

Hoofdstuk 7: Interactieve beleidsvorming en de instituties van het lokale bestuur

Arthur Edwards

In: J. Edelenbos & R. Monnikhof (red.). *Lokale interactieve beleidsvorming*. Utrecht: Lemma, 2001: 117-142.

1. Inleiding

Sinds 1990 zijn in gemeenten onder de noemer van ‘politieke en bestuurlijke vernieuwing’ verschillende initiatieven ondernomen om de lokale democratie te vitaliseren en de relatie tussen burgers en bestuur te verbeteren (Gilsing, 1994; Depla, 1995). Een categorie initiatieven is interactieve beleidsvorming. Zowel de experimenten met een lokaal referendum (Elzinga, 1996) als die met interactieve beleidsvorming kunnen worden gezien als aanzetten om vormen van directe democratie te introduceren binnen de bestaande indirecte democratie, een ontwikkeling in de richting van wat door Edelenbos en Monnikhof (1998) is omschreven als een ‘hybride democratie’. Daarmee staat het thema *institutionele verandering* op de agenda. Zijn de experimenten met interactieve beleidsvorming de aanzet van een ingrijpende verandering in de institutionele structuren van de lokale democratie? Of zal interactieve beleidsvorming, zoals Edelenbos en Monnikhof het bijvoorbeeld verwoorden, “dezelfde weg gaan als de inspraak en verworden tot een nieuw krachteloos ritueel?” (p. 2).

De normatieve inzet van interactieve beleidsvorming en de daarmee geïmpliceerde institutionele veranderingen in de lokale beleidsprocessen zijn op het eerste gezicht aanzienlijk. Het concept interactieve beleidsvorming houdt immers in dat burgers in een veel vroeger stadium in de beleidsvoering worden betrokken dan gebruikelijk is bij de meeste inspraakprocedures. De gemeente gaat vooraf een zeker commitment aan ten aanzien van resultaten van het overleg. Het is de bedoeling om in het overleg op basis van openheid en gelijkwaardigheid tot resultaten te komen. Interactieve beleidsvorming impliceert daarom andere zeggenschapsverhoudingen in het lokale bestuur, andere rollen van politici, dagelijkse bestuurders en ambtenaren en ook andere gemeentelijke werkwijzen en organisatievormen dan de gebruikelijke. Hierbij moeten wel twee kanttekeningen worden geplaatst. De eerste is dat ‘interactieve beleidsvorming’ in institutioneel perspectief een allesbehalve eenduidig concept is.

De participatieladder die in dit boek wordt gehanteerd, laat zien dat er verschillende gradaties zijn van ‘interactiviteit’ (zie bijlage II). De hogere treden van de ladder (coproductie en meebeslissen) zouden misschien kunnen leiden tot aanzienlijke institutionele veranderingen ten opzichte van bestaande besluitvormingspatronen, terwijl op lagere treden van de ladder (tot en met adviseren) eerder sprake is van incrementele veranderingen.

De tweede kanttekening is dat ook voor de reikwijdte van de veranderingen geen eenduidige norm voorhanden is. Betekent institutionalisering van interactieve beleidsvorming dat de werkwijzen, zoals die in dit boek worden beschreven, als standaardprocedures gebruikt worden, in principe in alle lokale beleidsprocessen of dat ze tot een repertoire gaan behoren van werkwijzen waaruit in bepaalde gevallen kan worden geput? In dit hoofdstuk wordt hierover geen normatieve positie ingenomen, maar bij wijze van meetlat worden hier de volgende twee criteria voor de reikwijdte van institutionele veranderingen voorgesteld:

- (a) veranderingen in rolopvattingen bij ambtenaren en politici in de richting van een meer open bestuursstijl, waarin meer ruimte en gewicht worden gegeven aan de inbreng van de burger;
- (b) veranderingen in de aanpak van de besluitvorming: uitbreiding van het repertoire van werkwijzen en standaardprocedures met interactieve vormen. Men zou dan kunnen spreken van een ontwikkeling naar grotere ‘methodische wendbaarheid’.

Onder instituties verstaan we naar plaats en tijd gebonden sociale constructies die menselijk gedrag, en daarmee ook het verloop en de uitkomsten van sociaal handelen, in belangrijke mate duurzaam structureren (Visser en Hemerijck, 1998, p.71). Met deze definitie kiezen we voor een sociologische en neo-institutionele invulling van het begrip institutie. Instituties kunnen berusten op formele of informele regels, waaronder staats- en bestuursrechtelijke regels, organisatiestructuren en handelingsvoorschriften, of op gedeelde waarden, normen en andere elementen van cultuur.

Hantering van een institutioneel perspectief geeft op twee manieren fundamenteel richting aan onderzoek naar veranderingsprocessen binnen het lokaal bestuur. In de eerste plaats wordt de aandacht gevestigd op de *inkadering* van het handelen van actoren door instituties. Het gedrag van lokale politici en bestuurders, ambtenaren en burgers, hun voorkeuren, hun (gebruik van) hulpbronnen en keuzes worden gezien als in belangrijke mate gevormd door institutionele structuren. In de tweede plaats duidt het begrip op de *duurzaamheid* van handelingspatronen. Instituties zijn robuust ten opzichte van externe druk. Er is geen sprake van dat instituties zich continu en flexibel aanpassen bij ontwikkelingen in de omgeving. In een

institutioneel perspectief staat juist ‘institutionele traagheid’ op de voorgrond. Bovendien, indien institutionele veranderingen wel plaatsvinden, is ook dan de reikwijdte van de richtingen waarin deze veranderingen kunnen opgaan, gevormd door het bestaande, historisch gegroeide ‘institutionele materiaal’ (Krasner, 1988). Op basis van een institutioneel perspectief kan dus worden verondersteld dat experimenten met interactieve beleidsvorming zeker niet ‘moeiteloos’ zullen leiden tot de veranderingen in de lokale beleidsvoering die in dit concept worden verondersteld. Eerder kan worden verwacht dat de experimenten op allerlei weerstanden en andere remmende mechanismen zullen stuiten.

In dit hoofdstuk wordt nagegaan of dergelijke implicaties empirisch herkenbaar zijn in veranderingen die plaatsvinden in de structuren en processen van de lokale beleidsvoering. De centrale vraag luidt: *hebben de (in dit boek beschreven) experimenten met interactieve beleidsvorming bijgedragen aan institutionele vernieuwing van het lokaal bestuur en welke invloed hebben bestaande instituties op het verloop van de experimenten uitgeoefend?*

In de volgende paragraaf werk ik het in dit hoofdstuk te hanteren institutionele perspectief verder uit. Allereerst besteed ik aandacht aan de focus van de analyse. Het institutiebegrip wordt nader uitgewerkt en in het bijzonder het thema institutionele verandering. Interactieve beleidsvorming wordt geplaatst in een institutioneel perspectief op vernieuwing van het lokaal bestuur. Vervolgens richt ik me op de locus van de analyse: de instituties die vormgeven aan het lokale bestuur en het object van verandering (kunnen) zijn. In het voetspoor van de twee criteria die ik hierboven heb voorgesteld, maak ik onderscheid tussen (1) besluitvormingsregels en (2) rollen van actoren. Aan de hand hiervan worden vier onderzoeksvragen geformuleerd. Vervolgens worden de twee elementen van de locus institutioneel-theoretisch uitgewerkt en vertaald naar aanknopingspunten voor de analyse van de cases (paragraaf 3). In de paragrafen 4 en 5 worden de cases geanalyseerd. In paragraaf 6 worden conclusies getrokken. Dan zal een antwoord worden gegeven op de vraag of de experimentele praktijk met interactieve beleidsvorming gezien kan worden als (aanzet tot) institutionele vernieuwing van het lokaal bestuur.

2. Een institutioneel perspectief op interactieve beleidsvorming en de implicaties daarvan voor het lokaal bestuur

In de inleiding is als een van de uitgangspunten van het neo-institutionalisme aangeduid dat instituties sociale structuren zijn die het individuele handelen inkaderen (Hendriks, 1996). Deze inkadering vindt op verschillende manieren plaats (Visser en Hemerijck, 1998). In de eerste plaats beïnvloeden institutionele structuren de beschikbaarheid van hulpbronnen. Instituties geven immers vorm aan machtsverhoudingen, doordat ze de toegang verdelen tot besluitvormingsprocessen, bevoegdheden informatie en dergelijke. Ook geven instituties spelregels aan voor de wijze waarop hulpbronnen kunnen worden gebruikt in interacties. In de tweede plaats beïnvloeden instituties de belangenpercepties en voorkeuren van actoren. Regelstructuren constitueren een actoridentiteit: zij geven bijvoorbeeld mede vorm aan de zelfdefinities en rolopvattingen van raadsleden en geven daarmee richting aan hun handelingskeuzes. In de derde plaats, specifiek in de context van beleidsprocessen, bepalen instituties mede de politieke agenda, de reikwijdte van beleidsissues die op de agenda kunnen komen en de vorm waarin dat gebeurt. Instituties zijn dus van invloed op de beleidsinhoudelijke dimensie van beleidsprocessen.

Deze inkadering van individueel handelen is niet alleen beperkend ('constraining') maar schept ook een ruimte van mogelijkheden ('enabling'; Giddens, 1984). Daarnaast moet het uitgangspunt dat instituties het individuele handelen inkaderen, worden aangevuld met de aanname dat instituties zelf weer het product zijn van het handelen van actoren, via een keten van onbedoelde gevolgen van dat handelen (Giddens, 1984), en ook voorwerp kunnen zijn van intentioneel, vernieuwend handelen van actoren (Mayntz en Scharpf, 1995).

Een tweede uitgangspunt van het neo-institutionele perspectief is de duurzaamheid van instituties. Instituties geven aan het sociale handelen een routinematig karakter en instituties worden via het sociale handelen gereproduceerd en blijven zo voortbestaan (Giddens, 1984). Het neo-institutionele perspectief vestigt de aandacht op de historische dimensie van bestuurlijke processen. Krasner (1988) heeft met het begrip 'padafhankelijkheid' gewezen op een belangrijk mechanisme dat bijdraagt aan de duurzaamheid van instituties. Eerder gemaakte keuzes, hoe klein ze in eerste instantie ook waren, bepalen in belangrijke mate toekomstige historische trajecten. Wanneer een bepaald traject eenmaal is opgegaan, beperken ze de reikwijdte van de paden die op een bepaald moment beschikbaar of 'haalbaar' zijn. Padafhankelijkheid kan voortvloeien uit het feit dat institutionele routines naarmate ze inslijten en door meer actoren worden gevolgd, steeds efficiënter worden. Verder kunnen routines zich gaandeweg dieper gaan innestelen in institutionele structuren. Ook kan padafhankelijkheid bevorderd worden doordat

ook andere, ‘belendende’ handelingspatronen zich op deze instituties instellen. Naarmate deze institutionalisering in de diepte en in de breedte verder voortschrijdt, is een institutionele constellatie (en Krasner denkt hierbij vooral aan de moderne staat) minder vatbaar voor fundamentele verandering. Ook hier moet de inkadering die padafhankelijkheid met zich meebrengt, zowel in de zin van beperkend als in de zin van mogelijkheden scheppend worden opgevat. Interactieve beleidsvorming kan, als ‘voortzetting van een rijke Nederlandse traditie’ van consensusvorming (Duyvendak en Krouwel, deze bundel) als een padafhankelijke ontwikkeling worden gezien. Die ontwikkeling is beperkend in de zin dat bijvoorbeeld initiatieven voor plebiscitaire vormen van directe democratie (referenda) in Nederland veel meer institutionele weerstand ontmoeten dan elders; aan de andere kant scheidt zij een ruimte van mogelijkheden voor vormen van samenwerking tussen burgers en (lokaal) bestuur die in andere landen niet in die mate worden aangetroffen.

Krasner (1988) noemt een aantal andere factoren die bijdragen aan de duurzaamheid van instituties. Een factor is het vermogen van instituties om hun omgeving te beïnvloeden. Via regelgeving en interacties kunnen bijvoorbeeld bepaalde vervlechtingen ontstaan tussen publieke en private instellingen, waarin zich een eigen cultuur en organisationele structuur ontwikkelen. Deze factor zou bij interactieve beleidsvorming bijvoorbeeld een rol kunnen spelen in situaties waarin hecht verankerde interactiepatronen tussen particulier initiatief en overheid een barrière vormen voor coproductie met individuele burgers (zie ook Wille, deze bundel).

Daar komt bij dat in instituties ook bepaalde commitments verankerd zijn ten aanzien van het soort expertise waarop een beroep wordt gedaan en de wijze waarop informatie wordt verzameld en verwerkt. Een van de pointes van interactieve beleidsvorming is nu juist dat de verzameling en verwerking van informatie in belangrijke mate interactief plaatsvinden en dat de specifieke expertise van burgers serieus wordt genomen (Van der Most e.a., 1998; zie Monnikhof en Edelenbos, deze bundel). Bestaande standaardprocedures kunnen een taai leven leiden, ook wanneer ze (vanuit het perspectief van een externe waarnemer) slechter gaan functioneren of zelfs contra-productief worden.

Een derde factor die Krasner noemt, deels ook een uitvloeisel van de beide vorige, is de interne weerstand die ontstaat tegen de organisationele herstructureringen waarmee institutionele vernieuwingen vergezeld gaan. Vooral in situaties van onzekerheid, waarbij de gunstige lange termijn effecten van reorganisaties niet overtuigend kunnen worden aangetoond, zal de weerstand van groepen die erdoor worden benadeeld aanzienlijk zijn en ook gewicht in de schaal leggen.

Daarbij komt als volgende factor de recruitering van personeel. In sterk geprofessionaliseerde overheidsorganisaties kan selectieve recruitering leiden tot een sterke socialisatie in de cultuur van de organisatie.

Tenslotte wijst Krasner op een samenstel van contextuele kenmerken die karakteristiek zijn voor overheidsorganisaties. Indien competitie beperkt is of afwezig, het voortbestaan van een organisatie niet op het spel staat en de omgeving vooral bestaat uit andere organisaties, zullen organisaties neigen tot 'isomorfisme'. Normatieve druk, onderlinge nabootsing en andere mechanismen dragen ertoe bij dat organisaties prioriteit geven aan aanpassing binnen de organisationele omgeving. Hierbij kan worden opgemerkt dat dezelfde mechanismen in een periode waarin een verandering wortel begint te schieten, kunnen zorgen voor een snelle verbreiding ervan op het niveau van de populatie van organisaties. Isomorfisme kan dus ook een rol spelen bij het verklaren van de sterke verbreiding van interactieve beleidsvorming onder de Nederlandse gemeenten (vgl. Van de Peppel, deze bundel).

De nadruk die in Krasner's benadering ligt op institutionele duurzaamheid, mag niet afleiden van de noodzaak om ook institutionele verandering te verklaren. Institutionele verandering heeft, aldus Krasner (1984, 1988) een episodisch karakter. Lange periodes van relatieve stabiliteit worden afgewisseld door korte periodes van snelle verandering. In de loop van hun relatief stabiele periodes gaan instituties slijten en neemt de kwaliteit van hun functioneren af. De hierboven besproken mechanismen beperken in aanzienlijke mate de flexibiliteit waarmee instituties zich aanpassen aan de veranderde omstandigheden, maar indien de externe druk samengaat met interne druk en machtsevenwichten zich gaan wijzigen, kunnen zich 'kritieke breukvlakken' voordoen waarin 'institutionele ondernemers' met nieuwe concepten het initiatief kunnen nemen en richting geven aan vernieuwingen (Visser en Hemerijck, 1998, p.78).

Van een dergelijk kritieke breuklijn kan mogelijk worden gesproken met betrekking tot het lokale bestuur. Het laat zich reconstrueren rondom de positie van het raadslid. Extern staan lokale politici voor de opgave hun relaties met de burger te vernieuwen. In de bewoordingen van Elzinga (1999) verlangt de burger zowel zichtbaar politiek leiderschap dat de kans moet krijgen te besturen, als mogelijkheden om, uiterst selectief weliswaar, in lokale beleidsprocessen effectief te participeren. Intern staan de verhoudingen tussen raad, dagelijks bestuur en ambtelijk apparaat fundamenteel ter discussie. De traditionele rol van de raad als 'medebestuurder' is steeds meer uitgehold door de dominante positie van het college. De controlerende rol van de raad kan niet effectief genoeg worden uitgeoefend vanwege staatsrechtelijke belemmeringen,

zoals het raadslidmaatschap van wethouders en het ontbreken van voldoende instrumenten. Verder vindt binnen het ambtelijk apparaat een oriëntatie plaats op ‘vraaggericht werken’. Ambtenaren zoeken en onderhouden eigen verbindingen met de lokale samenleving. In deze omstandigheden zijn er kansen voor institutionele vernieuwing van het lokaal bestuur. Een strategische kwestie is daarbij hoe een versterkte rol van de raad binnen meer dualistische verhoudingen zich laat koppelen met interactief bestuur.

Met de begrippen interne en externe druk en kritieke breukvlakken verwijst Krasner vooral naar bepaalde condities die institutionele verandering in de hand kunnen werken. Daarnaast zou ook het actorniveau in de analyse moeten worden betrokken. In deze zin kan het pleidooi van Visser en Hemerijck (1998) worden opgevat om de analyse aan te vullen met inzichten over leerprocessen.

Als we vervolgens kijken naar de locus, het object van onze institutionele verkenning, dan kunnen we de institutionele implicaties van interactieve beleidsvorming als volgt in kaart brengen (vgl. Kiser en Ostrom, 1982). Interactieve beleidsvorming impliceert in de eerste plaats een bepaalde *aanpak van collectieve besluitvorming*. De indirecte representatieve democratie wordt immers aangevuld met (deliberatieve) vormen van directe democratie. Het politieke primaat van het gekozen bestuur wordt gerelativeerd. Het is de vraag of interactieve beleidsvorming moeiteloos kan worden ingepast in de bestaande ‘constitutionele’ regels waarin de lokale beleidsvoering is ingebed. De institutionalisering zal vervolgens zijn beslag krijgen in de werkwijzen en standaardprocedures die in lokale beleidsprocessen worden toegepast, zoals bij het verzamelen en verwerken van informatie en bij overlegprocedures (zowel intern-gemeentelijk als extern). Deze veranderingen op het niveau van de processen kunnen ook diverse implicaties hebben voor gemeentelijke organisatiestructuren.

In de tweede plaats vergt de institutionalisering van interactieve beleidsvorming de nodige veranderingen in het dagelijkse handelen van actoren. Ze brengt andere *rollen* met zich mee van politici, bestuurders, ambtenaren, burgers en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties.

Samengevat, analyseer ik de institutionele implicaties van interactieve beleidsvorming op twee niveaus:

- 1) de aanpak van collectieve besluitvorming;
- 2) het rolgedrag van actoren.

De institutionalisering van interactieve beleidsvorming in de lokale praktijk zal om succesvol te kunnen zijn op beide niveaus moeten plaatsvinden. Als aanpak van collectieve besluitvorming dient interactieve beleidsvorming te worden gedragen door daarbij passende rolopvattingen van actoren. Op beide niveaus kunnen dus ook belemmerende factoren, weerstanden en dergelijke worden aangegeven.

Tegen deze achtergrond in locus en focus formuleer ik vier deelvragen. De eerste twee deelvragen kijken naar instituties als intermediaire factoren en de wijze waarop ze het verloop van de experimenten hebben beïnvloed. De conditionering van interactieve beleidsvorming vanuit de bestaande instituties staat dan centraal. De laatste twee deelvragen zijn gericht op (indicaties voor) institutionele vernieuwing.

Onderzoeksvragen

1. Welke invloed hebben bestaande constitutionele regels, werkwijzen, procedures en organisatiestructuren op het verloop van de experimenten uitgeoefend?
2. Welke invloed hebben de rollen van politici, dagelijkse bestuurders en ambtenaren op het verloop van de experimenten gehad?
3. Welke effecten hebben de interactieve beleidsprocessen op de rolopvattingen van deze actoren gehad?
4. Welke effecten hebben de experimenten gehad op gemeentelijke werkwijzen, procedures en organisatiestructuren?

3. Uitwerking van de institutionele implicaties van interactieve beleidsvorming: aanknopingspunten voor de analyse

3.1 Het niveau van collectieve besluitvorming

Interactieve beleidsvorming introduceert een vorm van directe, *deliberatieve* democratie binnen de representatieve democratie. In een deliberatieve conceptie van democratie worden politieke besluiten genomen in onderling beraad tussen burgers, maatschappelijke groepen en (overheids)organisaties. Met de introductie van interactieve beleidsvorming komt een hybride arrangement tot stand waarin het staatsrechtelijke leerstuk van het politieke primaat onder druk

komt te staan. Volgens dit leerstuk moeten de oordelen van de gekozen politieke gezagsdragers, als uitvoerders van de 'wil van het volk', prevaleren boven de opvattingen van ambtenaren of maatschappelijke groeperingen.

De mate waarin interactieve beleidsvormingsarrangementen afstand nemen van het politieke primaat, wordt hier geoperationaliseerd aan de hand van de participatieladder (bijlage II). Die geeft niet alleen verschillende gradaties aan in de participatie van burgers, maar ook in de zwaarte van het commitment van het bestuur aan de resultaten. Bij advisering verplicht het bestuur zich weliswaar om de overlegresultaten volwaardig te laten meespelen in de besluitvorming, maar in de finale besluitvorming kan zij een eigen afweging tot gelding brengen. Op het niveau van meebeslissen is alleen nog sprake van toetsing door het bestuur aan vooraf gestelde randvoorwaarden. Op het niveau tussen deze twee treden ligt coproductie. Hierbij committeert het bestuur er zich aan om de resultaten van het overleg terug te laten komen in het finale besluitvormingsresultaat. Dit laat nog wel ruimte voor een eigen 'politieke bewerking' door het bestuur.

Zoals in paragraaf 1 is gesteld, houdt institutionalisering van interactieve beleidsvorming verder ook in dat interactieve werkwijzen en procedures deel gaan uitmaken van het repertoire waarmee in principe alle onderdelen van het gemeentelijk apparaat kunnen werken.

Interactieve beleidsvorming heeft in de eerste plaats implicaties voor de *processen* van collectieve besluitvorming. Kernpunt is dat een sequentiële aanpak plaatsmaakt voor een parallelle aanpak van besluitvorming (Van Dam e.a., 1996). Bij een sequentiële aanpak wordt eerst getracht overeenstemming te bereiken in bestuurlijke kring (na voorbereiding binnen het ambtelijk apparaat), vervolgens wordt politieke steun gezocht en tenslotte wordt gestreefd naar maatschappelijk draagvlak. Bij parallelle besluitvorming participeren alle betrokkenen tegelijkertijd in de besluitvorming, vanaf het begin van de probleemdefiniëring tot en met de beoordeling van mogelijke oplossingen. Volledige paralleliteit is uiteraard uitgesloten in die zin dat de finale besluitvorming blijft voorbehouden aan de raad.

In de cases kunnen we de institutionele implicaties van deze overgang op twee manieren waarnemen:

- (a) er doen zich fricties voor tussen de parallelle bijdragen van ambtenaren, bestuurders, politici en burgers;
- (b) actoren trachten hun 'klassieke' rol volgens de sequentiële aanpak tot gelding te brengen.

Interactieve beleidsvorming heeft tevens implicaties voor de *organisatie* van het gemeentelijk apparaat. De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991, p.73) wijzen er op dat de hiërarchische structuur van overheidsorganisaties slecht past bij een strategie van meerzijdige sturing. Interactief bestuur impliceert dat de top van de overheidsorganisatie invloed verliest ten gunste van echelons die in direct contact staan met burgers en maatschappelijke organisaties. Interactieve beleidsvorming staat eveneens op gespannen voet met functionele arbeidsverdeling. Probleempercepties van burgers storen zich niet aan verkokerde organisatiestructuren. Deze verkokering zal dus een belemmerende factor kunnen zijn bij het formuleren en uitvoeren van oplossingen.

Hetzelfde zou kunnen opgaan voor basisroutines als de begrotingscyclus. Het is de vraag of de 'temporele logica' van de begrotingscyclus wel aansluit bij de spontaniteit waarmee burgers hun ideeën en verlangens naar voren brengen. Het kan interactieve beleidsprocessen frustreren als de discipline van de begrotingscyclus afbreuk doet aan het uitzicht op concrete resultaten.

3.2 *Rolgedrag van actoren*

Omdat burgers in principe op gelijkwaardige voet aan de beleidsvorming gaan deelnemen en aan het resultaat van hun betrokkenheid een zekere status wordt toegekend, vergt interactieve beleidsvorming andere rolopvattingen van politici (raadsleden, dagelijkse bestuurders) en ambtenaren.

De rol van politici in interactieve beleidsvorming

Hierboven is aangegeven, dat interactieve beleidsvorming op gespannen voet staat met het leerstuk van het politieke primaat. In deze opvatting maken volksvertegenwoordigers, als het op besluitvorming aankomt, een autonome afweging die altijd prevaleert boven de adviezen van ambtenaren of wensen van burgers. Interactieve beleidsvorming doet weliswaar geen afbreuk aan de formele beslissingsbevoegdheid van politici, maar als het gaat om coproductie van beleid wordt de exclusiviteit van de beslissingsmacht van de volksvertegenwoordiging wel gerelativeerd. Van coproductie gaat onvermijdelijk een zekere mate van binding uit - al is die dan niet formeel - op de besluitvorming. Politici komen daarmee in een lastig parket. Ze kunnen kiezen voor een afzijdige rol in het interactieve proces om te voorkomen dat zij feitelijk aan de resultaten ervan worden gebonden. Dat zal echter tot gevolg kunnen hebben dat zij zichzelf (verder) marginaliseren, terwijl zij zich aan de resultaten - op straffe van onvrede in de lokale samenleving - toch niet meer kunnen onttrekken. Klijn en Koppenjan (1999) hebben een andere

gedragslijn voorgesteld. Volgens deze gedragslijn kan de rol van politici bij het begin van het proces worden aangeduid in termen van ‘maatgevende politiek’. Politici kunnen inhoudelijke randvoorwaarden, hoofdlijnen en dergelijke aangeven en daarnaast randvoorwaarden stellen met het oog op de kwaliteit van het besluitvormingsproces. Tijdens het proces zullen politici betrokken moeten blijven om van de discussie en van de voorstellen die ontwikkeld worden tenminste op de hoogte te blijven. Gegeven hun beperkte tijd zal die betrokkenheid in het algemeen niet groot zijn. Via terugkoppelingsmomenten kunnen politici het interactieve proces eventueel bijsturen (of hun eigen randvoorwaarden bijstellen). Aan het eind van het proces wordt niet een kant en klare oplossing aan politici gepresenteerd, maar een pakket met (deels) concurrerende voorstellen. Via een proces van combineren en selecteren kunnen politici, aldus Klijn en Koppenjan (1999, p.64), een mix creëren waarbij uiteenlopende maatschappelijke preferenties worden gehonoreerd. Dit komt overeen met wat we hierboven de ruimte voor ‘politieke bewerking’ noemden bij coproductie.

Samengevat, kan de rol van politici worden geanalyseerd aan de hand van drie aandachtspunten, waarbij politici steeds verschillende gedragsopties hebben (op basis van Klijn en Koppenjan, 1999):

(1) het stellen van randvoorwaarden:

- er worden geen, onvoldoende dan wel voor betrokkenen onduidelijke randvoorwaarden gesteld;
- er worden wel randvoorwaarden gesteld, maar dit gebeurt eenzijdig;
- er worden (in overleg) randvoorwaarden gesteld die richtinggevend zijn en voor tussentijdse bijstelling vatbaar.

(2) de deelname tijdens het proces:

- de politici participeren niet, al of niet uit vrees in een later stadium gebonden te zijn;
- politici blijven bij het proces betrokken, eventueel via terugkoppelingsmomenten, waarbij zij het proces kunnen bijsturen.

(3) de wijze van omgaan met de resultaten:

- de politici nemen een besluit, zonder zich aan de uitkomsten van het proces veel gelegen te laten liggen;
- de politici creëren uit de voorstellen een mix die voor de deelnemers herkenbaar is en aan

- zoveel mogelijk maatschappelijke preferenties tegemoet komt;
- de politici volstaan met het overnemen van de resultaten.

De rol van ambtenaren in interactieve beleidsvorming

Binnen de bestaande institutionele verhoudingen staat de ambtenaar in een spanningsveld tussen een Weberiaanse functionaris die regelconform handelt en strikt loyaal is aan de politieke leiding en een professional die op grond van expertise over een zekere mate van autonomie beschikt en eigen relaties en aanpassingsmechanismen ontwikkelt ten opzichte van de omgeving. Interactieve beleidsvorming introduceert een 'derde' model, waarin het accent komt te liggen op een faciliterende rol in arrangementen waarin bestuurders, politici, burgers en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties een gelijkwaardige positie innemen. In deze faciliterende rol brengen ambtelijke medewerkers kennis en informatie in om de meningsvorming bij alle deelnemers te ondersteunen, en leveren zij ook bijdragen aan de organisatie en aanpak (Kalk, 1996, p.196). Als professionals zullen ambtenaren bereid moeten zijn in die zin hun rol te relativeren, dat zij bereid zijn burgers te erkennen als een partij die een bepaald type deskundigheid (ervarings- en belevingsdeskundigheid) inbrengt. Zij zullen daarbij in staat moeten zijn een brug te slaan tussen de ideeën en de beleving van bewoners enerzijds en de taakoriëntaties binnen de diensten anderzijds (Gossink, 1995, p.64).

Om deze veranderingen in ambtelijke rolvullingen in kaart te brengen maken we gebruik van een typologie die is ontwikkeld door Hartman en Tops (1987, pp.340-342). In deze typologie zijn voorstellingen ondergebracht die ambtenaren hebben van de functie en het functioneren van de overheid en van hun eigen rol daarin. Het gaat om meestal impliciete veronderstellingen over het eigen werk die richtinggevend zijn voor het concrete gedrag en de keuzen die daarin gemaakt worden. Zij onderscheiden vier basistypen.

1. 'Der Beamte ohne Eigenschaften'

Dit is de ambtenaar die 'zonder engagement met de te verrichten werkzaamheden alle klussen tracht te klaren die op zijn bord worden geschoven'. In de contacten met de omgeving functioneert dit type ambtenaar als een soort 'doorgeefluik'.

2. De deskundige

De deskundige is erop gericht de 'eigen' deskundigheid of die van de eigen afdeling tot gelding te brengen. De eigen taak of die van de afdeling vormt de legitimatie van de gekozen handelwij-

ze. Wanneer een deskundige onderhandelingen voert, staat voor hem centraal: hoe sleep ik er het meeste uit? Hoe kan ik zoveel mogelijk van ‘mijn’ deskundigheid in het eindresultaat laten doorklinken?

In de contacten met de omgeving is bij dit type sprake van een zekere arrogantie ten opzichte van actoren die gezien worden als vertegenwoordigers van deelbelangen. Respect wordt getoond voor de inbreng van andere (erkende en onmisbaar geachte) expertise.

3. De onderhandelaar

Ook de onderhandelaar beschouwt zichzelf als vertegenwoordiger van een bepaald belang, maar in tegenstelling tot de deskundige is hij gericht op het bereiken van een redelijk compromis met de andere betrokkenen. Deze worden niet alleen beschouwd als lastige tegenstanders, maar ook als representanten van legitieme belangen, waarmee compromissen moeten worden gesloten.

4. De verbinder

Dit is de ambtenaar die met anderen tot een gezamenlijke probleemdefinitie en probleemaanpak tracht te komen. De betrokkenheid van anderen wordt niet primair als lastig ervaren, maar als voorwaarde voor het ontwikkelen van goede voorstellen die over een breed draagvlak beschikken en als zinvol worden beschouwd.

Het verschil tussen de onderhandelaar en de verbinder is dat de laatste met andere actoren een commitment aangaat om tot beleidsvoorstellen te komen die gemeenschappelijk gedragen worden. Veel meer dan bij onderhandelingen het geval is, is sprake van een gezamenlijk leerproces waarbij voorkeuren en opvattingen over problemen en oplossingen voor wederzijdse beïnvloeding vatbaar zijn.

In de contacten met de omgeving is dit type ambtenaar gericht op het tot stand brengen van wederzijds commitment tussen de betrokken actoren. Hij doet dat in een ondersteunende rol; tijdens het proces is die ondersteuning niet alleen bestemd voor actoren binnen het politieke domein, maar ook binnen het publieke domein.

4. De invloed van bestaande instituties op interactieve beleidsvorming

In deze paragraaf schets ik de invloed van bestaande lokale instituties op de vijf interactieve beleidsprocessen. Eerst ga ik in op de invloed van bestaande regels, werkwijzen en procedures

op het verloop van het interactieve proces (paragraaf 4.1). Vervolgens beschrijf ik in paragraaf 4.2 de invloed van bestaande rollen op de nieuwe rolverdeling in het interactieve beleidsproces, van politici, bestuurders en ambtenaren.

4.1 De invloed van bestaande constitutionele regels, werkwijzen, procedures en organisatievormen op het verloop van de experimenten

Constitutionele regels

De *staatsrechtelijke* inbedding van de experimenten kan worden afgeleid uit de aard van het commitment dat de gemeenten zijn aangegaan, met name de status die aan de resultaten van het interactieve proces is toegekend en toezeggingen die zijn gedaan over hoe met de resultaten in de verdere politieke besluitvorming zal worden omgegaan. Deze indicaties kunnen vervolgens worden vertaald naar de participatieladder. Een duidelijk voorbeeld biedt de casus Leerdam. De overleggroep die het herinrichtingsplan zou gaan maken voor het Europaplein, werd door de wethouder officieel geïnstalleerd als adviesorgaan van de gemeente. Zij kreeg de toezegging dat het herinrichtingsplan, indien dit zou passen binnen de door de gemeente vastgestelde randvoorwaarden, zonder wijzigingen door het college zou worden voorgesteld aan de gemeenteraad. Het resultaat van het overleg zou de status van ‘zwaarwegend advies’ krijgen, waarvan de gemeenteraad alleen met goede argumenten zou kunnen afwijken. In termen van de participatieladder wordt hier feitelijk de trede ‘meebeslissen’ benaderd, al is er nog geen sprake van zelfbinding door de gemeenteraad. In de evaluatie gaven de betrokkenen zelf aan dat het proces tussen coproductie en meebeslissen zit, hetgeen een uitstekende inschatting lijkt.

In Enschede werd in het Procesplan een van de uitgangspunten van de IPP-opzet overgenomen dat wordt gestreefd ‘naar concrete resultaten waarin zoveel mogelijk deelnemers zich kunnen herkennen’. Deze resultaten zouden moeten bestaan uit ‘inhoudelijk goed uitgewerkte voorstellen en oplossingen waaruit uiteindelijk de raad een verantwoorde keuze kan maken’. Daartoe zou - eveneens in overeenstemming met de IPP-opzet - een nota met beslispunten door het college aan de raad worden aangeboden. Er werden een overleggroep Stadserf en een financiële werkgroep door de wethouder geïnstalleerd. De voorstellen van deze werkgroepen zouden worden verwerkt tot de nota van beslispunten. In de loop van het proces werd de status van de overleggroep Stadserf in feite nog verhoogd door de afspraak dat de wethouder de resterende vergaderingen zou bijwonen. De formule ‘voorstellen en oplossingen waaruit de raad een keuze kan maken’ vormde weliswaar een lichtere zelfbinding dan die in

Leerdam, maar hield wel de principe-toezegging in dat de raad binnen de ruimte van de voorstellen van de werkgroep zou blijven. Er is sprake van coproductie.

In De Bilt werd volstaan met het overnemen van de IPP-opzet. Ook in dit geval zou dus sprake zijn van een door het college opgestelde nota van beslispunten voor de raad, op basis van de overlegresultaten. De inbedding is dus formeel ongeveer dezelfde als in Enschede (coproductie), zij het dat het bestuur niet zelf een formulering gaf van de beoogde status van de overlegresultaten. In de gemeente De Bilt heeft van meet af aan onduidelijkheid bestaan bij de deelnemers over de status van de resultaten van het interactieve proces.

In Zeewolde werd afgesproken dat de werkateliers voorstellen zouden ontwikkelen en dat deze voorstellen in een ontmoeting met het college door de ateliers zouden worden toegelicht en verdedigd. Vervolgens zouden B en W hun prioriteiten vaststellen, deze prioriteiten bespreken met de ateliers en tenslotte een voordracht doen voor besluitvorming in de raad. Ook deze formuleringen kunnen worden opgevat als coproductie omdat de selectie en prioritering betrekking hebben op de overlegresultaten.

In Hellevoetsluis werd op twee momenten een formulering gegeven van de door de gemeente toegekende status aan de overlegresultaten. Aan het begin van het proces werd gesteld dat als de interactieve beleidsvorming tot concrete en breed gedragen keuzes zou leiden, het gemeentebestuur deze 'positief zou benaderen'. Bij de start van de Werkgroep ontmoetingsplekken werd door de ambtenaar jeugd en jongeren aangegeven dat de gemeente 'de adviezen uit de werkgroep, mits financieel haalbaar, positief zou benaderen'. De formulering 'positief benaderen' is niet erg helder, maar lijkt te zwak om te kunnen spreken van coproductie. Eerder is sprake van advisering.

De conclusie is dat de door de gemeente vooraf toegekende status aan de overlegresultaten varieert en dat in sommige gevallen ook sprake was van onduidelijkheid hierover. De casus Leerdam laat wel zien dat een toereikende inbedding van interactieve beleidsvorming op het niveau van (tenminste) coproductie binnen de bestaande publiekrechtelijke kaders mogelijk is.

Tabel 1: De constitutionele inbedding van de experimenten

	De Bilt	Hellevoetsluis	Leerdam	Enschede	Zeewolde
Toegezegde status overlegresultaten	Volgens IPP-opzet: verwerking van resultaten in nota van beslispunten voor de raad	Adviezen die mits concreet, breed gedragen en financieel haalbaar, positief zullen worden benaderd	Zwaarwegend advies waarvan de raad alleen met goede argumenten kan afwijken	Voorstellen waaruit de raad een verantwoorde keuze zal kunnen maken	Voorstellen waaruit de raad haar prioriteiten zal vaststellen
Niveau op participatieladder	Coproductie	Advisering	Coproductie/ Meebeslissen	Coproductie	Coproductie

Op een geheel andere manier heeft de representatieve democratie het proces bij een aantal experimenten parten gespeeld. Met name in De Bilt en Zeewolde hebben de gemeenteraadsverkiezingen van 1998 stevig geïntervenieerd. In De Bilt hebben zij een politieke rationaliteit in het spel gebracht die belemmerend heeft gewerkt. Raadsleden waren vlak voor de verkiezingen erg terughoudend in het doen van inhoudelijke uitspraken over de voorstellen in de werkateliers, en dat juist in de periode waarin de openbare tussenpresentatie plaatsvond. Dit leidde tot irritatie en versterkte het wantrouwen bij de deelnemers tegenover het gemeentebestuur en de politiek. In Zeewolde hebben de verkiezingen enerzijds een stimulerende invloed gehad. De relatie tussen burgers en bestuur kreeg in de verkiezingscampagne veel aandacht en de goede resultaten van de lokale partijen hebben bijgedragen aan een gunstig klimaat voor bestuurlijke vernieuwing. Anderzijds hebben ze het project ook enige tijd belemmerd, onder meer omdat de aandacht van de nieuwe dagelijkse bestuurders eerst naar andere zaken uitging.

Tenslotte kan aan het ‘afketsen’ van de draagvlakpeiling in De Bilt een institutionele interpretatie worden gegeven. De IPP-opzet voorziet in een draagvlakpeiling onder een representatieve steekproef van de bevolking bij verschillen van inzicht over oplossingen. Daarmee wordt aan het interactieve beleidsvormingsarrangement een plebiscitair element toegevoegd, waarmee de representatieve democratische procedures verder onder druk worden gezet.

Sequentiële versus parallelle besluitvorming

In paragraaf 3.1 zijn twee situaties onderscheiden waarin de klassieke sequentiële aanpak van besluitvorming een schaduw kan werpen over de in interactieve beleidsvorming geïmpliceerde overgang naar een parallelle aanpak: (1) fricties tussen bijdragen van actoren, (2) het door actoren tot gelding brengen van posities die zij vervullen in de sequentiële aanpak.

Fricities of ontbrekende afstemming tussen bijdragen van actoren hebben zich op verschillende manieren voorgedaan. Karakteristiek voor het verloop van het experiment in Zeewolde was dat er weinig directe communicatie heeft plaatsgevonden tussen het publieke, ambtelijke en politiek-bestuurlijke domein over de haalbaarheid van de (mogelijke) voorstellen van de ateliers. Pas toen de werkatelier hun aanbevelingen presenteerden bij het college kwamen problemen naar voren van politieke haalbaarheid. De gemeenteraad heeft zich tijdens het proces (op een tweetal issues na) niet uitgesproken over de voorstellen van de ateliers.

Karakteristiek was ook de gang van zaken in De Bilt. Na een constructief begin in de eerste fase van de werkateliers, waarbij de burgers het gevoel hadden dat zij echt een dialoog aan konden gaan met de gemeente, trad een teruggang in bij de ‘tussenpresentatie’ en de tweede fase van de werkateliers. Gezien de komende gemeenteraadsverkiezingen schrokken raadsleden ervoor terug richtinggevende uitspraken te doen. Raadsleden reageerden volgens de burgers vaag en terughoudend en gaven bovendien niet duidelijk aan hoe er met de resultaten zou worden omgegaan.

In Hellevoetsluis was de communicatie in de werkgroep Ontmoetingsplekken tussen burgers, raadsleden, politiemensen en opbouwwerkers meerzijdig en constructief. Maar omdat het college aan het begin van het proces geen duidelijke randvoorwaarden had gesteld en het ‘verlanglijstje’ in de werkgroep te omvangrijk werd, zag het zich genoodzaakt tussentijds nadere randvoorwaarden te formuleren. De afwezigheid van de wethouder op enkele cruciale momenten in de werkgroep droeg mede bij aan deze situatie. Het overleg in de werkgroep moest enkele maanden worden onderbroken om via andere overlegsituaties alsnog tot de gewenste prioriteitsstelling te komen.

In Enschede kwamen fricties naar voren rond het functioneren van de ambtelijke projectgroep. Deze projectgroep had tot taak gekregen de voorstellen van de twee werkgroepen te verwerken met het oog op de later door B en W op te stellen raadsvoordracht. Deze taak ligt sterk in de lijn van de klassieke ondersteunende taak van het ambtelijk apparaat ten opzichte van het college. Volgens veel deelnemers heeft de projectgroep nogal wat inhoudelijke initiatieven naar zich toetrokken en ging de overleggroep Stadserf als klankbord functioneren van de ambtelijke projectgroep. Hier zien we dat de klassieke arbeidsverdeling in de gemeente een belemmering kan vormen voor een gelijkwaardige positie van burgers aan de ‘ronde tafel’.

De casus Leerdam laat zien dat besluitvormingsprocedures over lopende kwesties of over de begroting de voortgang van een interactief beleidsproces kunnen belemmeren. Besluitvorming van de raad om parkeergeld te gaan heffen op het Europaplein heeft het project

enige tijd doorkruist. Het besluit was ingegeven door de noodzaak een begrotingstekort te dekken. Ook in Enschede was de afstemming met lopende projecten in het centrum een probleem. De Overleggroep werd onvoldoende op de hoogte gehouden van de ontwikkeling in andere projecten. Bovendien kreeg hetzelfde gebied zo te maken met verschillende bestuursstijlen wat leidde tot onduidelijkheid bij de deelnemers.

Vooraf in de fase van de voorbereiding van de politieke besluitvorming heeft de klassieke sequentiële arbeidsverdeling tussen ambtelijk apparaat, college en raad in verschillende cases op de afloop haar stempel gedrukt. Volgens de uitgangspunten van de IPP-opzet zou het college op basis van de overlegresultaten een nota van beslispunten opstellen voor de raad. Deze nota zou 'in consultatie met de andere participanten' worden opgesteld. Bij verschillen van inzicht zouden alternatieve beslispunten worden voorgelegd. Ook zouden de raadsfracties zich in een openbare bijeenkomst uitspreken over de beslispunten, alvorens hierover in de raad beslissingen te nemen. We zien hierin nog de contouren van de sequentiële werkwijze, maar die is door parallelle overleg- en discussiemomenten ingekaderd. Hier ligt een cruciale koppeling tussen directe en representatieve democratie. Om het in neo-institutionalistische termen uit te drukken: de IPP-opzet geeft een mogelijkheid aan om een regelsysteem voor parallelle besluitvorming te incorporeren binnen het bestaande regelsysteem voor sequentiële besluitvorming.

Een duidelijk voorbeeld van een terugval in sequentialiteit biedt de casus Hellevoetsluis. Hier boog het ambtelijk apparaat zich over de voorkeurslocaties voor een discotheek die de werkgroep Uitgaan begin juli 1998 had aangegeven. Het duurde acht maanden voordat het ambtelijk advies klaar was, en nog een maand voordat B en W hierover een besluit hadden genomen en de deelnemers van de vroegere werkgroep over deze uitkomst werden geïnformeerd. Ook in Zeewolde en De Bilt zien we dat de gevestigde instituties in de eindfase als het ware terrein teruggewonnen. In Zeewolde ging het college, nadat de werkateliers hun aanbevelingen aan het college hadden gepresenteerd, hiermee aan de slag. Het college koos haar prioriteiten en presenteerde deze in een openbare bijeenkomst. De raadsleden gaven toen echter aan dat ze er niets voor voelden om in een openbare bijeenkomst hun visie op de ateliervoorstellen en de reactie van het college hierop te geven. De raadsleden stonden op een regulier traject, waarin zij hun standpunt zouden bepalen in de raad bij de besluitvorming over het voorstel van het college. In De Bilt werd de nota van beslispunten (het 'einddocument') in eerste instantie geschreven door een externe deskundige, die opsteller was geweest van de gemeentelijke brochure 'De Bilt in beweging' (het startdocument van het proces) in samenspraak

met de burgemeester. Vervolgens legde de ambtelijke interim-projectleider, mede op basis van met het college gevoerde interviews, een tweede slag over het document. De consultatie van de participanten bestond uit een meeleeesrol voor de leden van de klankbordgroep, waarin ‘vertegenwoordigers’ van de zeven werkateliers zaten. Zij konden wijzigingen voorstellen in ‘hun’ delen van het concept. De nota werd in een slotdebat aan de deelnemers gepresenteerd. De atelierdeelnemers waren niet tevreden over de openbare verantwoording van het bestuur.

In Enschede heeft zich een terugval van parallelle naar sequentiële besluitvorming niet voorgedaan. Dit was vooral te danken aan het feit dat de participanten overeenstemming bereikten over oplossingsrichtingen en het dagelijks bestuur in het proces al een actieve rol had gespeeld. Bovendien was het uiteindelijke resultaat alleen nog een beleidskader, voor de uitwerking waarvan het gemeentebestuur de toezegging deed opnieuw een interactieve aanpak te zullen volgen. Ook in Leerdam bereikten de participanten overeenstemming over een resultaat dat door de raad (conform haar zelfbinding aan het begin van het proces) overgenomen kon worden en dat dus geen behoefte oproep aan ambtelijke of politieke selectie- of vertaalslagen.

Intern-ambtelijke organisatie, werkwijzen en procedures

De gemeente De Bilt kent een sectorenmodel dat tot verkokering heeft geleid. Een van de doelstellingen van het gemeentebestuur met het experiment was om een integrale aanpak van de grond te krijgen, waarbij de ambtenaren min of meer gedwongen zouden worden met elkaar samen te werken en de knelpunten op het gebied van de ruimtelijke ordening met elkaar in verband te brengen. Deze doelstelling is nauwelijks bereikt. Niet alleen de ambtelijke structuur, maar ook de cultuur bleken niet rijp genoeg om een interactief proces in dit opzicht goed te kunnen uitvoeren. Mogelijk speelde hier ook een rol dat het ambtelijke draagvlak voor het proces beperkt was. De wil tot medewerking aan verzoeken van de projectleider was regelmatig gering, waarschijnlijk ook door het tijdsbeslag. Ook in Zeewolde had de projectorganisatie te weinig status binnen de gemeentelijke organisatie. Ze had onvoldoende bevoegdheden en werd te weinig gesteund door het bestuur. Veel ambtenaren in de projectorganisatie hadden onvoldoende ruimte in hun werkplanning gekregen om in het project activiteiten te ontplooiën. Verder ontbrak het in deze gemeente aan een goede aansluiting van het project bij de beleids- en begrotingscyclus van de gemeente. Dit probleem kwam tevens in Hellevoetsluis naar voren. Als het gaat om concrete, kleinschalige voorzieningen zijn burgers gespits op een snelle realisering. In de casus ging het om jongerenontmoetingsplekken. Het was voor de bewoners moeilijk te verteren dat hun wensen eerst moesten worden opgenomen in de zes maanden later te

verschijnen voorjaarsnota. Het bleek niet mogelijk op voorhand al een bedrag hiervoor te reserveren. In de bewoordingen van de aanwezige ambtenaar: “de gemeente is nu eenmaal gewend aan het patroon: eerst gedetailleerde plannen, dan geld”.

Tabel 2: Belemmeringen op het niveau van collectieve besluitvorming

	De Bilt	Hellevoetsluis	Leerdam	Enschede	Zeewolde
Fricities tussen bijdragen van actoren	Vooral na eerste fase werkateliers weinig terugkoppeling van raadsleden over haalbaarheid van mogelijke voorstellen	College zag zich genooddaakt tussentijds (nieuwe) randvoorwaarden in te brengen	‘Doorkruisend’ raadsbesluit over betaald parkeren op Europaplein	Ambtenaren in projectgroep trekken inhoudelijke initiatieven naar zich toe Onvoldoende afstemming met andere lopende projecten in het centrum	Tijdens werkateliers nauwelijks communicatie tussen burgers, ambtenaren en politici over haalbaarheid van voorstellen
Terugval naar sequentiële aanpak	Consultatie van participanten over slotdocument blijft beperkt tot meeleeesrol van enkele atelierdeelnemers	9 maanden durend natraject van ambtelijke voorbereiding en politieke besluitvorming over resultaten werkgroep	Geen	Geen	Raadsleden onttrekken zich aan een openbare reactie op de overlegresultaten en de aanbevelingen van het college
Belemmeringen intern-ambtelijke organisatie	Bestaande structuur (sectorenmodel) en cultuur belemmeren samenwerking en afstemming	Onvoldoende flexibiliteit in de aansluiting bij de begrotingscyclus	Niet gebleken	Niet gebleken	Zwakke positie van de project-organisatie Onvoldoende aansluiting bij de beleids- en begrotingscyclus

4.2 Rollen van actoren

In de uitgangspunten van het IPP wordt over de raadsleden gezegd dat zij vanaf het begin een actieve rol vervullen en dat dagelijkse bestuurders een voorwaardenscheppende in plaats van een sturende rol vervullen. De ambtenaren zijn, aldus de IPP-uitgangspunten, ‘dienstbaar aan alle participanten’. In een aantal deelnemende gemeenten (De Bilt, Enschede, Hellevoetsluis) zien we deze uitgangspunten terug in de procesplannen of doelstellingen van het project. Het empirisch materiaal in deze paragraaf is in de eerste plaats ontleend aan wat actoren in de nulmeting (zie bijlage I) zelf aangaven over hoe ze hun rol in het proces zouden invullen. Daarnaast is gekeken naar de feitelijke opstelling van actoren tijdens het interactieve proces.

Raadsleden en dagelijkse bestuurders

Wat de rol van de raadsleden betreft, laten de cases een ongeveer gelijk beeld zien. Raadsleden laten zich in de nulmeting in het algemeen positief uit over het experiment met interactieve beleidsvorming in hun gemeente. Ze zien het als een gelegenheid om meer contact te krijgen met de bevolking (Zeewolde), om meer draagvlak te verkrijgen voor genomen besluiten (De Bilt, Enschede) of om verder vorm te geven aan inspraak en aan het principe dat de ‘basis’ meebeslist (Leerdam). Wat betreft hun eigen rol, staat het voor de raadsleden vast dat zij het zijn die aan het eind van het interactieve proces de uiteindelijke beslissing nemen. Overigens wordt dit ook door de andere actoren zo gezien. In een enkele casus (Leerdam) geven burgers wel te kennen dat indien in het interactieve proces in consensus een plan tot stand komt, de raad er feitelijk aan gebonden is. Voor het overige valt op dat raadsleden hun rol terughoudend invullen. Zo geven de geïnterviewde raadsleden van Leerdam in de nulmeting aan dat “zij het project zullen volgen, maar zich er niet in zullen mengen”. In De Bilt typeren raadsleden hun rol als “afwachten, luisteren, geen richting geven en geen stelling nemen”. Enkele raadsleden zien voor zich een actievere rol weggelegd door vragen te stellen, deel te nemen en sturing te geven aan het proces. Men is echter vooral onzeker over wat nu van hen als raadsleden wordt verwacht. Ook in Zeewolde definiëren raadsleden hun rol voornamelijk als ‘luisteraar’.

In al deze cases hebben de raadsleden zich ook daadwerkelijk naar deze formuleringen gedragen. In de cases Hellevoetsluis en Zeewolde werden door de politiek nauwelijks randvoorwaarden gesteld aan proces en resultaten van het project. Ook in De Bilt was er in dit opzicht onduidelijkheid. De terughoudende opstelling van politici komt het duidelijkste naar voren in hun deelname aan het proces. In Leerdam hebben de raadsleden zich geheel afzijdig gehouden. Maar vooral in deze casus gingen zij ervan uit dat dit ook de opzet was. Ook in Enschede was de betrokkenheid van raadsleden gering. Achteraf omschrijven zij deze rol zelf als ‘afstandelijk’, ‘volgend’ en ‘belangstellend’. Aan de beide werkgroepen namen geen raadsleden deel en ook hun inbreng aan de (twee) grotere openbare bijeenkomsten was beperkt. In De Bilt waren raadsleden vertegenwoordigd in de begeleidende Overleggroep, waarin vooral procedurele zaken werden doorgesproken. Een aantal raadsleden nam ook deel aan de werkateliers. Een terughoudende opstelling van de raadsleden kwam ondermeer naar voren in de tussenpresentatie, waar raadsleden geen richtinggevende uitspraken wilden doen over de voorlopige resultaten van de werkateliers. Het aan het werkatelier deelnemende (oppositionele) raadslid van Groen Links gebruikte de ontwikkeling in de werkateliers wel tijdens de

campagnevoering en werd daarvoor bijna ‘gestenigd’ door de andere raadsleden en de burgemeester. In Zeewolde en Hellevoetsluis nam een (beperkt) aantal raadsleden daarentegen wel deel aan de werkateliers en werkgroepen. In Zeewolde was de aanwezigheid en inbreng van de raadsleden uiteenlopend. Sommige raadsleden namen actief deel aan de discussie. Zij probeerden ook de raadscommissie op de hoogte te houden van de ontwikkelingen in ‘hun’ werkatelier. In Hellevoetsluis namen vier raadsleden aan de beide werkgroepen deel. Deze inbreng was vooral coachend en procesbegeleidend. In de werkgroep Ontmoetingsplekken, bijvoorbeeld, namen de raadsleden het op voor de burgers toen die kritiek leverden op de voorgestelde procedure. Raadsleden hebben in het algemeen enthousiast deelgenomen aan telefonische enquêtes onder burgers, wijkschouwen en dergelijke. Dergelijke nieuwe vormen van ‘zichtbaarheid’ naar burgers toe worden door raadsleden gewaardeerd. Ze zijn goed inpasbaar als een meer open, luisterende gedragslijn binnen de klassieke rolopvatting van het raadslidmaatschap.

Onder de collegeleden komen we zowel actieve als passieve rolopvattingen tegen. In Enschede stelde een van de collegeleden zich actief op, maar gaf hij achteraf aan dat een bescheidener rol de voorkeur had gehad. Volgens hem werd aan de inbreng van het bestuur door de andere deelnemers teveel een politieke lading gegeven. Ongeveer om diezelfde reden wisselde de verantwoordelijke wethouder in Hellevoetsluis tussentijds de actieve rol die hij had gespeeld in de werkgroep Uitgaan in voor een afstandelijke rol in de (later gestarte) werkgroep Ontmoetingsplekken. Deze afstandelijke rol bleek overigens niet vol te houden, toen de werkgroep bezig was voorstellen te formuleren die financieel niet haalbaar waren en het college zich genoodzaakt zag tussentijds alsnog met nieuwe randvoorwaarden te komen. Overigens was hier dus wel voorzien in een tussentijds terugkoppelingsmoment naar het college. In Zeewolde nam het college een nog afstandelijker houding aan. Zij gaf ook bij de start van het project geen randvoorwaarden aan en zag voor zichzelf pas een rol als beoordelaar van de voorstellen, wanneer die eenmaal in de werkgroepen waren opgesteld. In De Bilt stelden de collegeleden zich ook afstandelijk op. Wel nam de burgemeester deel aan de overleggroep, waarin hij een actieve rol speelde. In Leerdam zette het college zichzelf eveneens op afstand, maar in deze casus heeft zij wel een actieve rol gespeeld bij het op de rails zetten van het project. De conclusie kan worden getrokken dat onder de dagelijkse bestuursleden de opvatting overheerst dat zij zich tijdens het proces afstandelijk dienen op te stellen.

Ambtenaren

In de nulmeting zijn onder ambtenaren positieve geluiden te horen over (deelname aan) interactieve beleidsvorming. Maar er is ook veel scepsis. In Enschede hadden de meeste geïnterviewde ambtenaren reserves bij de interactieve aanpak. Een van de bedenkingen was dat het interactieve proces, gezien de verschillende belangen, naar verwachting lang gaat duren en niet resulteert in concrete voorstellen om de centrumproblematiek aan te pakken. In De Bilt gaven ambtenaren te kennen dat zij het zouden waarderen als geheel nieuwe oplossingen naar voren komen, maar dat men dat eigenlijk niet verwacht. Tijdens het proces bleek het draagvlak onder de ambtenaren beperkt te zijn. In Zeewolde bleken onder ambtenaren, na aanvankelijk enthousiasme over het idee van interactieve beleidsvorming, veel vragen en twijfels naar voren te komen, als het concrete projectplan ter tafel ligt. Sommige ambtenaren brachten naar voren in feite al interactief te werken, terwijl anderen zich afvroegen wat er mis was aan de oude manier van beleid maken. Gelijksortige bedenkingen kwamen naar voren onder ambtenaren in Hellevoetsluis. In Leerdam klonken minder reserves door, al verwachtte men ook hier problemen gezien de verschillende deelbelangen. In de meeste cases verwachtten ambtenaren dat het proces tijdrovend zal zijn en tot een hoge werkdruk zal leiden. Ambtenaren zien hun rol in het algemeen als ‘begeleidend’ (bijvoorbeeld Leerdam) of als ‘verschaffer van informatie’ (bijvoorbeeld De Bilt). Vakambtenaren brengen daarbij vakkennis in, ambtenaren ‘bestuurszaken’ hebben een procesbegeleidende rol (Zeewolde). Sommige ambtenaren (De Bilt, Enschede) zien echter een actieve rol in de discussie voor zich weggelegd en zeggen zich verantwoordelijk te voelen voor de inhoud.

In de opstelling van ambtenaren tijdens het proces zijn grote verschillen te zien. In Zeewolde hebben de ambtenaren in twee van de vier werkgroepen een actieve rol gespeeld. Zij toonden zich actief in het verschaffen van relevante informatie aan de overige deelnemers en namen deel aan de discussies. Deze houding viel bij de deelnemers in goede aarde. In de andere twee werkgroepen stelden de ambtenaren zich daarentegen relatief passief op. Zij vulden hun rol voornamelijk in als ‘luisteraar’ (om het proces niet met hun kennis te sturen) en mengden zich alleen in de discussie als ze vonden dat “er duidelijk gepraat werd over zaken die niet haalbaar waren” (Peters, 1999, pp.48-49). De laatste groep ambtenaren stelde zich (kennelijk bewust) opstelde als ‘Beamte ohne Eigenschaften’ en de eerste groep meer weg had van het type ‘verbinder’ (Peters, 1999, p.66). In Leerdam bleven ambtenaren voornamelijk in een procesbegeleidende rol. Ze stelden zich luisterend op en beperkten zich inhoudelijk tot het bewaken van de randvoorwaarden die de gemeente had gesteld. In De Bilt stelden de ambtenaren zich in de werkateliers voornamelijk passief op. Men luisterde naar de inhoudelijke discussie,

maar intervenieerde niet. Wel vervulden ze een rol bij de informatieverschaffing. Ambtenaren verzamelden voor aanvang van een werkateliersessie informatie, zoals binnengekomen brieven en overzicht van rapporten. Ambtenaren hadden voornamelijk een procesondersteunende functie (agenda uitsturen, de avond van de sessie regelen, en dergelijke), maar deze procesondersteuning was inhoudelijk kleurloos. In de werkateliers traden externe deskundigen op als inleider van de avond of om reactie te geven op vragen van participanten. Ook zij mengden zich over het algemeen niet actief in de discussie met de deelnemers, maar dit werd hen ook aangegeven door de procesbegeleider. In Enschede gaf een van de ambtenaren zelf te kennen dat zijn rol gedurende het proces meer inhoudelijk sturend was geworden. De ambtelijke projectgroep ontwikkelde zich tot spil in de beleidsontwikkeling. In Hellevoetsluis kon in een kleinschalig onderzoek naar de perceptie bij burgers en maatschappelijke organisaties van het functioneren van de deelnemende ambtenaren worden vastgesteld dat de activiteiten ‘luisteren’ en ‘informatie verschaffen’ toenamen. Ook was er sprake van een verschuiving vanuit een gemengde typering als onderhandelaar/verbinder naar die van verbinder (Kolkman, 1998). Hieruit zou men de conclusie kunnen trekken dat het verschaffen van informatie actief werd gedaan om de inhoudelijke oordeelsvorming te ondersteunen.

Uit het voorafgaande kan worden afgeleid dat ambtenaren wel besef hebben van de rol die van hen in een interactief beleidsvormingsproces wordt gevraagd, maar moeite hebben met de uitvoering van die rol. Deels zal dat te wijten zijn aan organisatorische factoren, deels aan onwennigheid en deels aan onvoldoende uitwerking van de rol en onvoldoende begeleiding. In de casus Zeewolde, bijvoorbeeld, gaven de beleidsambtenaren aan dat ze het onduidelijk vonden wat er van hen werd verwacht. Ze gaven te kennen geen duidelijke opdracht te hebben meegekregen en onvoldoende te zijn begeleid. Het hing, volgens de onderzoekers, van de persoonlijke invulling van de ambtenaar af of hij of zij erin slaagde om zowel naar het politieke als naar het publieke domein de gevraagde ondersteunende functie te vervullen.

Tabel 3: Rollen van politici en ambtenaren

	De Bilt	Hellevoetsluis	Leerdam	Enschede	Zeewolde
Opstelling raadsleden tijdens het proces	Grotendeels afstandelijk	Beperkt aantal raadsleden betrokken: wel actief (coachend)	Geen betrokkenheid	Geringe betrokkenheid	Wisselend beeld: Sommigen actief, anderen passief
Opstelling dagelijkse bestuurders tijdens het proces	Op afstand, aan het eind sterke betrokkenheid burgemeester	Aanvankelijk (in een werkgroep) aanwezig/actief; later (in andere werkgroep) op	Op afstand	In latere fase wethouder aanwezig in overleggroep	Op afstand, aan het eind presentatie resultaten werkateliers aan

		afstand			college
Opstelling ambtenaren tijdens het proces	Inhoudelijk passief Procesondersteunend (‘Beamte ohne Eigenschaften’)	Luisterend, informatie verschaftend (‘verbinder’)	Inhoudelijk passief, wel randvoorwaarden bewakend Procesondersteunend (‘Beamte ohne Eigenschaften’)	Inhoudelijk sturend (‘deskundige’)	Wisselend beeld: Sommigen passief/luisterend (‘Beamte ohne Eigenschaften’) anderen actief en ondersteunend (‘verbinder’)

5. Institutionele verandering?

5.1 Rollen van raadsleden, dagelijkse bestuurders en ambtenaren

De vraag of interactieve processen hebben bijgedragen tot blijvende veranderingen in rolpatronen, is zo betrekkelijk kort na hun afloop moeilijk te beantwoorden. In de rolopvattingen van politici zien we bij raadsleden enkele indicaties voor veranderingen. In Leerdam stellen sommige raadsleden achteraf de vraag of het niet beter zou zijn geweest als ze bij het proces betrokken waren geweest. Zoals het gegaan is, stond de raad immers buitenspel. In Enschede vonden sommige raadsleden achteraf dat zij zich kritischer hadden kunnen opstellen ten aanzien van het verloop en de resultaten van het proces. Ook in De Bilt hebben sommige politici zich afgevraagd of een actievere rol niet wenselijk was geweest, vooral door het stellen en bewaken van randvoorwaarden aan het eindresultaat. Hier werden de twijfels vooral ingegeven door een zekere ontevredenheid over de resultaten die zij als niet zo vernieuwend, moeilijk haalbaar en uitvoerbaar bestempelden. Onder dagelijkse bestuurders die een actieve rol in het proces vervulden (Enschede, Hellevoetsluis) is, zoals we hierboven zagen, eerder een tegengestelde tendens te bespeuren. Zij gaven achteraf de voorkeur aan een bescheidener opstelling. In Zeewolde heerste bij alle betrokkenen teleurstelling over de afloop van het proces. Maar onder de raadsleden viel ook de mening te beluisteren dat het project toch niet voor niets was geweest: “We hebben geleerd hoe het niet moet”.

De vijf interactieve processen lijken vooralsnog iets meer effecten te hebben gehad op de bestaande rolopvattingen van ambtenaren. In Leerdam en Hellevoetsluis lijkt het proces het draagvlak voor interactieve werkwijzen te hebben vergroot en te hebben bijgedragen aan een leerproces. In Hellevoetsluis is het project ingebed in een breder veranderingsproces (gedoopt als BeleidsAmbtenaren Nieuwe Stijl). In het kader van cursussen hebben ambtenaren die aan het project hebben deelgenomen, hun ervaringen uitgedragen. Ook in Zeewolde zijn veranderingen

merkbaar. Bij veel ambtenaren die aan het proces hebben deelgenomen, is de bewustwording van het belang van het betrekken van burgers bij het beleid groter geworden. Ambtenaren gaven aan dat ze geleerd hebben hoe ze zich in een interactief proces moeten gedragen: informerend, vragen beantwoordend en ondersteunend. In Enschede lieten de deelnemers zich sceptisch uit over de effecten van het project op de ambtelijke werkwijzen, maar lijkt het project misschien voor de meest betrokken ambtelijke afdeling, het stedenbouwkundig bureau van de gemeente, toch een goede leerervaring te zijn geweest. In De Bilt lijkt het hele interactieve proces daarentegen weinig blijvends te hebben opgeleverd.

5.2 Collectieve besluitvorming: werkwijzen, procedures en organisatievormen

De door Van Dam e.a. (1996) aangegeven overgang van een sequentiële naar een parallelle aanpak van de besluitvorming is in de cases slechts zeer ten dele zichtbaar. Het patroon dat uit de cases naar voren komt, is juist nog in sterke mate sequentieel, met dien verstande dat de ‘fase’ van het zoeken naar maatschappelijk draagvlak naar voren is gehaald. Vooral aan het einde van het proces, vanaf het moment dat de werkgroepen en/of werkateliers hun resultaten opleverden, is sprake geweest van een terugval naar sequentialiteit. In alle cases werd dan weer een regulier bestuurlijk en politiek traject gevolgd, inclusief een (soms vele maanden vergend) ambtelijk voorbereidingstraject. Tegelijkertijd is van paralleliteit in de beleidsvormende fasen (meningsvorming, zoeken van oplossingen) maar in beperkte mate sprake geweest, omdat politici en vaak ook ambtenaren zich in het proces zo terughoudend opstelden.

Tabel 4: Institutionele verandering

	De Bilt	Hellevoetsluis	Leerdam	Enschede	Zeewolde
Verandering in rolpatronen van raadsleden	Kritische vragen achteraf bij sommige raadsleden over passieve rol	Bescheiden opstelling	Twijfels achteraf bij sommige raadsleden over niet-betrokkenheid	Kritische vragen achteraf bij sommige raadsleden over passieve rol	“Iets geleerd over hoe het niet moet”
Verandering in rolopvattingen van ambtenaren	Nauwelijks	Bijdrage aan leerproces bij deelnemende ambtenaren; overdracht van ervaringen aan anderen	Meer draagvlak voor interactieve werkwijzen Bijdrage aan leerproces bij deelnemende ambtenaren	Leerervaring voor meest betrokken ambtenaren	Meer bewustwording van belang betrekken burgers Meer inzicht in wenselijke rollen van ambtenaren
Veranderingen in patronen van collectieve besluitvorming	Blijvende Veranderingen niet zichtbaar; tegen het eind	Blijvende Veranderingen niet zichtbaar; tegen het eind	Blijvende Veranderingen niet zichtbaar; tegen het eind	Blijvende Veranderingen niet zichtbaar; tegen het eind	Blijvende Veranderingen niet zichtbaar; tegen het eind

	van het proces terugval in sequentiële besluitvorming	van het proces terugval in sequentiële besluitvorming	van het proces terugval in sequentiële besluitvorming	van het proces terugval in sequentiële besluitvorming	van het proces terugval in sequentiële besluitvorming
--	---	---	---	---	---

6. Conclusies

Kunnen de experimenten worden gezien als aanzetten tot vernieuwingen die in de gemeenten zullen beklijven en zijn dit de vernieuwingen die in het concept ‘interactieve beleidsvorming’ zijn geïmpliceerd?

In het proeftuinenonderzoek dat kort na de experimenten werd afgesloten, was het nog niet mogelijk om enige doorwerking van de experimenten waar te nemen in de beleidsvoering van de betrokken gemeenten. Des te meer zijn allerlei institutionele belemmeringen en weerstanden in beeld gekomen, die voortvloeien uit de opzet om een arrangement van directe democratie als het ware te implanteren in een representatief-democratische omgeving. Deze weerstanden en belemmeringen zijn onderzocht op het niveau van besluitvormingspatronen en bij het rolgedrag van politici en ambtenaren.

Als aanpak van beleidsvorming is de constitutionele inbedding van interactieve beleidsvorming niet problematisch. Dit is simpelweg terug te voeren op het feit dat de praktijk van interactieve beleidsvorming het politieke primaat van de gekozen gezagsdragers weliswaar relativeert, maar formeel niet aantast. Dat de gemeenteraad in laatste instantie beslist en – althans met goede argumenten – kan afwijken van de overlegresultaten, is onomstreden. Met het oog op institutionele verandering zouden we ons nog wel kunnen afvragen of bepaalde veranderingen in de publiekrechtelijke regels zouden kunnen bijdragen aan het succes van interactieve beleidsvorming. Aanknopingspunten kunnen worden gezocht in de zwakke plekken van de interactieve beleidspraktijk, en daarbij springt de rol van de raadsleden als een van de belangrijkste in het oog. Zo kan worden gedacht aan wettelijk te verankeren instrumenten die de raad de mogelijkheid geven zelf interactieve beleidsprojecten te starten en die de raadsleden in hun rol als medebestuurder en controleur kunnen ondersteunen. Deze mogelijkheden hoeven niet alleen aan de ‘voorkant’ van het beleidsproces te worden gezocht. Interactieve beleidsevaluaties zijn bijvoorbeeld ook een interessante optie.

In de aanpak van de beleidsvorming zelf zijn verschillende belemmeringen naar voren gekomen. De omslag die interactieve beleidsvorming impliceert van een sequentiële in de richting van een parallelle aanpak van de besluitvorming, stuit vooral aan het eind van het proces

op weerstanden. In het eindstadium moeten de overlegresultaten ‘doorgeleid’ worden naar de finale besluitvorming in de raad. In principe vergt dat een klassiek sequentieel traject, waarbij het college (na enige ambtelijke voorbereiding) een voorstel doet aan de raad. Als de gemeenteraad aan het begin van het proces een zware vorm van zelfbinding heeft uitgesproken, de overlegresultaten eenduidig zijn en de steun hebben van alle betrokkenen, kan er weinig mis gaan. Maar zo gauw er verdere selectie- en vertaalslagen nodig zijn, de consensus niet algemeen is en het politieke bestuur niet duidelijk is geweest over wat zij met de overlegresultaten gaat doen, wordt de afloop kwetsbaar. De IPP-opzet gaf hiertegen enige bescherming door het sequentiële eindtraject te voorzien van parallelle overlegelementen, zoals de regel dat het college bij het opstellen van de nota van beslispunten aan de raad de participanten consulteert. Uit het onderzoek komt naar voren dat zich in enkele cases toch een terugval heeft voorgedaan, en dat de ‘oude instituties’ terrein terugwonen.

De grootste belemmeringen doen zich voor op het niveau van het rolgedrag. Onder politici en (zij het in iets mindere mate) ook onder ambtenaren zijn de onzekerheid en terughoudendheid om gevestigde posities te relativeren en naar andere rolinvullingen te zoeken groot. Als we kijken naar de deelname van raadsleden aan het proces, dan is de algemene conclusie dat raadsleden zich voornamelijk passief en afzijdig hebben opgesteld. Een uitzondering moet worden gemaakt voor activiteiten als wijkshouwen en telefonische vraaggesprekken met burgers; activiteiten die goed passen bij een ‘klassieke’ luisterende rol van raadsleden. Bij de ambtenaren is het beeld iets diverser. Ambtenaren kozen voornamelijk voor de rol van ‘procesondersteuner’. In inhoudelijk opzicht werd deze rol in het algemeen passief ingevuld. Dat houdt in dat ambtenaren meestal afzagen van het actief, inhoudelijk ondersteunen van de oordeelsvorming. In termen van de gehanteerde typologie kunnen we deze houding interpreteren als het type ‘Beamte ohne Eigenschaften’. In enkele cases kwam echter ook het type ‘verbinder’ naar voren.

Er zijn wel indicaties van leerprocessen. Verschillende raadsleden hebben achteraf vragen gesteld bij hun afzijdige opstelling. In dit opzicht zijn er dus ook enige aanwijzingen voor de mogelijkheid van institutionele veranderingen, maar in hoeverre de ‘interactieve rolinvulling’ zich in de toekomst voortzet kan op dit moment niet beantwoord worden.