk in een netwerk van wederzijds afhankelijke actoren.'
- 2 De onderwerpen variëren van de sluitingstijd van cafés (Leiden), de bebouwing van de groene polders (Haarlem), het opdelen van de stad ten behoeve van een stadsprovinciaal bestuur (Amsterdam en Rotterdam), de inrichting van een autoluwe binnenstad, de bouw van een nieuw woonwijk en de aanleg van een metrolijn (Amsterdam).
- 3 Het publieke en politieke debat over interactieve beleidsvorming vindt niet slechts, en zelfs niet primair, plaats in de gecanoniseerde literatuur. De hier gepresenteerde staalkaart beperkt zich daar dan ook niet toe.
- 4 'Een gevarieerde en veelzijdige inbreng van de betrokkenen levert bijna altijd een beter op het probleem toegesneden oplossing op,' schrijven H. Berg en L. Adolfse in een brochure over Interactief Beleid van de B&A groep (uitgebracht mei 1999). (Deze stelling is illustratief voor de overtuiging dat interactief werken intelligenter beleid – beter op het probleem toegesneden oplossingen – oplevert.)
- 5 Zie Bekkers (1996), vooral waar het gaat over het doorbreken van vijandbeelden.

- 6 Aarnink (1997) drukt dit de Adviesdienst Verkeer en Vervoer op het hart.
- 7 Frissen (1999) legt bijvoorbeeld sterk de nadruk op de niet-hiërarchische, horizontale tendenties in interactief beleid, die zouden bijdragen aan, verwijzend naar Rorty, 'het vermijden van wreedheid'.
- 8 In de gemeente Tilburg wordt interactief werken gezien als een vervolmaking van het door de bedrijfseconomie geïnspireerde Tilburgs model: de klant kan zo beter worden bediend.
- 9 Zie Frissen (1999): sturing wordt er zeker niet eenvoudiger door, maar beleidsvorming misschien wel aangenamer en aantrekkelijker.
- 10 Zie bijvoorbeeld Meuleman (1998): 'Openbare consultatie dicht kloof tussen politiek en burger' (in *Binnenlands Bestuur*, 29/5/1998).
- 11 De literatuur over participatieve democratie (Pateman 1970; Gould 1998; Dryzek 1990) legt veel nadruk op dit punt. Nijhof stelt (in *Binnenlands Bestuur*, 22/1/1999) dat interactieve beleidsvorming 'echt werkt' en dat de participatie niet verrassend laag is maar juist 'verblijdend hoog'.
- 12 In *Schikken en Plooien* (Hendriks en Toonen 1998), waarin sterktes en zwaktes van de Nederlandse consensusdemocratie worden verkend, wordt dit punt onder de potentiële sterktes geschaard.
- 13 Guéhenno (1994) benadrukt de onvermijdelijke verdringing van de centralistische, representatieve democratie door een vermaatschappelijke, 'reticulaire' democratie. Ook Castells (1996) ziet een onlosmakelijk verband tussen 'network governance' en de opkomst van netwerktechnologie.
- 14 We merken het nogmaals op: het publieke en politieke de-

bat over interactieve beleidsvorming vindt niet slechts, en zelfs niet primair, plaats in de gecanoniseerde literatuur; de hier gepresenteerde staalkaart beperkt zich daar dan ook niet toe.

15 Hartman (1996) hekelt, bijvoorbeeld, de modieuze 'recycling' van ideeën bij interactieve discussievormen, die niet meer dan 'cosmetisch vernieuwing' opleveren.

16 In Pröpper en Steenbeek (1999) wordt het gevaar van 'de terreur van de middelmaat' gesignaleerd. In veel columns van Hofland in *NRC-Handelsblad* wordt hetzelfde gevaar gesignaleerd met betrekking tot het Nederlandse consensusbestuur in het algemeen.

17 In *Schikken en Plooien* (Hendriks en Toonen 1998) wordt stroperegheid een vaak gesignaleerde zwakte van deze bestuurscultuur genoemd.

18 Groenveld en Klop roemen (in *NRC-Handelsblad* 15/3/1996) de integratie- en afwegingsfunctie van het bestaande systeem van representatieve democratie waartegen de 'belangengroependemocratie' in hun ogen schril afsteekt.

19 Wanneer de overheid zich slechts als regisseur opstelt, dreigt het gevaar dat de democratie verloedert tot een gevecht van allen tegen allen, waarbij de sterkste wint, aldus Smits (1996).

20 Van Dam stelt (in *Milieudefensie*, nr. 9, 1998) dat politieke verantwoording op onaanvaardbare wijze bedreigd wordt door interactieve beleidsvorming. Ankersmit waarschuwt (in *NRC-Handelsblad*, 17/12/1998) voor het afglijden naar een plebiscitaire democratie.

21 Ankersmit (1997) waarschuwt voor de voortlevende illusie van 'communicatieve rationaliteit' die onder invloed van de participatieve democratieopvatting van de jaren zestig en zeventig, mede onder invloed van Habermas, is ontwikkeld. Het beleidsproces is geen rationeel-wetenschappelijk proces van plannen, toetsen en uitvoeren, en moet dat ook niet zijn, aldus Ankersmit.

22 Salet (1998) hekelt het normatief-bloedeloze instrumentalisme van de huidige, door een 'leger van organisatie- en communicatiedeskundigen' gekoloniseerde, interactieve beleidspraktijk.

23 Zolo (1992) schrijft in deze zin over de nieuwe interactieve beleidstechnologie, die in zijn ogen vooral een 'narcotizing dysfunctie' heeft.

24 Een pleidooi voor taakverdeling tussen politici en burgers

staat centraal in een bijdrage van Bolkestein (in *NRC-Handelsblad*, 3/12/1998), veelzeggend getiteld 'zelfverwerkeli king leidt niet tot een betere burger.'

25 Zie voor meer empirische bevindingen: Bekkers 1996; Boogers en Tops 1998; Dimmendaal en De Kroon 1999; Pröpper en Steenbeek 1999; Rooy 1997; Tops e.a. 1998; Tops e.a. 1999; Tops en Weterings 1998; Edelenbos, 2000.

26 Het analyseren van concrete casuïstiek valt buiten het gezichtsveld van dit artikel. In dit artikel ligt de nadruk op het specificeren van categorieën en classificaties, die vervolgens in gedetailleerde casestudy's kunnen worden gebruikt. Voor een toepassing in een gedetailleerde casestudy verwijzen we naar Hendriks en Tops, 2001.

27 Het begrip 'betekenissysteem' is ontleend aan Schuyt (1986).

28 Klijn en Koppenjan (1999), bijvoorbeeld, baseren hun analyse van interactieve besluitvorming op de tegenstelling tussen indirecte democratie en directe democratie, die zij vervolgens verbinden met de tegenstelling tussen een instrumentele visie en een substantiële visie op democratische besluitvorming. Wij komen tot een andere analyse.

29 Lijphart (1984, 1999) vergelijkt democratische staten op macroniveau en beperkt zich daarom tot twee indirect-democratische ideaaltypen: de consensusdemocratie (indirect en consensueel; rechtsboven in ons schema) en de Westminster- of penduledemocratie (indirect en majoritair; linksboven in ons schema). In gesprek met een van ons erkent hij evenwel, dat het zinvol is om het analyseschema te verbreden met de twee andere, direct-democratische ideaaltypen (plebiscitaire democratie en basisdemocratie), wanneer men onderzoek doet naar democratische processen op micro- of mesoniveau.

30 In een studie van onderwijsachterstandsbeleid in een gemeente bleek, dat betrokkenen de overtuiging hebben dat dergelijk beleid een kwestie van fatsoen of beschaving is, los van de vraag of het beleid ook succesvol is (Tops en Weterings 1998). Herindelingsprocessen zijn alleen goed te begrijpen wanneer ze ook worden gezien als processen van bestuursmodernisering, waarin specifieke waarden en betekenissen die met 'modern bestuur' worden geassocieerd, worden versterkt (Boogers en Tops 1998).

Literatuur

- Aarnink, J., 1997, *Draagvlak en maatschappelijke acceptatie: Een literatuurstudie naar open planvorming en aanzetten voor anticiperend onderzoek*, Rotterdam: Adviesdienst Verkeer en Vervoer.
- Ankersmit, F.R., 1997, *Macht door representatie*, Kampen: Kok Agora.
- Bekkers, V.J.J.M., 1996, 'Co-productie in het milieubeleid: Op zoek naar een nieuwe sturingsconceptie'. *Bestuurswetenschappen*, 3: 177-195.
- Bekkers, V., F. Heijne, P. Frissen, P. Ester, 1996, *Sturingsconcepten en instrumenten in het milieubeleid: Op zoek naar vormen van co-productie*, Tilburg: KUB.

- Boer, N.G.J. de en J.-W. Duyvendak, 1998, *Wijkaanpak en trend? Verslag van een quick scan*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Boogers, M. en P.W. Tops, 1998, *Het mirakel van Landgraaf: Gemeentelijke herindeling als cultureel moderniseringsproces*, Landgraaf: Gemeente Landgraaf.
- Castells, M., 1996, *The Information Age: Economy, Society and Culture*, Cambridge: Blackwell Publishers.
- Daalder, H., 1995, *Van oude en nieuwe regenten: Politiek in Nederland*, Amsterdam: Bert Bakker.
- Dahl, R.A., 1989, *Democracy and its Critics*, New Haven: Yale University Press.

- Dimmendaal, G. en P. de Kroon, 1999, *De toekomst is van iedereen, Toekomstgesprekken in Brabant, PON-jaarboek*, Tilburg: PON.
- Drew, P. en A. Wootton, 1988, *Erving Goffman: Exploring the Interaction Order*, Cambridge: Blackwell Publishers.
- Dryzek, J., 1990, *Discursive Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Edelenbos, J., 2000, *Proces in vorm: procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*, Utrecht: Lemma.
- Friszen, P.H.A., 1999, *De lege staat*, Amsterdam: Nieuwezijds.
- Gould, C., 1998, *Rethinking democracy: Freedom and Cooperation in Politics, Economy and Society*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Guéhenno, J.M., 1994, *Het einde van de democratie*, Utrecht: Lannoo.
- Hartman, I., 1996, 'De depolitisering van de linkse intellectuelen.' *De Helling*, 2: 34-38.
- Held, D., 1987, *Models of Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Hendriks, F. en Th.A.J. Toonen (red.), 1998, *Schikken en plooiën: De stropelige staat bij nader inzien*, Assen: Van Gorcum.
- Hendriks, F. en P.W. Tops, 2001, *Politiek en interactief bestuur: Interacties en interpretaties rond de ontwikkeling van het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan*, Den Haag: Elsevier.
- Klijn, E.H. en F.K.M. Koppenjan, 1999, 'De politiek en de interactieve besluitvorming: Van institutionele spelbreker naar spelbepaler.' *Beleidswetenschap*, 1: 26-47.
- Lijphart, A., 1968, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam: De Bussy.
- Lijphart, A., 1984, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, A., 1999, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven/London: Yale University Press.
- March, J.G. en J.P. Olsen, 1983, 'Organizing political life: What administrative reorganisation tells us about government'. *American Political Science Review*, 78: 734-749.
- March J.G. en J.P. Olsen, 1989, *Rediscovering Institutions: The Organisational Basis of Politics*, New York: Free Press.
- Meuleman, L. 1998, Openbare Consultatie dicht kloof tussen politiek en burger, *Binnenlands bestuur*, 29 mei, 22.
- Nijhof, W.H., 1999, Interactieve beleidsvorming werkrecht, *Binnenlands bestuur*, 15 januari, nr. 3.
- Pateman, C., 1970, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Praag, Ph. van, 2000, 'Hoe serieus nemen we de burger: De stagnerende opmars van het lokale referendum.' In: F. Hendriks en P.W. Tops (red.), *Stad in spagaat: Institutionele innovatie in het stadsbestuur*, Assen: Van Gorcum, 113-127.
- Pröpper, I. en D. Steenbeek, 1999, *De aanpak van interactief beleid: Elke situatie is anders*, Bussum: Coutinho.
- Pröpper, I. (e.a.), 1999, *Interactieve beleidsvoering: De binnenkant van het proces*.
- Reneman, D.D., 1997, 'Interactief bestuur met het referendum: Instrument voor communicatie tussen overheid en burgers.' *Bestuurskunde*, 3: 108-120.
- Rooy, P. van, 1997, *Interactieve planvorming gericht op effectiviteit en acceptatie*, Utrecht: Stowa.
- Salet, W.G.M., 1998, 'De normatieve kracht van argumentatie en regelgeving: Een internationale plaatsbepaling.' In: F. Hendriks en Th.A.J. Toonen (red.), *Schikken en plooiën: De stropelige staat bij nader inzien*, Assen: Van Gorcum, 87-100.
- Schuyt, C.J.M., 1986, *Filosofie van de sociale wetenschappen*, Leiden: Nijhoff.
- Smits, H., 1996, 'Coproductie ofwel "besturen met draagvlak".' *Bestuursforum*, 215-217.
- Twist, M.J.W. van, 1994, *Verbale vernieuwing: Aantekeningen bij de kunst van bestuurskunde*, Den Haag: vuga.
- Tops, P.W., F. Hendriks, E. Knippers, A. Spapens en J. Verduijn, 1998a, *Verlengstuk of spreekbuis: Het wijkbureau als schakel in het Utrechts bestuursmodel*, Tilburg: Schoordijk Instituut.
- Tops, P.W., F. Hendriks, I. Pröpper en R. Weterings, 1998b, *Coproductie in het Rotterdamse grote stedenbeleid*, Tilburg: Schoordijk Instituut.
- Tops, P.W., M. Boogers, F. Hendriks en R. Weterings, 1999, *Omtrent interactieve besluitvorming: Een inventariserend onderzoek van politieke participatie in de alledaagse democratie*, Tilburg: Schoordijk Instituut.
- Tops, P.W. en R. Weterings, 1998, *De Groninger vensterscholen als eigentijds lokaal bestuur*, Delft: Eburon.
- Zolo, D., 1992, *Democracy and Complexity: A Realistic Approach*, Pennsylvania: Pennsylvania University Press.