

Rapportage Rekenschap

# **Schuivende doelen, vaste grond**

## **Evaluatie van interactieve beleidsvorming**

H.D. Albeda  
G.M.A. van der Heijden  
februari 2001

**Schuivende doelen, vaste grond**, evaluatie van interactieve beleidsvorming

De activiteiten van de stichting Rekenschap worden mede mogelijk gemaakt door:

Andersson Elffers Felix

IBM Nederland

Informatiehuis

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

PinkRocade

Stichting Rekenschap

W: [www.rekenschap.nl](http://www.rekenschap.nl)

E: [mail@rekenschap.nl](mailto:mail@rekenschap.nl)

<b>Inleiding .....</b>	<b>4</b>
<i>Interactieve beleidsvorming in de mode? .....</i>	<i>4</i>
<i>Leeswijzer en samenvatting .....</i>	<i>4</i>
<b>1: Evaluatie van interactieve beleidsvorming.....</b>	<b>6</b>
<i>Wat is interactieve beleidsvorming?.....</i>	<i>6</i>
<i>Waarom evaluatie van interactieve beleidsvorming?.....</i>	<i>7</i>
<i>Een casus: Sportvisie 2000 in Delft.....</i>	<i>8</i>
Visie op sport in Delft.....	8
<i>Het proces: doelen wijzigen.....</i>	<i>9</i>
<i>Waarom van projecten.....</i>	<i>10</i>
<i>Discussie blijft.....</i>	<i>11</i>
<b>2: Interactief beleid evalueren .....</b>	<b>12</b>
<i>Proces in beeld.....</i>	<i>12</i>
<i>Belangenafweging als ijkpunt.....</i>	<i>13</i>
Een voorbeeld.....	14
<i>Kwaliteit van het proces.....</i>	<i>16</i>
<i>Evaluatie Sportvisie.....</i>	<i>16</i>
Criteria langsgelopen.....	17
Kosten en baten.....	18
Conclusie .....	18
<i>Andere ervaringen in de praktijk.....</i>	<i>19</i>
<b>3: Evaluatie in stappen.....</b>	<b>21</b>
<i>Hoe evalueer je een interactief proces?.....</i>	<i>21</i>
Goede evaluatie begint aan het begin.....	21
Onderscheid een duidelijke Voorfase.....	21
Neem de ruimte voor een goede Verkenningsfase.....	21
Houdt iedereen bij het proces.....	21
Na afloop van het project: baten en lasten bezien.....	22
Evaluatie van buiten.....	22
Baten en lasten: economisch, sociaal, ethisch, juridisch en bestuurlijk.....	22
<i>Gekozen methode van beleidsvorming afwegen.....</i>	<i>22</i>
Interactiviteit en rol voor overheid, of juist niet? .....	23
<b>4: Conclusies.....</b>	<b>24</b>
<i>Ervaringen uitwisselen.....</i>	<i>24</i>
<i>Begeleiding interactieve beleidsvorming.....</i>	<i>24</i>
Veel te leren.....	24
Kwetsbaarheid maakt succes zichtbaar .....	25
<b>Lijst van deelnemers ronde tafelgesprek 1/12/2000.....</b>	<b>26</b>

## Inleiding

*Interactieve beleidsvorming is niet meer weg te denken uit het openbaar bestuur. De effecten zijn echter weinig gemeten. Rekenschap vindt dat ook de effectiviteit van deze werkwijze verantwoord moet en kan worden. Dat biedt mogelijkheden te leren van projecten en is in het belang van de democratie. In deze publicatie wordt beschreven op welke wijze projecten van interactieve beleidsvorming geëvalueerd kunnen worden.*

### ***Interactieve beleidsvorming in de mode?***

Het ontwikkelen van beleid in het openbaar bestuur kan niet meer zonder inbreng van burgers en bedrijven. Het betrekken van belanghebbenden in de vorm van stadsgesprekken, hoorzittingen, workshops is niet meer weg te denken. De term die aan deze manier van werken is verbonden is interactieve beleidsvorming. Interactief beleid is in de mode gekomen en volwassen aan het worden.

Nu interactief werken aan beleid meer en meer gemeengoed is, wordt het tijd goed te meten wat de effecten zijn van deze werkwijze. Gewoonlijk meten we de effectiviteit en efficiëntie aan een vooraf gesteld doel en een nulmeting. Bij interactief beleid is dat niet eenvoudig. Door het betrekken van belanghebbenden kan niet alleen nieuwe informatie boven tafel komen. Het doel kan ook veranderd of verbreed worden.

Wat start als het voorstel een weg aan te leggen van A naar B, kan veranderen in een mobiliteitsafpraak tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en belanghebbenden waar de weg slechts een onderdeel van is. Is nu het doel (aanleggen van een weg) slechts tegen hoge kosten bereikt? Is er inefficiënt gewerkt, omdat naast de weg ook andere zaken geregeld moeten worden? Evaluatie is niet eenvoudig. De weg zou zelfs helemaal geschrapt kunnen zijn, zonder dat het project als mislukt beschouwd kan worden.

Wat wel vast ligt is een bepaalde toekomstvisie waar mee gewerkt wordt. Men zou kunnen zeggen het belang van het ministerie in het voorbeeld van de weg blijft constant. Het belang is een adequate verkeersinfrastructuur ten behoeve van mobiliteit. In deze rapportage bepleiten we een focus op dergelijke belangen. Als het doel verschuift, schuiven de belangen niet mee. Dat geldt bij het aanleggen van een weg, maar ook bij een beleidsterrein als onderwijs. Het belang van goed onderwijs kan gediend zijn met kleinere klassen, betere methoden, grotere betrokkenheid van leerlingen. Als een beleidsdoel als kleinere klassen verschuift naar het gebruik van betere lesmethoden, blijft het belang van bijvoorbeeld leerlingen bij goed onderwijs gelijk.

Evaluatie is geen doel op zich. Voor Rekenschap is het een instrument om de overheid verantwoording af te laten leggen en om beste praktijken te vinden waarvan geleerd kan worden.

### ***Leeswijzer en samenvatting***

In deze rapportage kijken we naar interactief beleid en beschrijven we instrumenten om te kunnen evalueren. Interactieve beleidsvorming is niet meer weg te denken uit het openbaar bestuur. De effecten zijn echter weinig gemeten. Rekenschap vindt dat ook de effectiviteit van deze werkwijze verantwoord moet en kan worden. Dat biedt mogelijkheden te leren van projecten en is in het belang van de democratie. In deze publicatie wordt beschreven op welke wijze projecten van interactieve beleidsvorming geëvalueerd kunnen worden. We zoeken naar vaste grond in een omgeving van schuivende doelen.

In hoofdstuk 1 bespreken we wat interactieve beleidsvorming is en waarom evaluatie nodig is. Achtergrond is dat de overheid kan profiteren van kennis van betrokkenen, draagvlak kan creëren en betere beleidsdoelen kan stellen. Er is steun voor deze manier van werken, maar ook kritiek. De angst heerst dat de politiek buiten spel komt te staan, maar ook dat de politiek zich niets aantrekt van de resultaten van interactie. Ook zijn mensen van mening dat het een omslachtige manier van werken is, waarbij bewoners wel gecommiteerd worden, maar geen invloed hebben. Om het debat over

interactieve beleidsvorming te verbeteren is evaluatie noodzakelijk. We bekijken hoe een dergelijk proces er ongeveer uit kan zien.

In hoofdstuk 2 bespreken we hoe de evaluatie vorm kan krijgen. Simpel gesteld kijken we bij traditionele evaluatie naar een beleidsdoel, welk middel daarbij gehanteerd wordt tegen welke kosten. Bij de evaluatie is de vraag of het middel geschikt was, oftewel, het doel behaald is tegen welke (maatschappelijke) kosten in welke tijdsspanne. Bij interactieve beleidsvorming is het doel niet precies vastgesteld vooraf. Er is een visie geformuleerd vanuit een bepaald belang en het exacte doel, of exacte doelen worden in overleg met betrokkenen bepaald. We kunnen bekijken of er een belangenafweging is gemaakt waarin een balans is gevonden tussen de baten en kosten voor de diverse betrokken belangen. Verder kan beoordeeld worden of de kwaliteit van het beleidsvormend proces voldoende is. We kunnen een lijst maken van vereisten waar een goed proces aan voldoet en waarbij de politieke legitimiteit voldoende gewaarborgd is. Zo komen we op een lijst van 12 criteria die we toepassen op een interactief beleidsvormingsproces in Delft.

In hoofdstuk 3 verbreden we de evaluatie, geven we tips en verbinden we dit met het hele beleidsvormingsproces. We gaan ook in op de vraag hoe interactieve beleidsvorming staat tegenover klassieke vormen. Hoofdstuk 4 beschrijft onze conclusies.

## 1: Evaluatie van interactieve beleidsvorming

*Interactieve beleidsvorming is van alle tijden maar wordt recent meer gebruikt in het openbaar bestuur. Achtergrond is dat de overheid kan profiteren van kennis van betrokkenen, draagvlak kan creëren en betere beleidsdoelen kan stellen. Er is steun voor deze manier van werken, maar ook kritiek. De angst heerst dat de politiek buiten spel komt te staan, maar ook dat de politiek zich niets aantrekt van de resultaten van interactie. Ook zijn mensen van mening dat het een omslachtige manier van werken is, waarbij bewoners wel geëncmmiteerd worden, maar geen invloed hebben. Om het debat over interactieve beleidsvorming te verbeteren is evaluatie noodzakelijk. Een project in Delft op het terrein van sport kan model staan voor meerdere projecten. Daarbij blijkt dat in het project doelen verschuiven onder invloed van de discussie.*

### ***Wat is interactieve beleidsvorming?***

Interactieve beleidsvorming is een nieuwe term voor een manier van werken die eigenlijk van alle tijden is. In de actuele zin van een overheid die interactie heeft met burgers over beleid is deze werkwijze van de laatste tien tot vijftien jaar. Ook etiketten als onderhandelend bestuur, open planvorming, horizontaal of coöperatief bestuur zijn wel geplakt op deze manier van werken. In grote lijnen betreft het de totstandkoming van overheidsbeleid in samenspraak tussen vertegenwoordigers van het openbaar bestuur en burgers, of organisaties van burgers.

Interactief werken is eigenlijk heel normaal. Wie schakelt niet anderen in als hij denkt over nieuwe beleidsrichtingen? Ideeën worden voorgelegd, alternatieven doorgedacht, er wordt geprofiteerd van kennis en creativiteit van anderen. In de interactie tussen mensen met verschillende kennis en vaardigheden worden doelen aangepast en ontstaat op interactieve wijze beleid. We spreken hier over interactief beleid waar we een proces bedoelen waarbij over organisatiegrenzen heen gekeken wordt naar ideeën van betrokken partijen en individuen. De buitenwereld wordt betrokken en heeft invloed op het doel en de richting.

We kunnen verschillende soorten interactieve beleidsvorming onderscheiden. Het kan een open, doelzoekend proces zijn gericht op het genereren van ideeën. Dat kan bijvoorbeeld starten met de vraag of de groei van de mobiliteit een probleem is. Het kan ook een invulling zijn van beleidsruimte die binnen een project is vastgelegd. Dan is een voorbeeld eerder de herinrichting van een straat, waarbij de buurt kan beslissen hoe de straat er precies uit gaat zien.

Vroeger bleef het denken over nieuw beleid beperkt binnen overheidsorganisaties in gesprek met de politiek. Steun voor nieuw beleid kon verkregen worden door de politiek besluiten voor te leggen en een keuze te laten maken. Aanhangers van politieke stromingen richtten zich naar wat de leiding had besloten. Nu kan dat steeds minder. De werkwijze zal afgedaan worden als regentesk en bijna ongeacht de kwaliteit van het besluit verzet oproepen.

Mensen zijn mondiger en zijn niet automatisch akkoord met wat over hun hoofd is beslist. Bovendien gaat het vaak om complexe situaties waarbij de kennis van mensen buiten organisaties, van bedrijven, organisaties en burgers onontbeerlijk is om een goed beeld te krijgen van de mogelijkheden en onmogelijkheden. Zeker door aan te sturen op draagvlak is interactieve beleidsvorming een instrument dat ruimte geeft aan betrokkenen, en zo duurzame oplossingen kan creëren met lage maatschappelijke kosten. We constateren dat interactieve beleidsvorming is opgekomen om

- te kunnen profiteren van kennis buiten organisaties
- steun te verwerven
- beleidsdoelen onder invloed van discussies aan te passen.

Als we interactieve beleidsvorming heel breed definiëren, is vrijwel alles onder deze noemer te brengen. Inspraak kan dan ook interactief beleid gaan heten. Interactief werken moet volgens ons in elk geval ruimte geven aan leerprocessen. Dat betekent dat de besluitvorming verbreed kan worden

en dat er ruimte is voor nieuwe invalshoeken. Interactief beleid is een wijze van beleidsvorming waarbij door de overheid beleid wordt georganiseerd in samenwerking met betrokken burgers.

Kenmerken zijn schematisch als volgt weer te geven:

Doel	coproductie, profiteren kennis, vergroot draagvlak, snellere implementatie
Partijen	burgers, belangengroepen, organisaties, bedrijven, politiek, overheden en overheidsinstellingen
Relatie	gelijkwaardig
Interactie	intensief in vaste periode
Communicatie	drukwerk, persoonlijk contact, internet, voorlichtingsbijeenkomst, discussiebijeenkomst, rondetafelgesprek, werkgroep
Middelen	advertentie, free publicity, klankbordgroep, forum, tentoonstelling, interviews, artikelen, website

We beperken ons daarom tot de instrumenten die de volgende kenmerken hebben<sup>1</sup>:

1. congruentie:  
passend in de organisatie en beleidsdoelen van de initiërende afdeling
2. interactie:  
participanten hebben invloed op de communicatie en hun rol daar in
3. doelgroep:  
deelnemers passen in het beleidsnetwerk rond het onderwerp en kunnen op gelijke basis deelnemen aan het debat
4. facilitatie:  
er is ruimte om op verschillende wijze met informatie om te gaan en actoren tot een resultaat te laten komen
5. transparantie:  
helder is wat het instrument beoogt
6. terugkoppeling:  
instrumenten maken een terugkoppeling mogelijk naar de deelnemers

## ***Waarom evaluatie van interactieve beleidsvorming?***

Interactieve beleidsvorming staat in de belangstelling en deze werkwijze heeft duidelijke aanhangers. Er is echter ook kritiek op de interactieve werkvorm.

Zo is er de angst dat beleidsvorming een zaak wordt van onderonsjes tussen professionals van het ambtelijk apparaat en belangenorganisaties. De politiek zou buiten spel komen te staan<sup>2</sup>. Andersom is er steeds de angst dat de politiek zich beroept op haar primaat en zich weinig gelegen laat liggen aan de resultaten van de interactie. Anderen zeggen dat wijkgesprekken, hoorzittingen, webdiscussies wel veel ruimte geven voor communicatie, maar dat burgers en bedrijven uiteindelijk geen invloed hebben.

In het grote stedenbeleid inventariseerde Rekenschap de mening van bewoners. Velen zagen het niet anders dan als langdurige inspraak, zonder veel invloed<sup>3</sup>. Ook is er kritiek dat de betrokkenen wel enthousiast zijn, maar dat er feitelijk geen nieuwe ideeën naar boven komen. De beleidsnota had vooraf geschreven kunnen worden.

Kritiekpunten zijn dus:

<sup>1</sup> Chr. Holland, F. Bongers, H. Bouwman "Nieuwe instrumenten voor interactieve beleidsvorming (1999)

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld: H. Lelieveldt Binnenlands Bestuur 1999 nummer 1

<sup>3</sup> Vb St Rekenschap: Grote woorden, kleine stappen 2000

- professionals gaan alles regelen
- politiek zal buiten spel komen te staan
- politiek zal zich op haar primaat beroepen en afspraken opzij zetten
- bewoners hebben feitelijk geen invloed, maar worden wel gecommitteerd
- veel tijd gaat zitten in discussies zonder doel
- de suggestie van creatieve bijdragen wordt niet waargemaakt

Dergelijke discussies over het wel of niet werken kunnen verzanden in borrelpraat. Rekenschap is van mening dat we interactieve beleidsvorming ook moeten evalueren en afrekenen op rendement. Dit doen we vanuit een principiële en praktisch oogpunt. Principieel, omdat de overheid zich dient te verantwoorden aan burgers. Praktisch, omdat dan geleerd kan worden van ervaringen. Goede voorbeelden kunnen elders zorgen voor verbetering en kostenbesparing.

Niet elk interactief beleidsproces is een succes. Met deze publicatie proberen we extra aandacht te geven aan de evaluatie van interactief beleid. Wij beschrijven daar ook instrumenten voor. Doel is te leren van anderen en het geleerde door te geven.

### ***Een casus: Sportvisie 2000 in Delft***

We hebben een casus genomen om onszelf te dwingen werkbare instrumenten voor evaluatie te ontwerpen. In Delft bleek het project Sportvisie 2000 een geschikte casus. Het is een open project waarbij met verschillende middelen gecommuniceerd werd. Er waren veel verschillende actoren betrokken. In deze casus kwam veel nadruk te liggen op het gebruik van ICT. Wat ICT betreft trachtte de gemeente een voorloper te zijn op andere gemeenten. Verder lijkt het project op veel andere projecten van interactieve beleidsvorming.

#### *Visie op sport in Delft*

Doel van het project Sportvisie 2000 was om gezamenlijk met burgers, sportaanbieders en politici het sportbeleid vorm te geven. Omdat sport niet alleen in een behoefte van ontspanning voorziet, maar ook de gezondheid en betrokkenheid van mensen bij elkaar kan vergroten, werden ook andere beleidsvelden betrokken. Maatschappelijke participatie, Gezondheid, Werkgelegenheid, Stedelijke leefbaarheid, Ruimtelijke ordening en Milieu waren nadrukkelijk in de beleidsvorming betrokken.

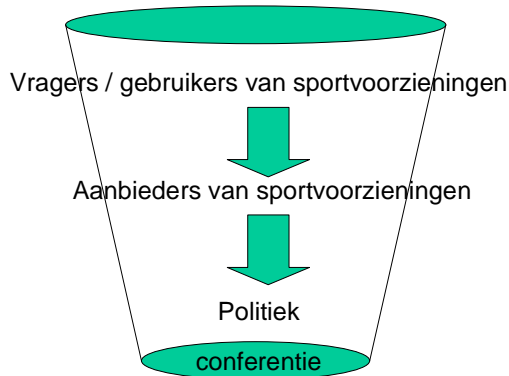
Om daadwerkelijk zoveel mogelijk mensen te bereiken koos men ervoor de actoren op verschillende manieren te benaderen, zowel via klassieke wegen als door middel van ICT. Een doelstelling die werd toegevoegd was om te komen tot een overdraagbare aanpak. Daarbij wilde Delft als kennisstad een voorloper zijn in het werken met ICT.

We zien de doelen op die manier verschuiven, of liever: er komen nieuwe doelen bij: visie op sportbeleid, ervaring met interactieve beleidsvorming, maatschappelijke participatie. Maar ook de invulling van een bezuiniging was een doelstelling, evenals het versterken van de relaties tussen de gemeente en de sportverenigingen.

De gesprekken vonden namelijk plaats in een moeilijke omgeving. Ten eerste was in 1997 al een rondetafelgesprek geweest met de sportverenigingen. Dat had geen vervolg gekregen omdat de politiek tot andere prioriteiten had besloten en de sportvisie tot na de verkiezingen wilde uitstellen. Ten tweede lag er een bezuiniging van 4,5 ton. Het was moeilijk om uit te leggen dat men wilde komen tot een sportvisie met belangrijke prioriteiten, maar tegelijkertijd een bezuiniging van een vrij groot bedrag wilde invullen.

De fasering van activiteiten was zo dat het voortschrijdend inzicht werd vastgelegd. Thema's werden duidelijker afgebakend en verdiept. Bijeenkomsten, gesprekken en discussies bouwden voort op eerdere resultaten. Aan de start is er een open onderzoek naar behoeften en wensen, gaandeweg werd het speelveld duidelijker afgebakend.





Diverse vragers en gebruikers met verschillende achtergronden<sup>4</sup> kregen de ruimte om in groepsdiscussies aan te geven hoe zij de sportsituatie in Delft beoordelen (jan 1999). Met behulp van een elektronisch vergadersysteem spraken zij over de vraag wat de belangrijkste criteria zijn om sportvoorzieningen te beoordelen. In een periode van 2 maanden (april/mei 1999) werd wekelijks in de stadskrant gepubliceerd over Sportvisie 2000. Speciaal voor het project werd een website ontwikkeld.

In een tweedaagse workshop (mei 1999) hebben verschillende sportaanbieders waaronder sportverenigingen, scholen, buurt- en wijkwerk door middel van (mondelijke) groepsdiscussies en brainstormsessies via het elektronisch vergadersysteem visie en ideeën ingebracht.

Opvallend is dat de ontevredenheid over de bezuiniging en de mislukte ronde van 1997 gedurende het proces werd omgebogen tot enthousiasme voor de sportvisie. De bezuiniging werd niet weggelaten, maar het lukte blijkbaar dit zonder veel pijn in te vullen.

Ook de politiek boog zich over de toekomst van de sport door middel van een workshop (juni 1999).

Het geheel werd afgesloten met een werkconferentie met interactief stelsysteem. Daar werd wel duidelijk aangegeven dat niet alle wensen gehonoreerd zouden kunnen worden vanwege een schaarste aan middelen en capaciteit. Het opstellen van de beleidsnota stond niet meer centraal, maar het “stimuleren van een interactief proces met een continue input en doorontwikkeling”.

Resultaat was een visie op sportbeleid die gedeeld werd door de sportclubs en waarbij een zeer groot aantal mensen betrokken was.

Het aantal mensen uit wijkcentra of buurtwerk was echter zeer gering. Bovendien is er ervaring opgedaan met het gebruik van ICT, hoewel daar ook van geleerd is dat veel dingen moeilijker blijken dan vooraf gedacht. De ambities waren te hoog. De bedoeling was ook een webplek te maken waar burgers stukken zouden kunnen inzien en een reactie kunnen geven. Dat is niet gerealiseerd. De kennisinfrastructuur van Delft was nog niet klaar voor deze ambities. Probleem is ook de kennis en vaardigheid van gebruikers. Er moet dus op gelet worden dat niet alleen met ICT gewerkt wordt, maar dat een tweedeling voorkomen wordt en met traditionele en nieuwe instrumenten gewerkt wordt.

## ***Het proces: doelen wijzigen***

Uit de casus van Delft kunnen we zien dat doelen worden toegevoegd, maar dat er wel een gezamenlijke blik naar de toekomst is.

In onderstaande tabel is bij wijze van voorbeeld weergegeven wat doelen, middelen en belangen in dit kader zijn.

<sup>4</sup> georganiseerde sporters, ongeorganiseerde sporters, ouderen, ouders van kinderen, jongeren, allochtonen

	<b>Doel</b>	<b>Middel</b>	<b>Belang in dit kader</b>
Ambtenaar sport	Produceer visie Vul bezuiniging in	Gesprekken Onderhandelen	Werk aan adequaat sportbeleid, verbeter de financiële huishouding van Delft
Politiek	Steun sport tegen lage prijs	Subsidies, bouw voorzieningen	Belang van sport als zodanig en belang van sport voor andere belangen, zoals gezondheid
Gebruiker	Ontspanning en recreatie	Lidmaatschap vereniging of eigen ongeorganiseerd groepje	Goede voorzieningen tegen lage prijs
Buurtwerk	Actieve leefbare buurt	Door de buurt gewaardeerde activiteiten	Sportvoorzieningen in de buurt
Sportvereniging	Betere financiële basis voor de sportvereniging	Tegengaan bezuiniging, subsidies	Gezonde sportclub
Sectie Gezondheid	Meer beweging door niet-sporters	Sportstimulering	Verbeter de gezondheid
Sectie Welzijn	Betere participatie samenleving door deelname aan sport	Stimulering sportvereniging	Vergroot maatschappelijke participatie

In de loop van het proces zijn doelen veranderd. Ging het eerst om inventarisatie van gedachten, later werden die toegespitst om te komen tot een sportvisie.

## ***Waaier van projecten***

Bovenstaand voorbeeld van interactieve beleidsvorming is voor wat betreft het proces niet uniek, wel is er meer dan bij andere projecten gebruik gemaakt van informatie en communicatietechnologie. Deze verbinding van interactief beleid en werken met elektronische vergadersystemen staat nog in de kinderschoenen. Andere voorbeelden van het gebruik van ICT zijn bijvoorbeeld het project van het ministerie van VROM "Geef mij de ruimte"<sup>5</sup> en de site op internet over het rapport van de commissie Elzinga<sup>6</sup>.

Interactief beleid neemt toe. Interactieve beleidsvorming beschrijft een wijze van gezamenlijk optreden van overheden en private partijen die sinds tien tot vijftien jaar steeds vaker voorkomt. Dat geldt voor het gemeentelijk niveau, zoals de casus Delft, en zeker ook voor het provinciaal niveau. Ook projecten van nationale betekenis, zoals de ontwikkeling van de Tweede Maasvlakte en van Schiphol kennen een interactieve wijze van aanpak. Bij diverse projecten wordt zelfs de Europese Commissie betrokken, hoewel de vraag is hoe groot de interactiviteit dan nog is. Dat is vaak ook de vraag bij de nationale overheid.

In verreweg de meeste gevallen betreft interactieve beleidsvorming projecten op het terrein van de ruimtelijke inrichting: projecten rondom zaken als infrastructuur, stedelijke ontwikkeling, milieubeheer, natuurontwikkeling, waterbeheer en gebiedsontwikkeling. Wat dat betreft is de casus Delft een uitzondering, hoewel daar ook aspecten van de ruimtelijke inrichting bij betrokken zijn.

<sup>5</sup> [www.geefmijderuimte.nl](http://www.geefmijderuimte.nl)

<sup>6</sup> [www.vernieuwingsimpuls.nl](http://www.vernieuwingsimpuls.nl)

Een sterk voorbeeld van een interactief opgezet project is het Provinciaal Omgevingsplan Limburg<sup>7</sup>, dat zich op dit moment bevindt in de fase waarin Provinciale Staten daar formele besluiten over moeten nemen. Deze zijn in eerdere fases al betrokken geweest bij de interactie met anderen over het project. Een ander voorbeeld is de recente Wet Stedelijke Vernieuwing. Voor zover wij weten is dit de eerste wet waarin interactieve beleidsvorming als zodanig in de tekst staat vermeld. Mogelijk draagt dit er aan bij dat de komende jaren stedelijke vernieuwingsprojecten nog sterker interactief tot stand komen dan vaak vanzelf al gebeurt.

Een laatste voorbeeld is het IIVR, Integrale Inrichting Veluwe Randmeren<sup>8</sup>. Bij dit project is men er in geslaagd om de vertegenwoordigers van meer dan 100 partijen te betrekken bij de besluitvorming. Dat waren onder meer de vertegenwoordigers van gemeentelijke, provinciale en nationale overheden.

## ***Discussie blijft***

Het is tijd is de discussie tussen voor- en tegenstanders verder te brengen. De discussie zal dan meer kunnen gaan over wat geslaagde en wat niet-geslaagde interactieve beleidsvorming is. Het debat over voor- en nadelen komt anders niet verder en kennis opgedaan in projecten wordt te weinig uitgewisseld.

Evaluatie draagt bij om uit deze discussie te komen en goede praktijken te onderscheiden. Er valt immers niet meer te ontkomen aan het samen met anderen invullen van beleid. De overheid heeft te maken met mondige burgers die eigen ideeën hebben en zich niet laten weerhouden om die te uiten en eventueel naar de rechter te stappen om aandacht voor alternatieven af te dwingen.

---

<sup>7</sup> [http://www.limburg.nl/html/body\\_g\\_02\\_a.html](http://www.limburg.nl/html/body_g_02_a.html)

<sup>8</sup> <http://www.waterland.net/IIVR/>

## 2: Interactief beleid evalueren

*Interactief beleid kan variëren van een proces waarbij een globaal doel duidelijk is en waarbij de invulling met anderen tot stand komt, tot een proces waarbij alleen een vaag probleem geformuleerd is aan de start. In beide gevallen kan de kwaliteit van het proces getoetst worden. Toegepast op de casus in Delft is vooral duidelijk dat belangrijke actoren te weinig in beeld waren, waardoor waarschijnlijk ook niet alle mogelijke kennis is benut.*

*Van andere projecten is te leren dat er wel instrumenten gebruikt worden om interactieve beleidsvorming te evalueren, maar dat dit nog weinig gestructureerd gebeurt.*

Er zijn verschillende soorten interactieve beleidsvorming. Van een proces waarbij een globaal doel vooraf gesteld wordt, en gedurende het proces verder ingevuld en mogelijk bijgesteld wordt, tot een doelzoekend proces, waarbij alleen een probleemstelling gegeven wordt en met verschillende actoren besproken wordt welk doel gekozen zou moeten worden.

De mogelijkheden om een beleidsvormend proces te evalueren zijn verschillend. Naarmate duidelijker gekozen is en het proces dichterbij de uitvoering komt is de evaluatie gemakkelijker. Bij de evaluatie kijken we naar:

- de kwaliteit van het proces
- belangenafweging en baten en lasten voor de verschillende actoren.

### *Proces in beeld*

De formulering van het beleidsprobleem is meestal bij de start niet scherp omlijnd. Er kan een globaal doel zijn, er kan een probleem gesteld zijn, maar de interactie met betrokkenen kan veel invloed hebben. In de loop van het proces komt een toespitsing. De trechter zoals die in Delft gehanteerd werd, wordt ook elders gebruikt. Bij de startfase is nog weinig vastgelegd. Gaandeweg wordt er naar een uitkomst toegewerkt. Schematisch weergegeven<sup>9</sup> komen doelen pas in de fase van verkenning in beeld en kunnen onder invloed van discussie verschuiven:

Fase	Activiteiten	Product
Start	Beeld krijgen van problematiek, actoren, afbakening, taken en verantwoordelijkheden Procesontwerp maken <b>Startbesluit</b> (go/no go)	Projectplan met uitgewerkte opdracht
Verkenning	Kennis en inzichten verzamelen Analyseren en ordenen <b>Kaders voor oplossingen</b>	Bloemlezing met geordende citaten Analyseresultaat
Beleidsformulering	Genereren van alle mogelijke oplossingen en hun effecten Kiezen van oplossingen <b>Definitieve keuze</b>	Groslijst met denkbare oplossingen Reële alternatieven
Uitvoering	Uitvoering en controle	

<sup>9</sup> Ontleend aan Adviesunit Resultaatgericht Beleid, toolkit

## ***Belangenafweging als ijkpunt***

Bij projecten van buurtverbetering of –vernieuwing is het doel in grote lijnen gesteld, maar is er beleidsruimte om met de buurt in te vullen welke vernieuwingen en verbeteringen nodig zijn. Het is dus niet mogelijk te evalueren op basis van een vastomlijnd plan en te zien of het resultaat conform het plan is. Dat is niet het geval bij plannen om de openbare ruimte te verbeteren, en ook niet als er wegen aangelegd moeten worden. Ook al is het doel duidelijk om een weg aan te leggen, toch kan er veel gewijzigd worden. Het tracé kan op basis van de inbreng van belanghebbenden veranderd worden. Dat kan de kosten verhogen. Het zou te simpel zijn op basis van evaluatie te constateren dat de uitvoering duurder is dan gepland, omdat er extra voorzieningen bij zijn gekomen. Dat geldt des te meer bij verbetering van buurten: er is vaak gestart met een vaag idee van verbetering van de openbare ruimte, de economische structuur en de sociale structuur, maar achteraf is niet te meten of de opbrengst voldoende is.

Simpel gesteld kijken we bij traditionele evaluatie naar een beleidsdoel, welk middel gehanteerd wordt tegen welke kosten. Bij de evaluatie is de vraag of het middel geschikt was, oftewel, het doel behaald is tegen welke (maatschappelijke) kosten in welke tijdsspanne. Schematisch weergegeven ziet het er simpel uit:

<b>Fase</b>	<b>Evaluatie activiteit</b>	<b>Voorbeeld</b>
Doel stellen	Meetbaar doel staat vast	Verbetering van openbare ruimte (een buurtplein)
Middel kiezen		Perk met beplanting
Uitkomst meten	Meetbare uitkomst is beschikbaar	Perk wordt aangelegd en waardering is goed
Evaluatie: is het doel bereikt, was het middel effectief en efficiënt?	Afweging uitkomst tegenover kosten en baten	Doel is bereikt, kosten redelijk, buurt is verbeterd

Bij interactieve beleidsvorming is het doel niet precies vastgesteld vooraf. Er is een visie geformuleerd vanuit een bepaald belang en het exacte doel, of exacte doelen worden in overleg met betrokkenen bepaald. Het proces bestaat daardoor uit verschillende fasen, waarin het project steeds verder ingevuld wordt. Hierdoor ziet de evaluatie er ingewikkelder uit. Bij de start zijn geen duidelijke meetbare doelen geformuleerd. Pas bij de verkenning komen doelen in beeld. Bovendien gaat het om het bereiken van doelen van verschillende actoren met verschillende belangen.

Vanuit het perspectief van de overheid kan een middel om een doel te bereiken suboptimaal zijn, maar vanuit de blik van een andere belanghebbende kan het middel hem dichter bij zijn doel brengen. Elk van de verschillende actoren heeft een andere reactie op het doel van de initiatiefnemer en beoordeelt het middel anders. Gaandeweg kunnen de doelen van mensen die deelnemen in het proces veranderen.

Het doel is vooraf niet vastgelegd, maar een beeld van de afweging van de betrokken belangen is wel mogelijk. De vraag is dan of het beleid recht doet aan deze belangen. Het gaat om een proces waarbij elk belang zijn deel krijgt. We kunnen bekijken of er een belangenafweging is gemaakt waarin een balans is gevonden tussen de baten en kosten voor de diverse betrokken belangen. Of dit een juiste balans is, is uiteindelijk een politiek oordeel, maar in de evaluatie kan bepaald worden wat de kosten en baten zijn en hoe deze beleefd worden. Verder kan beoordeeld worden of de kwaliteit van het beleidsvormend proces voldoende is.

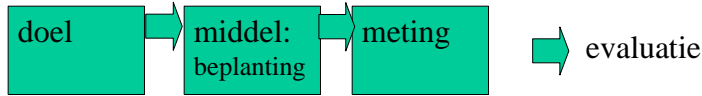
### *Een voorbeeld*

In het vorige hoofdstuk zagen we dat het proces start met een vage doelstelling of probleemstelling. We nemen als voorbeeld de invulling van een wijkverbeteringsproject. Mogelijke doelen komen pas in de fase van verkenning in beeld en kunnen onder invloed van discussie verschuiven:

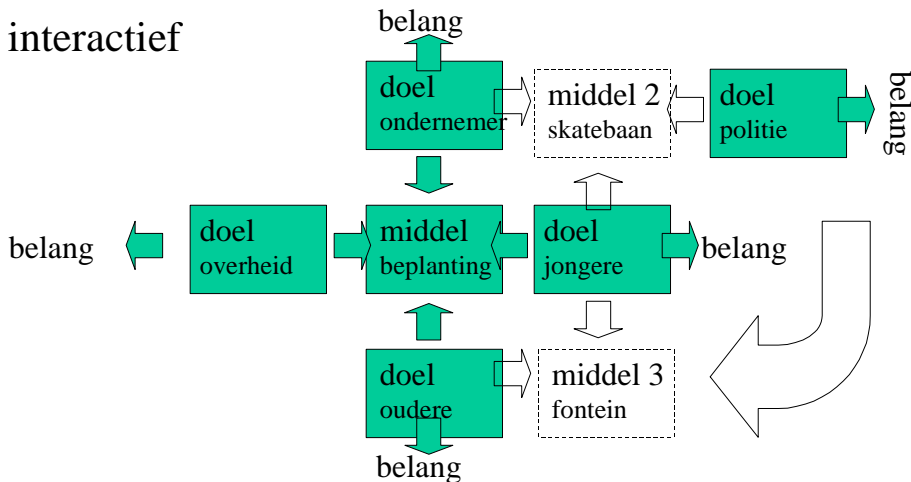
<i>Fase</i>	<i>Activiteiten</i>	<i>Voorbeeld</i>
<i>Start</i>	<i>Beeld van problematiek, actoren, afbakening, taken en verantwoordelijkheden</i> <i>Procesontwerp</i> <i>Startbesluit</i>	<i>Kwaliteit van een plein is onder de maat. Betrokkenen zijn winkeliers, oudere en jongere bewoners, een school aan het plein, wellicht hondenbezitters etc.</i>
<i>Verkenning</i>	<i>Kennis en inzichten verzamelen</i> <i>Analyseren en ordenen</i>	<i>De jongeren willen een skatebaan. Ouderen willen graag een plekje om te zitten. Winkeliers willen meer publiek trekken en zijn bereid mee te investeren. Ook anderen zijn betrokken.</i>
<i>Beleidsformulering</i>	<i>Kaders voor oplossingen</i> <i>Genereren van alle mogelijke oplossingen en hun effecten</i> <i>Kiezen van oplossingen</i> <i>Definitieve keuze</i>	<i>Afspraak met betrokkenen over oplossingen</i> <i>Op het plein kan een groenvoorziening komen, of een fontein of een skatebaan. Hier zijn steeds verschillende effecten op de aard en het gebruik van het plein</i> <i>Afspraak met betrokkenen over fontein of beplanting</i>
<i>Uitvoering</i>		

*We hebben als voorbeeld de inrichting van een plein gekozen. In traditioneel beleid zou de gemeente gekozen kunnen hebben voor een groenvoorziening op een plein. Afdeling Groenvoorzieningen krijgt geld en de opdracht om de voorziening aan te leggen. Aan het eind is de kwaliteit van het plein verbeterd. Zo gaat het in de praktijk meestal niet meer. In interactief beleid wordt de invulling van het plein met belanghebbenden besproken. Dat maakt het geheel minder overzichtelijk, zoals blijkt uit onderstaand beeld.*

**traditioneel**



**interactief**



*Bij interactief beleid kan discussie komen over een middel, dat voor verschillende actoren verschillende doelen kan bereiken. De verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte door een plein te herinrichten met groenvoorziening kan voor bewoners die graag op het plein willen recreëren prettig zijn. Het middel is voor hen goed om het doel (recreëren) te bereiken. Hun belang is een prettige buurt te hebben.*

*Winkeliers in de buurt kunnen diezelfde groenvoorziening prettig vinden omdat er meer publiek komt. Het middel is goed om het doel (stijging van de omzet en winst) te bereiken.*

*Jongeren vinden een groenvoorziening een verbetering, maar kunnen echter voorkeur hebben voor een skatebaan (middel 2). Ook een ondernemer die vooral veel verdient aan jongeren, bijvoorbeeld een snackbarhouder, kan middel 2 verreweg prefereren boven de groenvoorziening.*

*De politie heeft belang bij een openbare ruimte waar de veiligheid gemakkelijk te waarborgen is. Zij kan een grote open ruimte met fontein (middel 3) prefereren boven de skatebaan om concentraties van hangjongeren te voorkomen. Oudere bewoners kunnen juist tegen de skatebaan ageren. Wellicht prefereren zij de fontein boven een groenvoorziening.*

*Er zijn nu dus meerdere middelen (groen, skatebaan en fontein) waarmee de ruimte kan worden ingericht. Terwijl misschien gestart wordt met een voorstel voor beplanting kan een andere oplossing duurder zijn maar aan het geheel van verschillende doelen beter tegemoet komen. Stel dat de fontein de oplossing wordt en een keer per jaar komt er een week een skatebaan.*

*Hier kunnen we kijken naar de belangen die wel gedurende het proces gelijk blijven. We kunnen een lijst maken van lasten en baten.*

<i>Belangen van:</i>	<i>lasten</i>	<i>baten</i>
<i>Overheid verbetering economisch, fysiek en sociale omgeving</i>	<i>Hogere kosten dan verwacht</i>	<i>Niet alleen ruimte ingericht en economisch draagvlak versterkt, ook jongerenbeleid verbeterd</i>
<i>Ondernemer 1 winst</i>	<i>Heeft toegezegd deels mee te financieren aan de skateweek</i>	<i>Meer winst en goodwill bij de jongeren</i>
<i>Ondernemer 2 winst</i>	<i>Los en laadruimte moet heringericht worden</i>	<i>winst</i>
<i>Oudere bewoner prettige woonomgeving</i>	<i>Een week mogelijk extra overlast</i>	<i>Mooier plein, prettige recreatieruimte</i>
<i>Jongere bewoner prettige woonomgeving</i>	<i>Meehelpen in organisatie skate-week</i>	<i>Mooier plein, week skaten</i>

<i>Belangen van:</i>	<i>lasten</i>	<i>baten</i>
<i>Politie veiligheid</i>	<i>Extra aandacht nodig bij skate-week</i>	<i>Gevoel van veiligheid bewoners verbeterd</i>

*In dit geval zal waarschijnlijk elke actor oordelen dat de baten de lasten overstijgen. Het project is een succes. Wel kunnen we vervolgens kijken naar de tijd die mensen er in hebben gestopt en of dat efficiënter had gekund. Dat zijn vragen over de kwaliteit van het proces.*

## ***Kwaliteit van het proces***

De kwaliteit van het proces is toetsbaar, ook bij projecten zonder een vastomlijnde doelstelling vooraf. Eerder gaven we al aan dat in het proces de belanghebbenden betrokken moeten zijn en dat er een goed beeld moet zijn van de mogelijkheden. We kunnen een lijst maken van vereisten waar goed projectmanagement aan voldoet en waarbij de politieke legitimiteit voldoende gewaarborgd is.

Zo komen we op een lijst van 12 criteria.

<b>Gericht op projectmatig werken</b>	<b>Gericht op democratisch werken</b>
Is aanwezige kennis benut?	Is er op het juiste moment sturing gevraagd?
Zijn de juiste actoren betrokken?	Zijn politieke gevoeligheden geanalyseerd?
Zijn de betrokken belangen in beeld gebracht?	Zijn de mogelijke verwachtingen goed gecommuniceerd?
Zijn de reële en mogelijke maatregelen geïnventariseerd?	Stonden de processtappen in perspectief?
Was er vooraf duidelijkheid over voorgeschiedenis, lopend en komend beleid?	Is tijd (procedures/termijnen) politiek/juridisch goed benut?
Zijn de gekozen doelen realistisch, haalbaar en verwezenlijikbaar tegen lage maatschappelijke kosten?	Is er een verrijking van ideeën geweest?
Is er een evaluatie gemaakt en is de evaluatie vastgelegd?	Is gecontroleerd of de uitvoering conform de afspraak plaatsvindt?

*In het eerder gebruikte voorbeeld van het buurtplein was dus belangrijk dat de belanghebbenden allemaal betrokken zijn, dat hun kennis gebruikt is en dat bijvoorbeeld een voorgeschiedenis waardoor men wantrouwend tegenover de overheid staat meegewogen is door de projectmanager. De ideeën zijn verrijkt. Het is belangrijk dat tijdens het proces aan de betrokkenen duidelijk was wat wel en wat niet mogelijk was binnen de politiek gegeven beleidsruimte en hoe de processtappen in perspectief stonden. Zo zou kunnen dat jongeren afhaken als ze eerst denken vanzelf een vaste skatebaan te krijgen en vervolgens slechts een skateweek. Zo niet, dan kunnen ze soms naar juridische middelen grijpen en de uitvoering vertragen. Dat zelfde kan gebeuren als een betrokkene niet in beeld was, maar gereede bezwaren heeft tegen de uitkomst.*

## ***Evaluatie Sportvisie***

Nu passen we de bovenstaande criteria toe op de casus van Delft als voorbeeld van een evaluatie van een doelzoekend project, dan zien we dat de baten en lasten erg afhankelijk zijn van de sportvisie die uiteindelijk is gekozen. Daarbij speelt sport in de wijken een duidelijke rol. Dat betekent dat er baten kunnen zijn op het gebied van participatie en leefbaarheid. Die zijn echter nog niet te meten. Wel kunnen we de criteria voor de kwaliteit van het proces langslopen, waarbij de mening van betrokkenen ook gepeild zou moeten worden.

Uit deze exercitie blijkt dat de lijst met 12 criteria werkbaar is.



*Criteria langsgelopen*

- Is aanwezige kennis benut?

Ja. Zowel sportinhoudelijk, beleidsmatig en ten aanzien van methodisch proces en ICT. Het minst benut is de kennis van andere beleidssectoren in de gemeente (sportinclusief denken is daardoor ook niet geactiveerd).

- Zijn de juiste actoren betrokken?

Ja, in elk geval overeenkomstig de plannen: bevolking, sportaanbieders, politiek. Niet gelukt: het betrekken van de rest van het ambtelijk apparaat en goede vertegenwoordigers uit de wijken zelf.

- Zijn de betrokken belangen in beeld gebracht?

De indeling in drie groepen actoren (bevolking, aanbieders en politiek) is gebeurd vanuit bewustzijn van verschillende belangen. Er is niet expliciet een overzicht gemaakt van deze verschillende belangen.

- Zijn de reële en mogelijke maatregelen geïnventariseerd?

Dat is uitgebreid gedaan, door met computerworkshops te werken.

- Was er vooraf duidelijkheid over voorgeschiedenis, lopend en komend beleid?

Ja, het proces is begonnen met een notitie voor iedereen met een beschrijving daarvan.

- Zijn de gekozen doelen realistisch, haalbaar en verwezenlijkbaar tegen lage maatschappelijke kosten?

Als bedoeld is de gekozen doelen als resultaat van het sportvisieproces, dan is het antwoord ja. Er zijn nu werkteams aan de slag om deze doelen te concretiseren en uit te voeren. Dat gebeurt met meer dan veertig mensen uit de Delftse samenleving en dat lukt niet als er geen vertrouwen is in een goede opbrengst.

- Is er een evaluatie gemaakt en is de evaluatie vastgelegd?

Ja, zie de eindrapportage.

- Is er op het juiste moment sturing gevraagd?

Dit heeft op deze momenten plaatsgevonden:

1<sup>e</sup> Vooraf, door de randvoorwaarden politiek af te spreken

2<sup>e</sup> Door de politiek als besluitvormer het de visie vast te laten stellen

3<sup>e</sup> Bij de vaststelling van de door werkteams uit te werken beleidsonderwerpen/doelen.

- Zijn politieke gevoelheden geanalyseerd?

Ja. Zie het vorige punt, daaruit blijkt dat geprobeerd is rekening te houden met de sturingsrol van de politiek. Ook is er in de randvoorwaarden voor gezorgd dat de bestaande bezuiniging overeind bleef. En politici waren mede onderdeel van het proces.

Verder behoefde niet zoveel met gevoelheden rekening te worden gehouden; zo verschillend wordt er niet over sport gedacht.

- Zijn de mogelijke verwachtingen goed gecommuniceerd?

Dit was het moeilijkste punt. Daaraan heeft het ongetwijfeld geschort.

Aan de ene kant is het goed gegaan door de randvoorwaarde van de bezuiniging duidelijk te maken. En ook is er veel en veel tussendoor gecommuniceerd: voor en tijdens elke fase, met presentaties, artikelen en notities.

Aan de andere kant, was het toch een zoek- en probeerproces, ook door de gekozen ICT-methode. Aantal ICT-benaderingen is ook niet gelukt/gerealiseerd.

- Stonden de processtappen in perspectief?

Ja. Er was een heel stappenplan.

- Is tijd (procedures/termijnen) politiek/juridisch goed benut?

Het kon zeker niet sneller, maar het was langzamer dan het plan was.

- Is er een verrijking van ideeën geweest?

Er zijn zeer veel ideeën geïnventariseerd. De uitwerkingsrichtingen zijn geen verrassing (dus op visieniveau is de opbrengst beperkt tot het delen van opvattingen (ook heel belangrijk), maar daaronder ligt een waaier van ideeën, die nu in de werkteams wordt opgepakt).

- Is gecontroleerd of de uitvoering conform de afspraak plaatsvindt?

Het project is nog niet aan de uitvoering toe.

Het voorstel voor uitvoering wordt gedaan door de werkteams. Die hebben een duidelijke opdracht mee en worden door ambtenaren vanuit sportvisie begeleid. Daarmee is de controle voldoende gewaarborgd.

### *Kosten en baten*

In het geval van Delft gaat het om opstelling van een beleidsnota. Dat maakt het moeilijk om een beeld te geven van de kosten afgezet tegen de baten. Toch zou ook hier gekeken moeten worden naar de baten. De kosten zijn hoog geweest omdat de gemeente en het ministerie van VWS ervaring wilden opdoen met het gebruik van ICT bij deze projecten. Duidelijk is dat deze ervaring moeilijk te calculeren is. Ook een andere baten, groter draagvlak is moeilijk in geld uit te drukken. Net zoals hierboven bij het voorbeeld van de fontein kunnen we een lijst maken van lasten en baten:

Belangen van:	Lasten	Baten
Overheidsorgaan 1: betere sportvoorzieningen	Bezuinigen en tegelijk last van interactief proces incl. ICT.	Sportbeleid centrum van dynamisch proces + subsidie van VWS.
Overheidsorgaan 2: meer welzijn	Verbinden van beleidsvelden rondom sport.	Sport als instrument van bv. gezondheidsbeleid.
Bewoner Delft 1: betere sportvoorzieningen	Bezuinigingen en horde van interactief proces.	Impuls voor Delftse sport ondanks bezuinigingen.
Bewoner Delft 2: meer samenhang in de stad	Complexiteit van interactief proces rondom sport.	Sport als katalysator van meer samenhang in de stad.
Sportvereniging 1: zo weinig mogelijk last van bezuinigingen	Bezuinigen en tegelijk last van interactief proces.	Bezuinigingen zijn opgelost in nieuwe samenhang van beleid.
Sportvereniging 2: andere plaats in de Delftse samenleving	Complex interactief proces.	Nieuwe samenhang in Delftse samenleving incl. Sport.

### *Conclusie*

Nu de Sportnota 2000 slechts betrekking had op het vormen en niet op het uitvoeren van beleid, betreft de bovenstaande kosten – batenanalyse eerder het interactieve proces dan het beleid zelf. Toch moet duidelijk worden dat niet alleen dit proces, maar mogelijk straks ook het beleid tot een batig saldo voor individuen en de gemeenschap in Delft zal leiden. Naast de kosten – batenanalyse blijkt

namelijk ook uit de bovenstaande toets aan de 12 criteria dat de Sportnota 2000 een redelijk geslaagd voorbeeld is van interactieve beleidsvorming. Dat neemt niet weg dat het zinvol is om in deze toets nog een plaats in te ruimen voor punten van kritiek op interactieve beleidsvorming die wij in hoofdstuk 1 hebben geformuleerd. Deze punten waren:

- professionals gaan alles regelen
- politiek zal buiten spel komen te staan
- politiek zal zich op haar primaat beroepen en afspraken opzij zetten
- bewoners hebben feitelijk geen invloed, maar worden wel gecommiteerd
- veel tijd gaat zitten in discussies zonder doel
- de suggestie van creatieve bijdragen wordt niet waargemaakt

Lopen wij deze punten af, dan springt met betrekking tot de casus Delft eigenlijk alleen het laatste punt er uit. Niet is gebleken dat het interactieve proces heeft geleid tot opvallende creatieve bijdragen van willekeurige deelnemers.

### ***Andere ervaringen in de praktijk***

Tijdens een bijeenkomst op 1 december 2000 heeft Rekenschap ervaringen met evaluatie van interactieve beleidsvorming geïnventariseerd. De ervaringen zijn divers, maar de processen lopen niet sterk uiteen.

Een opvallend voorbeeld van evaluatie van het proces van interactieve beleidsvorming vinden we in Amsterdam. Het betreft een project rondom de inrichting van de Wibautstraat. De projectorganisatie meet de verwachte invloed op het beleid. Dat werd gedaan bij de start van het proces, tijdens het proces en wordt achteraf gevraagd. Deze meting geeft een beeld van de verwachtingen van burgers en is een uitstekend handvat voor een evaluatiedebat.

De gemeente Skarsterlân vult projecten voor integrale dorpsvernieuwing in met bewoners. De gemeente meet permanent de bewonerstevredenheid. Door de metingen te vergelijken krijgt de gemeente een beeld van de fluctuaties. Doordat dit reeds langere tijd gebeurt kunnen incidenten die invloed hebben onderscheiden worden van het lopend beleid.

V&W evalueert vooral gericht op leren voor de organisatie zelf. Doel van de projecten is te leren van de ervaringen. V&W verwacht in de toekomst meer partijen van buiten te betrekken om er ook een verantwoordingscomponent aan te geven.

Een zuiver voorbeeld van evaluatie van interactieve beleidsvorming is de studie Effectiviteit van interactieve planvorming, 'openheid binnen de perken', april 1999, uitgevoerd door Annet van den Hoek in opdracht van het project Infraplan van Rijkswaterstaat. Daarbij is de evaluatie ook interactief aangepakt.

Twee studies uitgevoerd door het bureau AEF zijn met enige goede wil te beschouwen als voorbeelden van evaluatie van interactieve beleidsvorming. Dit zijn het rapport 'Vijf projecten van Verkeer en Waterstaat voor de spiegel' en het rapport 'Ruimte voor discussie', evaluatie van de nut- en noodzaakdiscussie Ruimtetekort Mainport Rotterdam.

Diverse commerciële adviesbureaus hebben zich toegelegd op de begeleiding van interactieve processen. Zijn dit bureaus die doen aan kwaliteitsbeleid en zodoende gecertificeerd zijn, dan zijn zij verplicht zichzelf te evalueren. Wij zijn ons bewust dat we hiermee misschien een konijn uit de hoed toveren, maar een dergelijk bedrijf doet wel degelijk aan een soort evaluatie van interactieve processen.

Evaluatie van interactieve beleidsvorming komt dus steeds meer op de agenda. Naar aanleiding van de bijeenkomst op 1 december<sup>10</sup> is de evaluatie van interactieve beleidsvorming ter sprake gekomen

---

<sup>10</sup> zie bijlage voor de deelnemers aan de discussie

in Provinciale Staten Flevoland toegezegd is door GS om het open planproces rondom het omgevingsplan Flevoland niet alleen procedureel, maar ook inhoudelijk te evalueren.

Tijdens de bijeenkomst op 1 december werd een inleiding gegeven door Erik Spaink, werkzaam bij de Adviesunit voor Resultaatgericht Beleid (ARB) van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W). De ARB begeleidt medewerkers van met name V&W bij het voeren van beleid, onder meer in situaties van interactieve beleidsvorming. Begeleiding gaat aan de hand van instrumenten die de ARB aanreikt, zij hebben daarvoor een toolkit. Naar aanleiding van de bijeenkomst op 1 december is een aanzet geschreven om in deze toolkit ook een instrument op te nemen voor de evaluatie van interactieve beleidsvorming. Deze aanzet komt hieronder aan de orde in het kader van tips aan die lezers zelf ook een dergelijke evaluatie ter hand willen nemen.

### 3: Evaluatie in stappen

#### *Hoe evalueer je een interactief proces?*

Het gaat om evaluatie van interactief beleid. Om de evaluatie van een aanpak van een proces, dus niet om de inhoud. Ook een proces kan je evalueren. Daarop is een interactief proces geen uitzondering.

Het bereiken van een doel blijft ook bij IB het ijkpunt: je wil immers een probleem oplossen? Dat was de aanleiding om iets te beginnen. Het verschil zit in het feit dat je - bij de start - geen strak omschreven doel hebt: dat vind je pas na een interactieve verkenning.

IB is ongeveer synoniem met het verwerven van 'kennis en steun'. Dat doe je om tegen maatschappelijk zo laag mogelijke maatschappelijke kosten tot een gezaghebbend resultaat te komen.

#### *Goede evaluatie begint aan het begin*

Van groot belang is de start van het project, verantwoording over resultaten en evalueren begint aan het begin. Was evaluatie tevoren afgesproken, waren er criteria? Bepaal vooraf toetspunten voor de kwaliteit van het proces.

Meet de verwachtingen zo mogelijk vooraf en herhaal de meting tussentijds of achteraf.

Is gewerkt vanuit een totale procesopzet? (Consistentie in de stappen).

#### *Onderscheid een duidelijke Voorfase*

Projecten moeten goed voorbereid worden, waarbij gevoeligheden en voorgeschiedenis in beeld gebracht moet worden. Daar zal de evaluatie later op terug moeten kijken.

Zijn de voorgeschiedenis en het staand beleid verkend?

Zijn aanpalende projecten opgespoord en benaderd?

Is de politieke gevoeligheid goed beoordeeld?

Zijn er door opdrachtgever en politiek randvoorwaarden meegegeven?

#### *Neem de ruimte voor een goede Verkenningfase*

Volgende stap is de verkenning. Vragen daarin zijn. Welke actoren zijn direct betrokken (hoe breed)? (criteria). Welke actoren kwamen daar tijdens de fase bij of vielen af? (Waarom). Wat is gedaan om actoren te activeren?

#### *Houdt iedereen bij het proces*

Het is niet gemakkelijk om het proces met iedereen te doorlopen. Iedereen heeft immers andere prioriteiten. Daar zijn ook vragen bij te stellen.

Zijn participanten op gelijk informatieniveau gebracht en gehouden?

Was men enthousiast, kwam er respons?

Ontstond er interactiviteit, kennis delen en samen creëren?

Is teruggekoppeld wat er met de inbreng is gebeurd?

Voelt men zich serieus genomen (in de analyses)?

Zijn nieuwe inzichten onderweg meegenomen?

Is aangedragen informatie/onderzoek geaccepteerd?

*Na afloop van het project: baten en lasten bezien*

Dan komt de evaluatie na afloop. Dan is het belangrijk de baten en lasten te inventariseren.

Is de aanleiding voor het project weggenomen?

Is de inhoud verrijkt? (kennis benut en gecreëerd)

Is het resultaat tijdig opgeleverd?

Is het resultaat geaccepteerd? (Is er beroep aangetekend, gedemonstreerd)

Zijn mensen / organisaties in beweging gekomen, gemobiliseerd?

Is tijdig om sturing gevraagd aan opdrachtgever of politiek?

Heeft de opdrachtgever de resultaten meegenomen en verdedigd?

Heeft de opdrachtgever achteraf toegelicht waarom onderdelen evt. niet zijn gehonoreerd?

Zijn de gewekte verwachtingen over inhoud en proces overgedragen aan het vervolgproject?

Evalueer het proces met mensen buiten de eigen organisatie.

*Evaluatie van buiten*

Omdat de evaluatie niet alleen binnen de organisatie gestart wordt, moet ook achteraf geëvalueerd worden, ook al is de start niet goed geweest. Ook externen moeten een project kunnen evalueren. In schema zijn de evaluatievragen onderscheiden naar aard

<b>Gericht op projectmatig werken</b>	<b>Gericht op democratisch werken</b>
Is aanwezige kennis benut?	Is er op het juiste moment sturing gevraagd?
Zijn de juiste actoren betrokken?	Zijn politieke gevoeligheden geanalyseerd?
Zijn de betrokken belangen in beeld gebracht?	Zijn de mogelijke verwachtingen goed gecommuniceerd?
Zijn de reële en mogelijke maatregelen geïnterpreteerd?	Stonden de processtappen in perspectief?
Was er vooraf duidelijkheid over voorgeschiedenis, lopend en komend beleid?	Is tijd (procedures/termijnen) politiek/juridisch goed benut?
Zijn de gekozen doelen realistisch, haalbaar en verwezenlijikbaar tegen lage maatschappelijke kosten?	Is er een verrijking van ideeën geweest?
Is er een evaluatie gemaakt en is de evaluatie vastgelegd?	Is gecontroleerd of de uitvoering conform de afspraak plaatsvindt?

*Baten en lasten: economisch, sociaal, ethisch, juridisch en bestuurlijk*

De meer klassieke doelevaluatie kan worden toegepast op de doelen die aan het eind van de probleemanalyse waren gevonden. (Probleemanalyse is doelzoekend). Dat kunnen de economische, sociale, bestuurlijke, ethische en juridische baten en lasten zijn. Voor iedereen zal het optimum anders zijn, maar het is mogelijk er een beeld van te geven.

***Gekozen methode van beleidsvorming afwegen***

Het is goed om over interactieve beleidsvorming ervaringen uit te wisselen. Op verschillende terreinen zijn methoden voor de begeleiding van het proces van interactieve beleidsvorming ontwikkeld die toegespitst zijn op de eigen organisatie of het eigen werkkterrein. Zij bevatten alle stappen die gezet kunnen worden bij deze begeleiding. De diverse methoden kunnen vergeleken worden en van de ervaringen kan geleerd worden. Dat is een vorm van evaluatie. Niet van een situatie van interactieve beleidsvorming zelf, maar van de methodes voor de begeleiding van het proces van beleidsvorming. Hier is onder meer Rijkswaterstaat hiermee bezig.

Aan de vergelijking van methodes voor procesbegeleiding liggen twee ideeën ten grondslag: in de eerste plaats is het idee dat waar de diverse methoden alle overeenkomen sprake is van een soort

'generieke methode', die universeel toepasbaar is. In de tweede plaats is het idee dat juist de variëteit in methoden een rijkdom aan keuzes biedt, waar de gebruiker afhankelijk van zijn eigen situatie een 'cocktail' uit kan samenstellen.

Tot de generieke methode voor de begeleiding van interactieve beleidsvorming rekenen wij stappen als de selectie van direct betrokken personen en belangen, het verrichten van een zorgvuldig onderzoek naar feiten en belangen, en het beoordelen van de rationaliteit van overwogen maatregelen en doelen. Met de variëteit aan methoden bedoelen wij dat de ene methode zich richt op bijvoorbeeld volkshuisvesting, en de andere op fusies tussen ziekenhuizen, of in het onderwijs.

Wie een stap verder gaat, kan aan deze criteria een soort "beginselen van behoorlijke politieke besluitvorming" ontleen. Dergelijke criteria leggen de politiek op om te motiveren in hoeverre besluiten daar bijvoorbeeld naar redelijkheid, evenredigheid en zorgvuldigheid tot stand komen. Dit vergt een rationele houding van de politiek bij de beoordeling van de resultaten van interactieve beleidsvorming. Een politicus bijvoorbeeld die resultaten wil negeren, omdat hem dat beter uitkomt in zijn strijd om de macht binnen zijn fractie, zal dat niet kunnen motiveren.

### *Interactiviteit en rol voor overheid, of juist niet?*

Het kan nuttig zijn te kijken of de baten en lasten bij klassieke beleidsvorming er anders uit zien. De gekozen beleidsmethode zal afgewogen moeten worden tegen de vraag of andere beleidsvorming niet tegen lagere kosten dezelfde baten had gegeven of zelfs andere baten en lasten kunnen ontstaan.

Dat vraagt om een ander en waarschijnlijk veel complexer instrument voor evaluatie. Heel in het kort zou dat een instrument moeten zijn dat kan bepalen of bij een beleid de keuze voor interactieve beleidsvorming juist is, of dat beter gekozen had kunnen worden voor meer eenzijdig overheidsingrijpen, of juist voor het afzien van beleid en het overlaten aan het particuliere initiatief van mensen.

Het kiezen voor een interactieve aanpak waar overheidsinterventie nodig is, kan kwalijke gevolgen hebben. Een ondernemer in de horeca bijvoorbeeld die al aangeschreven is dat hij voor bestuursdwang in aanmerking komt, heeft zijn kansen op interactie verspeeld. Op vergelijkbare wijze kan de keuze voor interactie fout zijn wanneer de markt veel geschikter is. Een dergelijk instrument overstijgt de discussie over enkel interactieve beleidsvorming, maar lijkt wel belangrijk in het kader van de evaluatie van interactieve beleidsvorming.

## 4: Conclusies.

Dit rapport gaat in op nieuw terrein. We constateren dat interactieve beleidsvorming niet vrijblijvend is en dat het mogelijk is het proces te beoordelen op effectiviteit en kwaliteit. Ook is het in veel gevallen mogelijk een duidelijke kosten – batenanalyse te maken. Het geheel, de kwaliteit van het proces en de kosten – baten, kan dan beoordeeld worden. Interessant is om daar ook de rechtmatigheid bij te betrekken, maar zover zijn we hier niet gegaan.<sup>11</sup>

### *Ervaringen uitwisselen*

Het is goed om over interactieve beleidsvorming ervaringen uit te wisselen. Op verschillende terreinen zijn methoden voor de begeleiding van het proces van interactieve beleidsvorming ontwikkeld die toegespitst zijn op de eigen organisatie of het eigen werkterrein. Zij bevatten alle stappen die gezet kunnen worden bij deze begeleiding. De diverse methoden kunnen vergeleken worden en van de ervaringen kan geleerd worden.

### *Begeleiding interactieve beleidsvorming*

Een generieke kern met daar omheen een rijkdom aan keuzes lijkt ons het juiste uitgangspunt om te kijken naar methoden voor de begeleiding van interactieve beleidsvorming. Deze methoden bevatten alle stappen voor deze begeleiding. Die stappen hebben wij in dit rapport gebruikt als inspiratiebron voor het formuleren van criteria voor de evaluatie van interactieve beleidsvorming. Op zoek naar de juiste methode voor de evaluatie van een situatie van interactieve beleidsvorming, zou je hier kunnen spreken van een ‘generieke kern en een cocktail’. Dat wil zeggen dat je bij deze evaluatie altijd gebruik moet maken van criteria als ‘de selectie van de juiste betrokken personen en belangen’. Daarnaast zul je afhankelijk van de situatie moeten zoeken naar criteria die betrekking hebben op bijvoorbeeld volkshuisvesting, of onderwijs.

### *Veel te leren*

Op het gebied van interactief werken valt nog veel te leren. Zeker de verhouding tussen de arena waarin interactieve beleidsvorming plaatsvindt enerzijds en de politiek anderzijds staat ter discussie. Wij hebben in deze studie expliciet een aantal criteria opgevoerd waaraan deze verhouding moet voldoen.

Van de kritiekpunten op interactieve beleidsvorming uit hoofdstuk 2 blijven twee punten open. Eerste is de kritiek dat de feitelijke invloed van bewoners nihil is. De gemeente Amsterdam heeft de suggestie gedaan de inschatting van de invloed van bewoners te meten en gedurende het proces te volgen.

Tweede is de kritiek dat de creatieve inbreng tegenvalt. Dit bleek in Delft inderdaad het geval. We achten het van belang dit als apart criterium op te nemen.

Om werkelijk te kunnen zien of het werken langs interactieve lijnen succesvol is, zou de interactieve aanpak vergeleken moeten worden met andere werkmethoden: eenzijdige overheidsinterventie of het overlaten van handelingen aan het particuliere initiatief.

Wij schatten in dat het nodig is per situatie te kiezen voor een bepaalde aanpak. Een evaluatie-instrument dat de beoordeling mogelijk maakt of voor de juiste aanpak is gekozen, zal moeilijk te ontwerpen zijn, maar lijkt ons bijzonder nuttig.

---

<sup>11</sup> Zie daarvoor § 7.5 van G.M.A. van der Heijden, Een filosofie van behoorlijk bestuur, Deventer, Tjeenk Willink, 2001.



*Kwetsbaarheid maakt succes zichtbaar*

Het kiezen voor een interactieve aanpak waar overheidsinterventie nodig is, kan kwalijke gevolgen hebben. Dit is ook het geval als de overheid zich juist van een rol moet onthouden. Het zou goed zijn in beeld te brengen wanneer welke aanpak het meest geëigend is. Dit kan alleen als de overheid opener wordt over resultaten. Dat maakt kwetsbaar, want falen wordt zichtbaar, maar laat ook zien welke successen behaald worden.

## Lijst van deelnemers ronde tafelgesprek 1/12/2000

De heer H.D.	Albeda	Stichting Rekenschap
De heer F.	Bongers	Dialogic
De heer R.	Bos	Stichting Rekenschap
De heer J.	De Graaf	Provinciale Staten Flevoland
De heer R.	Drijver	Buurtbewoner Oudwijk, Utrecht
De heer W.	Etty	AEF
De heer T.J.	Haan	Ministerie BZK
De heer G.J.	Hoitink	Gemeente Enschede
Mevrouw S.	Müller	KSU Studies
De heer R.R.	Nijman	IBM
De heer B.H.	Pol	Gemeente Skarsterlân
De heer R.	Rijssel	Stichting Buurtwerk Noord
De heer J.	Saris	Bureau De Stad
De heer B.	Sauerbach	Ministerie BZK
De heer J.F.	Schrijver	Ministerie BZK
De heer M.	Schurink	Ministerie BZK
De heer E.	Spaank	Ministerie V & W
De heer J.P.	Van den Berg	Gemeente Delft
De heer G.M.A.	Van der Heijden	Universiteit van Amsterdam
Mevrouw J.	Van Heeswijk	Origin
Mevrouw S.	Van Melis	Ministerie V & W
De heer J.	Vernooij	Gemeente Amsterdam